

Análise da implantação dos planos diretores em escala nacional, no período 2003-2018: horizontes para a revisão

Organizador 1: Alex Ferreira Magalhães (UFRJ / IPPUR; Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro - LEDUB)

Organizador 2: Ana Beatriz Oliveira Reis (Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA)

RESUMO GERAL

A ideia de que os interesses coletivos que pesam sobre o solo urbano devem se sobrepor aos interesses privados desenvolve-se no país, basicamente, a partir da década de 1930, no contexto da revolução varguista, sendo retomada na década de 1960, no alvorecer do movimento de reforma urbana, e conhece um período de especial desenvolvimento sob os auspícios da Constituição de 1988 e, sobretudo, após a edição do Estatuto da Cidade, em 2001. No período pós-1988, a expectativa inicial era a de que os planos diretores – definidos na Constituição Federal como o instrumento básico da política urbana e da fixação do conteúdo da função social da terra urbana – desde que elaborados com participação popular, pudessem conduzir à prevalência do interesse coletivo na regulação da propriedade, o que levaria a transformações significativas nas cidades brasileiras em termos de acesso à terra urbanizada, bem como no acesso aos serviços e benesses urbanas, favorecendo a emergência de um cenário geral de acesso à cidade. No entanto, vários especialistas – como Álvaro Vilaça, Ermínia Maricato e Raquel Rolnik, esta última tendo coordenado a campanha nacional, do Ministério das Cidades, de apoio à elaboração dos Planos Diretores Participativos (2005-2006) – avaliam que, após um período em que se multiplicaram experiências de participação popular e controle social das políticas públicas, bem como em que ocorreu a edição de um massivo número de planos diretores, no contexto de marcos jurídico-políticos consolidados e de viés relativamente democrático, pouco se avançou na direção de uma efetiva reforma urbana. Não se alcançou uma reorganização do Estado brasileiro, a fim de que passasse a ser um agente indutor de um desenvolvimento urbano que aponte na direção da reversão das históricas desigualdades urbanas e que fizesse valer as determinações legais que preconizam uma política urbana de caráter redistributivo dos ônus e benefícios da urbanização.

Assim, tem se observado que a aplicação das diretrizes e dos instrumentos urbanísticos estabelecidos no plano diretor de cada município depende de uma série de condições a fim de torná-lo verdadeiramente (ou socioespacialmente) eficaz. Um aspecto que ressalta a importância da proposta desta sessão livre reside no fato de que, até o momento, o debate a respeito do tema dos planos diretores tem se concentrado, basicamente, numa análise sobretudo textual dos mesmos e na viabilidade em tese (ou meramente das condições jurídico-formais) de sua aplicação, em detrimento da realização de amplos levantamentos empíricos a respeito da **política urbana realmente praticada nos municípios**, que possibilite a problematização da efetividade material – ou territorial – dos planos, capaz de produzir dados refinados a respeito de seu grau de implementação, que subsidiem uma avaliação de sua maior ou menor centralidade para a política urbana.

O debate proposto nessa sessão se mostra especialmente oportuno na conjuntura presente, momento em que o processo de revisão decenal obrigatória dos planos diretores está sendo iniciado por um grande número de municípios brasileiros, que os aprovaram entre 2005 e 2008, na maioria dos casos. Nesse momento, as questões relacionadas ao grau de implantação dos planos e aos seus efeitos territoriais serão colocadas de maneira central no debate público. Em que pese as limitações quanto à implantação dos instrumentos, tem sido observada, em municípios das diversas regiões do país, o quanto os processos de revisão têm servido de espaços institucionais de participação capazes de trazer à tona embates em tono de concepções antagônicas de cidade e de sua gestão democrática, permitindo que se aprofunde o debate – teórico e político – a respeito dos limites e possibilidades da participação popular nos processos de planejamento e gestão das cidades. Assim, o desenvolvimento dessa sessão vai se nutrir e receber as influências dos processos políticos em curso nesse mesmo período, o que nos parece algo bastante fértil do ponto de vista de sua potencialidade, possibilitando uma reflexão atualizada a respeito do estado da arte da institucionalização dos planos diretores na política urbana de âmbito municipal, bem como da medida em que as questões e os conflitos que envolvem o desenvolvimento urbano estão sendo incorporados nos planos. Em outras palavras, trata-se de refletir e avaliar até que ponto os planos diretores têm constituído uma arena ou campo em que essas questões e conflitos são enfrentadas, processadas e respondidas, bem como, que mecanismos inerentes a essa arena ou campo têm sido acionados nesse sentido, e com que viés.

