

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, ESTATUTO DA CIDADE E PLANO DIRETOR: métodos e instrumentos de organização e gestão do espaço urbano

Leonardo Faria

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia
Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia
leonardo_faria@netsite.com.br

RESUMO

Análise da aplicação do denominado “planejamento estratégico”, considerando a visão globalizada na qual inserem-se as cidades contemporâneas, destacando-se a necessidade de desenvolvimento das cidades sob o enfoque da dinâmica global. Abordagem da importância dos Planos Diretores como instrumentos importantes na consecução do ordenamento urbano, na regulação de uso do solo, de modo a conferir ao cidadão melhor qualidade de vida e propiciar a ocupação do território de forma mais igualitária e justa. Exposição dos dispositivos legais trazidos pela Lei nº 10.257/01 – o denominado Estatuto da Cidade, que veio reforçar o direito às cidades sustentáveis, propondo a adoção de instrumentos legais para a sua gestão, observando-se os seus aspectos sociais, ambientais e urbanísticos.

Palavras-chave: Território, organização, planejamento estratégico, Estatuto da Cidade, Plano Diretor.

ABSTRACT

Analysis of the application of the called “strategical planning”, considering the globalized vision in which the contemporarie cities are inserted, being distinguished necessity of development of the cities under the approach of the global dynamics. Boarding of the importance of the Managing Plans as important instruments in the achievement of the urban order, in the regulation of use of the ground, in order to confer to the citizen best quality of life and to propitiate the joust occupation of the territory. Exposition of the legal devices brought by the Law nº 10.257/01 - called Statute of the City, that came to strengthen the right to the sustainable cities, considering the adoption of legal instruments for its management, observing itself its social, ambient and urbanization aspects.

Key-words: Territory, organization, strategical planning, Statute of the City, Managing Plan.

A CIDADE INTENCIONAL

A chegada do século XXI trouxe consigo grandes inovações tecnológicas, descobertas científicas e grande reprodução do capital. Na verdade, tivemos uma continuação do que já vinha acontecendo no século anterior eis que, desde o pós-guerra de 1945, a indústria se expandiu rapidamente pelo planeta abrangendo muitas áreas periféricas e impondo um novo ritmo de produção e consumo.

Imbuídas do desejo de crescimento e acúmulo de lucros, as indústrias passaram a buscar áreas menos desenvolvidas para se instalar, onde pudessem encontrar farta matéria-prima e mão-de-obra, conjugando isso a preços mais baixos, acrescidos de isenções fiscais e ausência de leis ambientais. Logo, tivemos um crescimento de diversos pontos do então denominado Terceiro Mundo, e por consequência, um maior uso dos recursos naturais em escala planetária.

Por oferecerem subsídios, maiores possibilidades de acúmulo de capital e ainda, bons contingentes populacionais, as cidades atraíram as indústrias, que por sua vez provocavam o crescimento urbano. Em pouco tempo, a relação urbanização-industrialização fez das cidades importantes pólos da dinâmica econômica mundial.

Com o fenômeno da globalização, que se fortaleceu no final do século XX, o processo de urbanização ganhou velocidade e, com o enfraquecimento das fronteiras nacionais, muitas cidades passaram a ter influência continental e até mesmo internacional. A cidade ganha assim, uma nova aparência, sem com isso perder seus problemas crônicos. Pelo contrário, com a mudança do perfil urbano em virtude

Recebido em 22/09/2008

Aceito para publicação em 29/12/2009

da globalização, os problemas se agravaram, exigindo assim a adoção de políticas de planejamento, visando um melhor aproveitamento do espaço urbano, levando em conta todos aspectos ligados a ele, sobretudo o ambiental e o sócio-cultural.

Um primeiro aspecto a ser observado é que a cidade pode ser entendida como um ecossistema, por tratar-se, no dizer de LOPES (1998, p. 14), de "uma unidade ambiental, dentro da qual todos os elementos e processos do ambiente são inter-relacionados e interdependentes, de modo que uma mudança em um deles resultará em alterações em outros componentes"². Dessa forma, é importante que se cuide bem da cidade, porque se há um desequilíbrio nesse meio, o comprometimento atingirá áreas bem maiores e em grande escala. Basta observar que a área total ocupada pelas cidades em todo o planeta é inferior a 5%; no entanto, as cidades são as maiores responsáveis pela poluição mundial. São esgotos domésticos de milhões de pessoas despejados nos rios, toneladas de resíduos industriais lançados nos oceanos, uma emissão cada vez maior de gases tóxicos e desestabilizadores da atmosfera entre outras ações que produzem um impacto extremamente negativo sobre o meio ambiente. E os problemas urbanos não param por aí, uma vez que conflitos humanos são mais freqüentes que se imagina, desde uma ação violenta, como um assalto até um movimento social, como o dos sem-teto, passa-se por inúmeras situações provocadas pela existência de grupos humanos diversos em um mesmo plano.

