

Plano Diretor influenciando na Cidadania

Nora Alejandra Patrícia Rebollar ¹
Roselita Bonelli Bittencourt ²

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Cadastro Técnico Multifinalitário
Florianópolis SC

1 nora@ecv.ufsc.br.

2 roselitabonelli@yahoo.com.br

RESUMO: A globalização impõe mudanças na vida de um indivíduo e na sua relação com o lugar que mora tornando necessária a busca de instrumentos diferenciados que o preparem para melhor lidar com os desafios do dia a dia. Nos últimos 50 anos, o Brasil sofreu um dos processos mais rápidos de urbanização do mundo, de 36,2% em 1950, as cidades passaram a abrigar 81,2% da população brasileira. Além da aceleração e concentração que caracterizaram o processo de urbanização também ocorre de forma desordenada, gerando desigualdades no acesso a bens e serviços urbanos. O Estatuto da Cidade aponta como um dos instrumentos mais importantes para o combate ao caos o plano diretor, parte integrante desse processo de planejamento municipal. É ainda o plano diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. A visão atual do Plano Diretor difere bastante de sua concepção anterior. De mero documento administrativo com pretensão de resolução de todos os problemas locais, desconsiderando as práticas sociais cotidianas, o Plano Diretor assume a função de, como instrumento, interferir no processo de desenvolvimento local, a partir da compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada em cada município.

PALAVRAS CHAVE: Plano Diretor; Cidadania; Estatuto da cidade.

ABSTRAT: The globalization imposes changes in people's life and in their relation with the living place becoming necessary the search of differentiated instruments that prepare themselves to deal with the challenges of the daily bases. In last the 50 years, Brazil suffered one of the fastest processes of urbanization in the world, from 36,2% in 1950, the cities had started to shelter 81.2% of the Brazilian population. Beyond the acceleration and concentration that had characterized the urbanization process it also occurs in a disordered way, generating inequalities in the access to the urban goods and services. The Statute of the City points as one of the instruments most important with respect to the combat to the chaos in the managing plan, integrant part of the municipal planning process. It is still the managing plan the basic instrument of the politics development and urban expansion. The current vision of the Managing Plan differs sufficiently from its previous conception. From just an administrative document that intends to solve all the local problems, disrespecting the daily bases social practices, the Managing Plan assumes the function of, as instrument, to intervene in the local development process, from the understanding of the integrators factors: economic, financial, cultural, ambient, institucional, social and territorial politicians, that conditioned the situation founded in each city.

KEY-WORKS: managing plan, citizenship, Statute of the City

1. INTRODUÇÃO

A globalização impõe mudanças na vida de um indivíduo e na sua relação com o lugar que mora tornando necessária a busca de instrumentos diferenciados que o preparem para melhor lidar com os desafios do dia a dia. O problema do homem está em que não possui ainda hábitos de percepção que permita apreender esse novo tipo de espaço. Acredita-se que a forma de apreensão irregular do espaço seja representante da percepção, já limitada, e é suficiente para revelar o fluxo da experiência humana e dos processos de mudança social e cultural.

Possui o Plano Diretor a função de lidar com o espaço real e definir o uso deste indicando a melhor forma de uso que transcenda o espaço concreto construído e possa realizar o modelo de uma cidade como ideal?

Responder a esta pergunta se propõe este artigo, como também a analisar o sujeito, e a apreensão que ele faz da cidade quando esta é mediada pela técnica que é o Plano Diretor.

Pretende-se verificar se umas apreensões híbridas, que conjuga o uso de recursos legais com a experiência vivida do cidadão, é uma indicação de uma abordagem que compreenda não só o espaço físico-concreto, como também as espacialidades que não nos são concretas, mas que são presentes.