É aí que é importante observar a estrutura urbana, de modo que ela seja organizada e cumpra a sua função. Segundo MOTA (1981, p. 15), "para cumprir a sua função, para garantir a qualidade de vida de seus habitantes, as cidades precisam tomar consciência de si mesmas, observar-se como seres vivos e tratar de coordenar esforços para alcançar objetivos comuns a todos os seus habitantes e agentes sociais"³. Nesse contexto, é salutar a elaboração de ações que levem ao desenvolvimento urbano pensando a cidade numa visão abrangente, onde todos os aspectos de sua dinâmica sejam planejados sem passar por cima dos aspectos ambientais e sociais.

Com a globalização, a função da cidade fica alterada. Não é um fato novo, uma vez que no meio urbano sempre houve desigualdade na distribuição de oportunidades entre seus munícipes; no entanto, com o processo acima citado, tudo ganha mobilidade e fluidez, de modo que o capital se reproduz tão facilmente na mesma proporção em que as desigualdades e processos excludentes se aceleram. As cidades vêm crescendo de forma assustadora, sobretudo nos países chamados emergentes eis que, com a chegada da industrialização tardia, esses países não tiveram tempo de se preparar para ter espaços urbanos tão grandes e complexos. Basta observarmos que na atualidade, a maior parte das metrópoles mundiais está localizada em território de países em crescimento como a China, México e Brasil. Os resultados desse processo são cidades gigantescas, algumas com populações superiores a 10 milhões de habitantes, onde boa parte dessa população vive abaixo da linha da pobreza, havendo nessas áreas freqüentes casos de superpovoamento, aliados ao inchaço das cidades polarizadoras e à hipertrofia e informalidade em demasia do setor terciário.

É nesse sentido que surgem propostas de se organizar melhor as cidades, de modo que as mesmas cumpram a função social. Na verdade, há uma necessidade de se buscar a chamada "cidade intencional", ou seja, aquela pensada e projetada, que se constrói a partir da observação profunda de todas as suas potencialidades, tanto no aspecto físico como no aspecto humano. Uma proposta interessante de organização urbana reside na elaboração do Planejamento Estratégico de Cidades, que tem o objetivo básico de se planejá-las, baseando-se no processo participativo.

GLOBALIZAÇÃO E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE CIDADES

Em uma sociedade marcada pela globalização, onde tudo é transformado de forma veloz, é importante manter um planejamento e um plano de ação a fim de minimizar os impactos negativos de tal processo. A cidade inserida na dinâmica global se orienta por fluxos que representam variados aspectos que acabam sintetizando todo o espaço urbano, dando-lhe um caráter holístico dentro de um reduzido espaço. Assim, na cidade sob a concepção global, há um misto de influências, sejam elas humanas ou técnicas.

A cidade atual está tão inserida na dinâmica global, que está incluída nas rotas do crime organizado.

² LOPES, Rodrigo. *A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998. 181 p.

³ MOTA, Suetônio. *Planejamento urbano e preservação ambiental*. Fortaleza: Edições UFC, 1981. 242 p.

Dessa forma, pode-se concluir que a cidade contemporânea está assentada em redes, e sob essa ótica, pode-se perceber que os níveis de interdependência se aprofundam. Com isso, o ambiente urbano passa a interagir com adjacências, numa conjugação constante de fluxos que constituem a rede que culmina na aldeia global. Sendo assim, um problema localizado em uma cidade pode repercutir e interferir no resto do mundo; é só lembrar, por exemplo, que se uma cidade a qual serve de sede a importantes grupos empresariais sofre alguma adversidade, a economia mundial se abala e bolsas de valores de vários países desabam. É o sistema de redes, onde um local interage plenamente com outros e quaisquer distúrbios podem ser danosos. Assim, um planejamento local feito em cada cidade, se bem aplicado, mantém a rede funcionando bem. Em outras palavras, a cidade moderna mudou de cara, de função e requer, com isso, novas ações e novas estratégias para assim continuar exercendo seu papel de destaque dentro do sistema-mundo.

Nessa conjuntura dominada pelos efeitos da globalização, todas as cidades mudam suas funções, principalmente as de maior porte, onde as indústrias são mais presentes, as empresas transnacionais atuam com maior voracidade e o ramo da teleinformática ganha mais mobilidade e expressão. Cria-se assim, uma parcela da população que manuseia todas as inovações disponíveis, sendo bem valorizada por isso, e uma outra parcela, afastada de toda tecnologia e com pouca bagagem cognicente, voltada para atividades pouco valorizadas e de pouca remuneração.

E inevitável então deixar de observar uma "reinvenção" da divisão em classes, intensificando o antagonismo entre grupos historicamente diferentes. Se antes a cidade tinha os pobres em periferias e os mais abastados nos centros, a atualidade amplia essa divergência, colocando no ambiente urbano uma minoria abastada e com amplo acesso às inovações em contraponto com uma grande parcela da população, sem acesso nenhum às vantagens proporcionadas pelos avanços do setor quaternário. Temos aqui o agravamento de um velho problema: as massas de excluídos, mesmo com toda tecnologia disponível, continuam aumentando, e tais disparidades sócio-econômicas culminam na eclosão de movimentos, legais ou não, de reivindicações, fazendo da cidade um palco de conflitos de diversas naturezas.

A globalização leva assim à reflexão das funções urbanas, e explicita e agrava problemas que já existiam no meio urbano. Se antes da era global esses problemas causavam desconforto, com a ação desse fenômeno, tudo se tornou mais complexo, justamente porque a globalização acelera tudo, inclusive a propagação de problemas. Sendo assim, a globalização produz novas cidades dentro de velhos espaços, tão conhecidos pela humanidade.

Na verdade, as cidades são as mesmas em sua aparência, no entanto, a essência sofre intensas transformações. Assim, altos edifícios e uma ampla rede de transportes e de comunicação acabam por não conseguir ocultar de forma eficaz o drama dos marginalizados e nem as deficiências da própria cidade, produto da falta de um planejamento eficiente e racional, que sem sombra de dúvidas reduziria significativamente esses problemas crônicos. A globalização impõe novos desafios à cidade e o maior de todos é o de se estruturar em fluxos e redes, desenvolver-se, mas sem ampliar o número de excluídos.

Temos assim, uma gradativa substituição de cidades acidentais, que surgiam em torno de um acidente geográfico qualquer e ia crescendo aleatoriamente, por cidades intencionais. Os tempos modernos pedem cidades intencionais, de modo que elas cresçam com racionalismo, e essas cidades, a todos esses novos desafios, devem se materializar num planejamento.

Dessa forma, é importante planejar a cidade em todos os seus aspectos. Com a globalização, essa tarefa torna-se mais árdua, isto porque, o tempo se acelera bem como os fluxos que estruturam a rede também se alteram com intensa rapidez, o que produz um ambiente extremamente mutável; essa capacidade de mutação constante faz que com as estratégias percam o valor usual em pouco tempo, assim, é importante planejar tendo em vista essa flexibilidade estratégica, visando antes de mais nada, a importância do elemento humano e sua capacidade administrativa, e ansiando resultados bem como flexibilidade. Enquanto se pautar o planejamento urbano apenas em aspectos quantitativos e documentais, aviltando o potencial estratégico humano, teremos ações pouco eficazes, uma vez que números e documentos não revelam os anseios e necessidades da sociedade. Sendo assim, o planejamento estratégico terá eficácia a partir do momento em que for elaborado, discutido e aprovado por membros de segmentos de toda a sociedade.

Conforme o dizer de LOPES (1998)⁴, é preciso assim, recriar as cidades, tendo como ponto de partida o Sistema de Planejamento Estratégico, que tem como objetivo principal a coordenação dos vários níveis e funções estratégicas de uma organização em um projeto global, considerando quatro pontos principais que são a missão, onde queremos ir; as estratégias, como chegar lá; o orçamento, o que podemos fazer; o controle, como medir o andamento do processo.

Levando esses princípios para a política de reorganização urbana, pode-se falar que sua missão consiste em adequar as cidades à população e seus anseios, propiciando uma gestão democrática, onde a qualidade de vida esteja em pauta e o alcance da cidade desenvolvida e ao mesmo tempo, igualitária e justa; as estratégias englobam as ações que devem ser executadas para se atingir a cidade melhorada, mas tais ações não devem ser aplicadas indiscriminadamente; pelo contrário, devem atender à realidade de cada lugar específico. É então que entra em cena, mais uma vez, o ato de planejar.

Ao longo dos últimos anos, temos notado um esforço maior em relação à organização do meio urbano, sendo assim, dentro das estratégias, em se tratando do território brasileiro, o Planejamento Estratégico para o desenvolvimento urbano recebe ainda influências e contribuições de mais duas ações planejadas: os Planos Diretores e mais recentemente, o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 com o objetivo de melhorar e ampliar a abrangência dos poucos artigos da Constituição Federal de 1988 destinados à questão urbana; o orçamento engloba a materialização do que foi planejado, ou seja, com o auxílio de recursos financeiros e humanos, corresponde à prática do que foi elaborado, assim, trata-se da convergência de recursos para a construção de escolas, hospitais, asfaltamento de ruas, criação de áreas de lazer, revitalização de áreas degradadas, despoluição de cursos de água, revisão no sistema de transportes, infra-estrutura para bairros novos, obedecendo às limitações e potencialidades do local a ser transformado, entre outras ações que permitam uma melhor acomodação humana dentro do espaço urbano; e por fim, o controle, onde órgãos governamentais e também não-governamentais, devem fiscalizar a correta aplicação de tudo o que foi previamente planejado, observando os pontos fortes do plano e fazendo os devidos ajustes nos pontos mais vulneráveis. Por isso é necessária a participação de toda a sociedade.