1. O Brasil e a Urbanização

Nos últimos 50 anos, o Brasil sofreu um dos processos mais rápidos de urbanização do mundo, de 36,2% em 1950, as cidades passaram a abrigar 81,2% da população brasileira; e deve atingir para 2015 uma taxa de 88% de urbanização. Esse processo a partir dos anos 90 apresenta uma particularidade, segundo estudos do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), a população das cidades médias tem crescido muito mais rapidamente do que a das grandes metrópoles.

Além da aceleração e concentração que caracterizaram o processo de urbanização também ocorre de forma desordenada, gerando desigualdades no acesso a bens e serviços urbanos. Os sinais de pobreza são visíveis: poluição ambiental, congestionamento do tráfego, baixa qualidade dos serviços e dos espaços construídos, crescimento do setor informal e das áreas ocupadas ilegalmente de forma precária.

Segundo dados do Ministério das Cidades, o Brasil apresenta um quadro bastante preocupante com relação a indicadores fundamentais para a sustentabilidade da vida urbana, como demonstrado através de alguns dados abaixo:

- 1 - Possui um déficit habitacional correspondente a 6 milhões e meio de unidades. Cinco (5) milhões de unidades ociosas, isto significa que há falta de renda para acesso a habitação;
- 2 - 60 milhões de brasileiros residente nas cidades não dispõem de coleta de esgoto e 75% do esgoto sanitário coletado nas cidades é despejado "in natura".
- 3 - Destes 60 milhões de brasileiros, que não dispõem de coleta de esgoto, cerca de 15 milhões também não tem acesso a água encanada.
- 4 - 16 milhões dos brasileiros não são atendidos pelo serviço de coleta de resíduos sólidos.
- 5 - 64% dos municípios o lixo coletado é depositado em lixões "a céu aberto".
- 6 - Dos 30 milhões de veículos que circulam no Brasil, 25 milhões são automóveis e apenas 115 mil são ônibus.

7 - O processo de planejamento, é apontado como a solução do caos urbano, pois pode propiciar uma ação consciente no processo de desenvolvimento. Esta ação será tanto mais eficaz quanto mais estiver apoiada em realidades inerentes padrões da qualidade de vida dos cidadãos aos recursos sócio-econômicos jurídicos e a disposição do administrador público.

Portanto os técnicos devem estabelecer o universo dos problemas a serem enfrentados pelo planejamento urbano, as necessidades e anseios das mais variadas faixas etárias e classes sociais devem ser levadas em consideração. O resultado desse planejamento deve ser a obtenção de instrumentos que viabilizem, nos níveis compatíveis com a administração municipal, a coordenação de ações capazes de tornar realidade um espaço urbano estruturado em função dos que nele habitam e desenvolvem suas atividades.

O Estatuto da Cidade aponta como um dos instrumentos mais importante para o combate ao caos o plano diretor, parte integrante desse processo de planejamento municipal. É ainda o plano diretor o instrumento

básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Este trabalho busca contribuir para as discussões a cerca da eficiência dos Planos Diretores na ação direta de extermínio do caos urbano.

2. Plano Diretor e a Constituição

A Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história do país contempla o plano diretor, o qual, pelo seu artigo 182, deve ser o instrumento principal da política de desenvolvimento urbano, executada pelo município, que tem por objetivo organizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A Constituição não conceitua o que seja o plano diretor, portanto considera o que é a doutrina e entende que seja o mesmo uma forma de planejar o bem estar dos cidadãos.

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 define como obrigatoriedade os planos diretores para as cidades com população acima de 20.000 habitantes. O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) determina a obrigatoriedade dos planos, além das cidades já mencionadas no artigo 182 da Constituição, para as: (i) cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (ii) cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico; (iii) cidades inseridas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; (iv) onde o poder público pretender aplicar os instrumentos urbanísticos previstos no parágrafo 4 do Artigo 182 na Constituição Federal (edificação ou parcelamento compulsórios; imposto sobre a propriedade progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública).

O Estatuto da Cidade reforça o papel do plano diretor, enquanto instrumento privilegiado de planejamento. Estabelece, no artigo 4, o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana.