Para se obter sucesso na implementação do Planejamento Estratégico de Cidades, a sociedade deve buscar o processo de repensar e planejar os rumos da cidade, opinando e atuando em todos os processos de planejamento, assim, ficar a par de todos os assuntos, tendo autoridade para cobrar resultados e aplicar as experiências bem sucedidas em planos posteriores. É através da seqüência de planos realizados com sucesso e com caráter democrático que as cidades podem encontrar um caminho que conduza ao desenvolvimento e progresso sem tirar a sustentabilidade do ambiente e nem excluir contingentes populacionais, o que aumenta os níveis de violência e de alienação.

PLANOS DIRETORES E O ORDENAMENTO URBANO

O Planejamento Estratégico abre caminhos para a melhoria da qualidade de vida dentro do meio urbano, o que acaba refletindo em suas adjacências, o que é um fato normal, visto que estamos tratando de uma realidade assentada em fluxos e redes. No entanto, o Planejamento Estratégico não é a única ferramenta para se conseguir melhorias na cidade; há também o Plano Diretor, que na verdade é bem parecido como o Planejamento, mas tem funções diversas, sem perder por isso a complementaridade entre ambos.

Enquanto que "o Plano Estratégico de Cidades é um plano de ação, formulado a partir do consenso de atores públicos e privados, dentro de uma visão ampla dos espaços e da sociedade local e global, definindo projetos tangíveis e intangíveis, cuja implementação se baseia no compromisso de um grande número de atores públicos e privados... o Plano Diretor é um plano de ordenamento urbano, com o objetivo de determinar os usos do solo e os sistemas de integração e comunicação, partindo de normas definidas em um arcabouço legal, geradas por uma visão integral de construção da cidade desejada", segundo preceitua LOPES (1998)⁵.

Na verdade, ambos apresentam suas diferenças básicas, sobretudo porque o Planejamento é um plano de ação, geralmente voltado para ações de curto prazo e sofrendo influências de aspectos críticos e o Plano Diretor é um plano que regulamenta as ações, sofre maior influência da administração pública e tem um caráter normativo que regulamenta as ações futuras, mas ao final do

⁴ LOPES, Rodrigo, *op. cit.*, p.80.

⁵ LOPES, Rodrigo, *op. cit.*, p. 95.

processo, tanto o Planejamento Estratégico como o Plano Diretor devem estar coordenados e interligados, configurando um processo empenhado em modificar a estrutura urbana e gerando espaços mais propícios a uma habitação harmoniosa nos meios urbanos.

Com relação ao Plano Diretor, trata-se de uma exigência da Constituição Federal, que abarca os municípios com mais de 20 mil habitantes e visa uma melhor e maior qualidade de vida a todos os munícipes das localidades envolvidas, e participam de sua elaboração o prefeito e a câmara municipal e ainda membros da população como um todo, ou seja, parte de uma iniciativa do prefeito, a proposta é então, discutida entre a comunidade e dependendo dessas discussões, é encaminhada à Câmara onde pode tornar-se uma lei. Dessa forma, o Plano Diretor deve atender aos anseios da população, levando à construção de uma cidade melhor, que garanta a seus moradores incentivos e garantias da participação popular na gestão municipal, e ainda traga ações que desenvolvam o espaço urbano de forma viável levando em conta a justiça social e ainda o equilíbrio ecológico.

O Plano Diretor deve apresentar ainda diretrizes que culminam em investimentos que se distribuam entre toda a população e favoreça o melhor acesso da mesma a todos os serviços públicos. No pensar de SAULE JR. (2002, p. 77-78), "o plano diretor como plano urbanístico se caracteriza como plano imperativo por suas diretrizes serem impositivas para a coletividade, apresentando um conjunto de normas de conduta que os particulares ficam obrigados a respeitar"⁶.

Em suma, o Plano Diretor é um norteador de fundamental importância na expansão do espaço urbano em concomitância com o local onde está situado. Através dele é possível saber até que ponto uma cidade pode crescer, até que ponto seus recursos podem ser usados de forma racional e sustentável, quais são as áreas carentes de mais segurança, saneamento, atendimento médico-hospitalar, serviços educacionais, políticas habitacionais, enfim, o que pode ou não ser feito dentro dos limites de determinado espaço urbano.

ESTATUTO DA CIDADE: UM AVANÇO NA REFORMA URBANA

É justamente acompanhando essa tendência de organização planejada das cidades que temos a aprovação do Estatuto da Cidade, produto de um longo período de estudos e tendo por base os artigos 182 e 183 da Carta Magna, promulgada em 1988, que veio atender as necessidades de um país essencialmente urbano, uma vez que os níveis de urbanização no Brasil encontram-se na casa de 80% da população total. Sendo assim, uma legislação que regulamente e organize as ações ocorridas no meio urbano é grande valia para que se possa pensar em um país mais justo e de melhores oportunidades em um futuro não muito distante. Sim, não muito distante porque se tais medidas de organização urbana forem implantadas de modo correto, grandes são as chances de sucesso e de melhoria em todos os sentidos nas questões que tangem as urbes brasileiras.

Dessa forma, o Estatuto mostra-se um projeto ambicioso de transformação urbana, visando a resolução, ou ao menos, um abrandamento de problemas crônicos, levando assim à um aumento da qualidade de vida nas cidades. Esse Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) foi aprovado em julho de 2001, e desde outubro do citado ano, tem o papel de organizar e dinamizar a política urbana nacional, desde a esfera municipal até a federal, com destaque para os aspectos municipais, uma vez que os municípios serão os grandes responsáveis pela aplicação das propostas contidas no estatuto. E embora, tenha parte de seu texto original vetado, esse conjunto de ações representa um avanço e uma conquista tanto de entidades civis como também de movimentos sociais empenhados em redefinir o espaço urbano.

Dentre os objetivos desse Estatuto, podemos destacar a questão do direito a cidades sustentáveis. Este ponto é de fundamental importância. Numa época globalizada, onde tudo se produz e se consome com uma velocidade descomunal, a sustentabilidade se mostra como uma eficaz ferramenta de racionalização do uso do espaço. A cidade deve assim, crescer de acordo com as condições do ambiente onde está inserida, observando as potencialidades e limitações do mesmo, de modo que este ambiente seja melhor aproveitado e ofereça sustentação ao espaço urbano por muito mais tempo.

A cidade sustentável esbarra na necessidade de se criar uma política que favoreça o crescimento e desenvolvimento das cidades, mas, sem afetar de forma muito traumática o ambiente. Além da

⁶ SAULE JR., Nelson; ROLNIK, Raquel. O estatuto da cidade e o plano diretor. In. (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras* (Letícia Marques Osório - org.) Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002. 64 p.

preservação ambiental, o Estatuto da Cidade visa à democratização, permitindo assim, uma maior participação popular na elaboração e aplicação de leis. Conforme preceitua LEAL (2003, p. 180), "o primeiro passo, neste sentido, é definir os critérios a serem atendidos pela propriedade urbana para que cumpra sua função social, a fim de que se possa dispor de parâmetros concretos em caso de ações coercitivas visando à sua efetivação. Também aqui a participação de todos os segmentos da sociedade é importante, pois dependendo dos padrões adotados, pode-se, mais uma vez, perpetrar a injustiça social"⁷. Assim, sustentabilidade e gestão democrática surgem como importantes conquistas obtidas através do Estatuto da Cidade.

Na verdade, essa lei prima pela melhor qualidade de vida da população, prevendo assim uma integração e cooperação entre os governos e a iniciativa privada, além do oferecimento de serviços públicos, os quais atendam em primeira instância às reais necessidades da população.

Outra preocupação do Estatuto refere-se à ocupação do solo. É cada vez maior a ocorrência de fatos lamentáveis nas cidades em virtude da ocupação (e também da má ocupação) do solo urbano. Em primeiro lugar, sempre temos que considerar que um mínimo pedaço de solo urbano é bem mais caro que no meio rural. Mesmo assim, o êxodo rural, já inserido na realidade brasileira há algumas décadas, continua enviando levas de migrantes ao meio urbano.

Como o espaço urbano é muito caro, temos aí outro grave problema social: o inchaço urbano e uma péssima política habitacional. Sem uma política de organização do espaço não há como mudar o quadro, ou seja, as pessoas sem condições de pagar um aluguel de um prédio digno ou de até mesmo financiarem um imóvel próprio, passam a improvisar, ocupando áreas impróprias à habitação, incluindo encostas de morros, áreas verdes voltadas à preservação de vegetações ou então periferias, cada vez mais distantes dos centros de decisões.

Outra questão que envolve o uso do solo urbano está na falta de planejamento das construções. Muitas vezes, para se atender a interesses da reprodução do capital, cria-se áreas dentro das cidades que posteriormente causarão sérios problemas.

Voltando à questão da favelização / marginalização, temos associado a isso um aumento considerável de ações violentas. Tais ações levam parte da população, principalmente a mais abastada, a procurar áreas mais seguras; surgem nesse contexto os condomínios horizontais. Esses condomínios ocupam áreas fora dos centros das cidades, uma vez que essas áreas sofrem com diferentes tipos de poluição, sobretudo sonora, visual e atmosférica. A exclusão urbana deixa assim muitas áreas desocupadas nas regiões centrais, que abandonadas, ficam repletas de construções que se deterioram com o tempo. Tais construções acabam atraindo pessoas excluídas que ocupam essas áreas, formando espécies de guetos, onde pessoas se amontoam nesses espaços sem nenhuma qualidade. Fora isso, não são raros os conflitos entre esses invasores e a força repressora. Dessa forma, é importantíssimo que o Estatuto promova uma melhor reordenação espacial no meio urbano, revitalizando áreas do centro, transformando-as em espaços culturais, educacionais e de preservação à memória dos próprios municípios, além de criar áreas novas de construções que abarquem a população de excluídos de forma mais digna e organizada.