O município tem a obrigação constitucional de definir através do plano diretor as exigências fundamentais do planejamento, determinando assim quando a propriedade urbana cumpre sua função social.

O plano diretor deve conter mecanismos que permitam a prática da cidadania, e a legalidade dos informais, através de um sistema de planejamento participativo.

O plano diretor deve conter os instrumentos de macro-zoneamento, estoque de área edificável, outorga onerosa do direito de construir, fundo de urbanização, zonas especiais de interesse social (ZEIS), consorcio imobiliário e operações de interesse social.

3 – Planos Diretores e suas abrangências

A ausência de diálogo entre os setores populares e o Poder Público produziu, historicamente, planos e leis urbanísticas com padrões e parâmetros excludentes, refletindo apenas os interesses de uma parcela da população com acesso à cidade legal. Fato este que se agrava pelo desconhecimento do território e dos seus atores sociais.

O Brasil ainda tem altos índices de crescimento urbano, seja pelo aumento da natalidade, seja por causa dos processos migratórios. Considerando essa situação de crescimento acelerado e desordenado no país, faz-se necessário que o poder público deva contar com o mapeamento para poder prever quanto precisa investir em infra-estrutura para suprir as necessidades de cada zona urbana.

O primeiro componente do mecanismo ou do fenômeno que se denomina desenvolvimento é o espaço, e é sobre este dado espaço que o técnico ao iniciar ou atualizar as diretrizes de um plano diretor, trabalha sob duas condicionantes básicas e das quais não se pode esquivar, a primeira são características geométricas, físicas e a situação da área em estudo, e a segunda são as leis de zoneamento, de uso e ocupação existentes. O plano diretor de um município pode ser alterado ou adequado de acordo com o interesse público, mas o espaço físico que é condicionante natural e elemento básico da construção civil não é passível de reprodução.

O envolvimento do setor público municipal com a ocupação dos espaços físicos disponíveis ocorre em vários momentos do processo. Inicialmente por ele permitir a ocupação, de acordo com as normas do Plano Diretor Municipal, após pelo aumento que proporciona na arrecadação municipal, através de taxas

cobradas para análise, aprovação dos projetos e dos impostos gerados pelos imóveis construídos. Num segundo momento o município terá que fazer investimentos em serviços básicos para preservar a qualidade de vida dos municípios.

No Brasil, a grande maioria das cidades neste final de século é formada de aglomerações urbanas de pequeno e médio porte, que por falta de diretrizes técnicas que tenham reais compromissos com o bem estar da comunidade, administra o crescimento das cidades sem planejamento e sem uma visão ampla da questão, e por certo, em curto tempo, sofreram os problemas advindos com o crescimento urbano desordenado.

Todo cidadão está habilitados a participar do planejamento de sua cidade e pode intervir na realidade de seu município. Para que essa capacidade saia do plano virtual ou potencial e se concretize em forma de ação participativa, a elaboração dos planos e projetos tem de prever métodos e passos que todos os cidadãos compreendam com clareza, em todos os municípios.

A participação popular tem como pressuposto o respeito ao direito à informação, como meio de permitir ao cidadão, condições para tomar decisões sobre as políticas que devem ser executadas para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais de uma cidade.

4. Conceito de Plano Diretor – existe?

Anteriormente a Constituição Federal de 1988 os planos de desenvolvimento urbano, planos de desenvolvimento integrado, ou mesmo os planos diretores, como eram chamados, tinham o objetivo primordial de constituir documento para a solicitação dos recursos para investimentos e implementação de programas setoriais nos municípios, recursos estes centralizados no governo federal.

De fato os planos diretores constituíam programas de ação dos governos municipais, que poderiam ou não serem executadas, pois configuravam principalmente um instrumento chamado de planejamento para a negociação.