Ainda dentro da temática do solo urbano, bem como sua reordenação e ocupação, o Estatuto da Cidade traz mais inovações, estendendo o Plano Diretor às cidades integrantes das regiões metropolitanas, cidades turísticas e ainda, aglomerações que estejam em áreas de grande impacto ambiental. Ainda nessa linha, há um interesse em reduzir os custos dos lotes e unidades habitacionais, bem como aumentar a oferta dos mesmos, de modo que muitas famílias que moram mal, por exemplo, em encostas de morros ou em edificações sem a menor infra-estrutura, passem a integrar o espaço urbano, habitando por consequência em locais mais dignos, tornando-se assim, verdadeiros cidadãos, algo que não acontece com frequência, pois muitas famílias nem têm endereço fixo, fato complicador em suas relações sociais.

Sobre a questão ambiental, o estatuto traz também artigos que se voltam à preservação do ambiente. É imprescindível que se adotem medidas urgentes, as quais melhorem a relação cidade / meio. Políticas de transportes que priorizem o uso do transporte coletivo reduzem a emissão de gases nocivos à atmosfera, e educação e conscientização da população pode ser útil no consumo racional

⁷ LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades para o espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

da água, uma organizada rede de coleta e reciclagem do lixo evita a degradação de novos recursos, uma vez que revitaliza recursos já utilizados e elaborados. Na verdade, muitos municípios já adotam tais medidas, no entanto, tudo é muito isolado e praticado em menor escala. Com uma política urbana organizada, essas ações tendem a ser melhores difundidas, e assim, tornarem-se hábitos, os quais a longo prazo, representarão um ganho enorme ao ambiente.

Outra importante diretriz do estatuto está relacionada à integração entre as atividades urbanas e rurais, uma vez que elas se complementam. Sempre houve integração entre esses dois meios; no entanto, com a modernização industrial e expansão urbana, o campo acabou por ser industrializado também, ampliando mais ainda a relação cidade e campo. A cidade sempre dependeu do campo, isto porque sempre deu primazia às atividades secundárias e terciárias, não produzindo assim, as matérias-primas e nem os bens naturais a serem consumidos. No entanto, o meio rural está dependente do urbano, isso porque, com a modernização e mecanização de boa parte de suas atividades, há necessidade de se consumir bens produzidos nas cidades como colheitadeiras, tratores, aviões, agrotóxicos, adubos e insumos em geral. Além do próprio fator humano aí inserido; os fluxos populacionais que aí se instalam, desde uma simples migração pendular ao êxodo rural. Sendo assim, a política urbana dos municípios deve incluir o espaço rural em seus planejamentos, uma vez que o campo, ainda que fora do meio urbano, faz parte do conjunto municipal, ou seja, a integração cidade / campo deve ser levada em consideração ao se planejar e repensar o espaço urbano.

Outra questão trazida pelo estatuto diz respeito à tributação. A proposta aqui é direcionar os ganhos com a arrecadação de impostos a ações que primem pela qualidade de vida dos munícipes. Há na atualidade um descrédito geral nessa questão por parte dos contribuintes, isto porque grande parte dos recursos arrecadados é desviada ao bel-prazer de pessoas mal intencionadas. Assim, os tributos continuam dilapidando os bolsos dos cidadãos enquanto que as ruas continuam esburacadas, muitas das quais, mal iluminadas, a segurança é precária, infra-estrutura incompleta ou inexistente, o que pede urgentemente uma reavaliação da política de arrecadação de tributos. Com a nova lei, o interesse é destinar toda a arrecadação em ações que melhorem a qualidade de vida no meio urbano, planejando bem o que ser feito e observando quais áreas realmente precisam de mais atenção.

A preocupação da legislação reside também na questão da preservação dos caracteres culturais de cada cidade. Na atualidade, muitos são os casos de depredação do patrimônio histórico. Imóveis com grande importância dentro da memória de cada município, muitas vezes são derrubados ou modificados radicalmente, onde a estrutura original dá lugar a novos modelos arquitetônicos que combinam com padrões estabelecidos por bancos, magazines, lojas de conveniência, entre outras atividades. Nesse processo, a história urbana perde boa parte de suas características e as gerações futuras ficam sem um acesso amplo às origens de sua cidade, uma vez que os prédios modificados não seguem nenhum padrão arquitetônico de época nenhuma, sendo alterados de acordo com os interesses do grupo proprietários e às tendências publicitárias de cada período. Nesse caso, há fidelidade com a reprodução do capital e não com a história e nem com os valores culturais do povo que habita e constrói o espaço urbano. A lei assim, vem oferecendo uma maneira de regulamentar e cuidar para que as construções históricas tenham o seu devido valor e sejam devidamente preservadas.

Basicamente, o Estatuto da Cidade pauta suas ações em instrumentos que possam viabilizar a concretização de seus objetivos. Dentre esses instrumentos ganham destaque os planos de ordenação territorial e de desenvolvimento sócio-econômico, que sintetizam bem os anseios da reforma urbana, que é o de reconstruir a cidade e dedicá-la a seus moradores. Destacamos o planejamento das Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, sendo que nestas notamos os problemas urbanos mais graves e, quanto às microrregiões, é importante organizar também o espaço urbano dos municípios componentes, uma vez que um interage com o outro.

Mais uma vez é importante frisar a importância do Plano Diretor e sua relação com a competência municipal. Na verdade, a opção pelos municípios e não pelo controle da União reside na facilidade de fiscalização do processo pela esfera municipal, com boa atuação o município tem condição de concretizar as ações planejadas, ficando mais organizado, desencadeando um processo contínuo de melhoria no funcionamento de todos os processos dentro do espaço urbano. O disciplinamento do parcelamento, uso e ocupação do solo, também um instrumento, pois trata de um fator relevante que é o aproveitamento da base de tudo, ou seja, o solo, fonte de sustentação para as atividades urbanas, desde a edificação de prédios até a instalação de vias que permitam a circulação de bens e pessoas.

Há ainda dentre os instrumentos do Estatuto da Cidade o zoneamento ambiental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual, a gestão orçamentária participativa, e os planos de desenvolvimento econômico e social.

A questão do uso do solo urbano ainda envolve outro instrumento enfatizado pelo Estatuto da Cidade, que trata da criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZIES), que são áreas destinadas à construção e manutenção de habitações que incluam na cidade legal todas as áreas excluídas, ou seja, áreas que visam receber moradores de cortiços, favelas, invasões, assentamentos populares, e toda sorte de moradias clandestinas e irregulares, dando-lhes mais dignidade, oferecendo a todos moradores a oportunidade de ocupar um espaço dentro da cidade legalizada; nesse contexto, as ZIES são de fundamental importância uma vez que visa eliminar focos de clandestinidade, recolocando pessoas marginalizadas dentro do processo de pleno exercício de cidadania.

Pode-se dizer que o Estatuto da Cidade tem uma grande preocupação com a regularização fundiária, abrindo com a legislação grandes possibilidades para a classe menos favorecida ocupar melhores posições dentro da cidade, fazendo inclusive que a própria cidade seja mais equilibrada e o convívio torne-se mais amistoso. Abrangendo a população excluída nas ZIES, pode-se estruturar um novo bairro ali, acrescentando a infra-estrutura básica e planejando o local de acordo com as necessidades da população ocupante desse espaço. Nas proximidades, deve-se instalar postos de saúde, construir áreas de lazer e de prática de esportes e ainda escolas, é então que o processo aumenta sua atuação e ganha contornos mais firmes, apontando para a redução maior dos problemas urbanos, além de morar bem, obter uma série de benefícios são de grande valia, principalmente no que tange à educação. Com conhecimento, a população fica mais próxima da realidade, aumenta o poder de análise e de crítica, e se torna mais apta a participar da gestão democrática da cidade.

Aliado ao Estatuto da Cidade, o Plano Diretor se configura como um importante auxiliar na execução das idéias trazidas do Estatuto da Cidade. A partir do Plano Diretor, fica mais claro em que áreas podem ser desapropriadas ou estarem sujeitas ao usucapião e ao direito de preempção.

Quanto à desapropriação, os órgãos competentes podem se valer dela para melhorar o uso de imóveis urbanos. Todo imóvel urbano deve ter a sua função social, caso isso não ocorra, esse imóvel pode ser desapropriado para ser incluído em programa de reforma urbana. A utilização do imóvel será considerada adequada ou não de acordo com o Plano Diretor estabelecido para a cidade em questão. Após a desapropriação, cabe dar um novo destino ao imóvel, fazendo com que o mesmo passe a ter uma plena função social.

A usucapião, já existente antes da aprovação do Estatuto da Cidade, ganha um disciplinamento melhor ao ser classificado em usucapião individual e usucapião coletivo. No primeiro caso, dá o domínio do imóvel ao morador que ocupá-lo para fins de moradia por cinco anos ininterruptos e sem oposição, desde que este morador não possua outro imóvel, nem mesmo no meio rural e esteja ocupando uma área de no máximo duzentos e cinquenta metros quadrados. O estatuto inova ao englobar na questão os aspectos físico-territoriais, enfocando as edificações e também o aspecto social. No segundo caso, as áreas são superiores a duzentos e cinquenta metros quadrados e são destinadas a famílias de baixa renda, que também ocupam tais áreas por pelo menos cinco anos consecutivos, promovendo uma regularização fundiária, e incluindo pessoas na cidade legal, fato que promove também a reorganização urbanística.