As legislações que regulavam as questões referentes a produção, uso e apropriação do solo urbano eram temas a parte, que não necessariamente estavam vinculadas ao planos municipais. Eram embasadas em uma concepção estática do processo urbano, em que o desenho da cidade é previamente definido e transposto para a realidade sob a forma de parâmetros rígidos.

Esta concepção mostrou-se, em épocas mais recentes inibidora de certas potencialidades inerentes ao dinamismo das cidades contemporâneas, ao mesmo tempo em que consolidou tendências negativas e reforçou a desigualdade na cidade. Além da característica básica definida por um zoneamento funcional e pela associação das formas de ocupação aos usos permitidos em cada zona, podem ser destacados outros três aspectos na legislação urbanística que precedeu a constituição:

- maiores potenciais construtivos associados a maior permissividade de usos, reforçando a excessiva concentração de atividades e supervalorizando as áreas mais centrais, com resultados negativos, no que diz respeito ao congestionamento dessas áreas e ao relativo encarecimento da cidade como um todo;
- rígida setorização das atividades no território, representando obstáculos ao desenvolvimento econômico, impedindo a proximidade de atividades complementares entre si e a multiplicidade de usos que pudesse diminuir deslocamentos e possibilitar geração de renda, trazendo melhor qualidade de vida para as diversas áreas da cidade;
- tratamento desigual dos espaços urbanos, refletindo também nos parâmetros de ocupação: áreas com características físico-urbanísticas e capacidade de infra estrutura instalada similares, porem com distintas possibilidades de adensamento populacional, áreas com iguais potenciais de desenvolvimento econômico, mas com possibilidades diferentes de uso do solo.

A Constituição Federal determina que o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana é o Plano Diretor.

O planejamento na esfera local ressurgiu, com vigor, nos anos noventa. Para além da exigência constitucional, o intenso crescimento das cidades brasileiras reforça o papel do planejamento local como importante instrumento para a organização das ações governamentais, visando o bem-estar coletivo e a justiça social.

A visão atual do Plano Diretor difere bastante de sua concepção anterior. De mero documento administrativo com pretensão de resolução de todos os problemas locais, desconsiderando as práticas sociais cotidianas, o Plano Diretor assume a função de, como instrumento, interferir no processo de desenvolvimento local, a partir da compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada em cada município.

A Constituição Federal não conceitua o que seja o plano diretor, portanto considera o que a doutrina entende que seja.

Assim Meirelles citado por Loch, 2004, nos ensinou que o Plano Diretor:

“ é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão as aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade – campo. É um instrumento técnico legal definidor dos objetivos de cada municipalidade e, por isso mesmo, com supremacia sobre os outros para orientar toda a atividade da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessam ou afetam a coletividade.”

5 – É o Plano Diretor um instrumento que atende o resgate da cidadania?

Na visão atual do plano diretor o mesmo deixa de ser o plano de alguns para ser de todos, construído a partir da participação dos diferentes setores sociais, fazendo com que, coletivamente, ocorra sua elaboração, implementação e sua natural e necessária revisão. As estratégias, originalmente adotadas, podem ser revistas após a avaliação responsável e conseqüente do plano diretor, permitindo mudanças nos rumos anteriormente traçados e perseguidos.

O plano diretor transcende uma gestão administrativa pelos projetos gerais e integrados que persegue. Sendo assim, ao estabelecer diretrizes de mais largo prazo, devem ser garantidas a necessária coerência e a continuidade nas ações, em especial aquelas que se referem à base econômica do município, as voltadas para a localização de atividades no território municipal, as relativas a expansão da área urbana e a proteção do ambiente natural.

Importante aspecto dos atuais planos diretores é que eles necessariamente consideram a participação da população, seja na sua elaboração, seu acompanhamento, seja na sua revisão. A participação da população pode ocorrer de distintas maneiras, como, por exemplo, nos processos de discussão das potencialidades e identificação dos problemas existentes na escala local, através de conselhos, comitês, ou comissões de representantes de variados segmentos da população, do empresariado e das diferentes esferas de governo.