No caso de preempção, o mesmo corresponde ao instituto jurídico com vistas a conferir em dadas situações a preferência para uma pessoa física ou jurídica de comprar um imóvel que está sendo alienado pelo proprietário do imóvel para outra pessoa. No caso da reforma urbana, o Poder Público tem a preferência de adquirir áreas propensas à preempção para criar espaços públicos ou então, áreas verdes, tudo levando em conta as determinações do Plano Diretor proposto.

Em síntese, o Estatuto da Cidade aliado ao Plano Diretor vem com o objetivo explícito de promover a regularização fundiária nas cidades brasileiras, reorganizando o espaço e tornando-o mais democrático. Neste caso, todas as ações que envolvem o meio urbano devem passar pela aprovação de quem elabora o Plano Diretor e é justamente por isso que as audiências públicas são importantes. A opinião da sociedade pesa muito sobre a gestão urbana, isto porque, a partir do momento em que o Estatuto vem para reconstruir as cidades, dando-lhes um caráter altamente democrático, não se pode pensar em democracia se houver a exclusão da comunidade local do processo. Com um Plano Diretor bem elaborado e em concordância com o Estatuto da Cidade fica mais fácil de estabelecer

todas as metas a serem cumpridas dentro dos espaços urbanos, desde o direito de construir até a tributação, incluindo uma revisão nas taxas municipais, como o IPTU, por exemplo, que deve ser revertido em projetos voltados para a cidade mais justa e acessível a todos.

CONCLUSÃO

A cidade entendida como um organismo vivo e dinâmico está sempre pronta para transformações. Com o processo de globalização, as relações urbanas foram se alterando, a informação e a reprodução do capital ficaram bem mais velozes e as funções e a própria identidade urbana se viu modificar radicalmente.

Em meio ao fogo cruzado, está a população dos meios urbanos, sujeita também a todas as mutações impostas pelo voraz fenômeno da globalização. Novas concepções em choque com velhos problemas e assim, a cidade atual viu-se num caos como há muito tempo não se via. A hora então, é de retomar os caminhos aspirando a estratégias e ações que confluem para uma qualidade de vida melhor dentro dos espaços urbanos. Buscar uma valorização do aspecto humano em todos os sentidos e não ficarmos presos à observação de arranha-céus e luzes de néon. A cidade é mais que prédios e outdoors. A cidade é na verdade, a materialização e a síntese do sistema capitalista e sua dinâmica cheia de antíteses.

Nessa perspectiva, planejar é preciso, aliás, é fundamental, para se almejar uma convivência melhor no meio urbano. No caso do Brasil, as idéias contidas no Estatuto da Cidade parecem interessantes e podem ser de grande valia na implementação dos Planos Diretores pelo país afora. É claro que a legislação tem suas falhas, e em muitos casos, vai tornar-se falaz, no entanto, esse conjunto de propostas representa um avanço na geografia urbana brasileira. Se todas as idéias forem sendo postas em prática paulatinamente, não irá demorar para termos cidades mais aprazíveis e convidativas ao pleno convívio social. Pode parecer utopia se analisarmos todas as propostas em um primeiro instante, mas à medida que vamos nos aprofundando no entendimento do texto legal proposto para a reforma urbana, nos deparamos com possibilidades reais de transformação. Será sem dúvida um trabalho lento de árduo, e que só se concretizará com a participação de toda a sociedade. Governos, organizações não-governamentais, grupos de discussão, segmentos da sociedade, enfim, se todos contribuírem de alguma forma, há grandes possibilidades de podermos saborear dentro de alguns anos, uma realidade urbana mais justa, igualitária e democrática.

Extrair a ação do papel e colocar em prática é função de toda a sociedade, afinal de contas, cada cidade é o que a própria sociedade constrói. E se todos empenharem buscando melhorias na qualidade de vida nas cidades, bons ventos soprarão, trazendo a todos a garantia de tempos melhores. As ferramentas estão ao alcance; cabe a nós agora usá-las de forma racional e eficaz.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Estatuto da cidade (2002). **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais de política urbana. - 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

GONZALES, Suely Franco Netto; HOLANDA, Frederico de, KOHLSDORF; Maria Elaine. **O espaço da cidade** - contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto, 1985.

LACAZE, Jean-Paul. **Os métodos do urbanismo**. Trad. Marina Appenzeller. Campinas, SP: Papirus, 1993.

LOPES, Rodrigo. **A cidade intencional**: o planejamento estratégico de cidades. 2. ed. Rio de Janeiro, Mauad, 1998.

MOTA, Suetônio. **Planejamento urbano e preservação ambiental**. Fortaleza: Edições UFC, 1981.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Comentários ao estatuto da cidade**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

RYBCZYNSKI, Witold. **Vida nas cidades**: expectativas urbanas no novo mundo. Trad. Beatriz Horta. Rio de Janeiro: Record, 1996.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1994.