O princípio da participação popular tem como elemento, para identificar o seu cumprimento, o exercício do direito a igualdade, pois não pode haver exclusão de qualquer segmento da sociedade nos processos de tomada de decisões de interesse da coletividade. Portanto qualquer pessoa e em especial os grupos sociais marginalizados tem o direito de participar do processo de planejamento municipal, ou seja, do processo do plano diretor.

A falta de realização de audiências públicas pelo executivo e legislativo municipais no processo de elaboração do plano diretor pode configurar um vício processual em razão do desrespeito ao preceito constitucional da participação popular, que resulte numa declaração de inconstitucionalidade por omissão do plano diretor.

No Estatuto da Cidade se encontra a garantia de que os poderes legislativo e executivo promoverão audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos que compõe a sociedade local. Além disso todos os documentos e informações devem ser públicos, sendo livre o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O Estatuto da Cidade em seu artigo e inciso 2º rege:

“Art. 2º : A política urbana tem por objetivo ordenar

o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

inciso II: gestão democrática por meio da 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.”

Pode-se dizer que a Lei Federal 10.257 – Estatuto da Cidade representa um avanço na legislação, prevê instrumentalização dos cidadãos de modo que estes possam participar da gestão das cidades; adoção de novos instrumentos para avaliação de impactos ambientais; redução dos vazios urbanos e conseqüente redução da especulação imobiliária nestas áreas, dentre outras.

6- Considerações Finais

Considerando os aspectos ambientais, aspectos sociais, aspectos econômicos, aspectos culturais, aspectos jurídicos, como eficazes, há de se desenvolver a aplicação prática destes, através de uma conscientização ambiental, com a participação da sociedade como um todo em audiências públicas e fóruns, associada a um Plano Diretor com diretrizes eficazes, para dificultar a especulação imobiliária, os impactos ambientais o mal uso da terra.

Pode-se através de um Plano Diretor eficaz conscientizar cidadãos e manter os mesmos as cientes das conseqüências que poderão resultar em um curto espaço de tempo, o que conseqüentemente resultará na depreciação do bem-estar e da qualidade de vida. Decorrente desta tendência de crescimento sem planejamento e gestão eficaz, é urgente a participação de comunidades, sociedade civil, governos, em conjunto e sinergia, para atingir a efetividade (continuidade) de cidades para os cidadãos, decorrentes da aplicação dos saberes de um Plano Diretor.

7- Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 1998.

BRASIL. Lei nº 10.257. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Diário Oficial da União. Brasília, 2001.

DEBADIR, E. ORTH, D.M. PHILIPS, J. Legislação Para Ordenação do Espaço Urbano. Cobrac 2002, Florianópolis SC, Anais (CD), 2002.

FERNANDES, E. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. ED. DelRey: Belo Horizonte, 2001.

IPEA, IBGE, UNICAMP/ IE/ NESUR, IPARDES *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: redes urbanas regionais: sul*, IPEA. Brasília, 2000.

LOCH, C; SILVA, J. M.; DAMO M.R.S. *Os Municípios Catarinenses e o Plano Diretor.* Cobrac 2004, Florianópolis SC, Anais (CD), 2004.

MATTOS, L.P. Estatuto da Cidade Comentado. Ed. Mandamentos. Belo Horizonte, 2002.

MEIRELLES, H. L.: *Direito administrativo brasileiro.* 17. ed.: Malheiros, São Paulo, 1992.
PARANACIDADE/SEDU. *Plano diretor: ferramenta para gestão urbana.* Curitiba, 2003.

OLIVEIRA, I.C.E. Estatuto da Cidade; para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

RIBEIRO, L.C.Q.; CARDODO, A.L.: *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade.* FASE, Rio de Janeiro, 2003

SOUZA, M. L.: *ABC do desenvolvimento urbano.* Bertrand, Rio de Janeiro, 2003.

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm - Estatuto da Cidade. 08 de dezembro de 2006.