Implícita nas linhas antecedentes está a percepção da necessidade de avaliações aprofundadas das experiências vividas nos municípios brasileiros, nos últimos dez a quinze anos, período de vigência formal dos planos diretores produto da Campanha Nacional acima aludida, que servirão de matéria-prima fundamental dos esforços de análise e qualificação do papel desses planos, bem como de exercícios de caráter prospectivo, a respeito do papel que podem vir a desempenhar nos próximos dez anos. Consequentemente, coloca-se como fundamental o debate a respeito da construção de metodologias de avaliação que possam

ser aplicadas, a fim de que o repensar dos planos se assente em bases consistentes, conceitual e empiricamente fundadas.

No limite, toda essa reflexão conduz a colocar em questão o próprio modelo de planejamento urbano adotado no país, no sentido de se cogitar de possíveis alternativas ou revisões desse modelo, de maneira a responder às interpelações que decorrem tanto da análise da experiência recente (últimos 10 a 15 anos), como dos novos desafios colocados pela conjuntura nacional e internacional, seja de ordem político-administrativa, seja de ordem econômica, seja de ordem propriamente territorial. No âmbito nacional, merece destaque a conjuntura política que emerge das eleições de 2018, na qual uma coalizão política de caráter acentuadamente conservador conquistou posições de poder nos estados do centro-sul e no governo federal, o que prenuncia um possível conjunto de medidas que se situam na contramão do programa da reforma urbana e do direito à cidade.

A presente sessão, por fim, visa dar continuidade ao debate surgido em seminário realizado em 2018, no Rio de Janeiro, por iniciativa do Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB), organismo vinculado ao IPPUR / UFRJ, que reuniu em torno de 30 especialistas no tema, de 5 distintas unidades da federação. Nesse evento, questões como estas foram objeto de debate, tendo como norte a ampliação da escala das análises de experiências, a fim de que se possa construir um panorama nacional, que oriente as futuras decisões relativas à política urbana no país, especialmente aquelas referentes aos modelos e instrumentos de planejamento urbano. Nesse sentido, a presente sessão livre busca representar, em última análise, um segundo momento de reflexão coletiva do grupo reunido em 2018, apontando para a constituição de um fórum permanente de intercâmbio de experiências relacionadas à implantação dos planos diretores, bem como de aprofundamento do debate a respeito das questões aqui apresentadas, com potencial de se desdobrar numa rede nacional de pesquisa destas mesmas matérias.

TÍTULO DA PALESTRA 1: Análise do pacto estabelecido no Plano Diretor e seu grau de influência nas práticas da gestão municipal urbana: procedimentos metodológicos para uma abordagem nacional

Nome do palestrante 1: Jonathas Magalhães Pereira da Silva (PUC-Campinas – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo e Arquitetura)

Parte-se do pressuposto que a legislação urbanística é a face concreta do pacto resultante de um embate entre diferentes interesses. O embate é entendido como ação que carrega diferentes graus de legitimidade, podendo haver intensidades diversas quanto à exclusão ou inclusão dos grupos sociais envolvidos. Por sua vez, os grupos sociais, na contemporaneidade, carregam uma ampla gama de identidades simultâneas, conforme aponta Stuart Hall. Os pressupostos adotados indicam a dificuldade de compreender as contradições e graus de embate ocorridos ao longo do estabelecimento dos pactos, idealmente concretizados na lei do plano diretor. Maior ainda é a dificuldade de estabelecer causa e consequência entre pacto e ação. Portanto, identifica-se um desafio metodológico no estabelecimento de procedimentos que devem ainda considerar, recursos, tempo da pesquisa e pressupostos conceituais comuns. Somado a esse desafio, cabe considerar que, para a pesquisa abranger a escala nacional, é fundamental o estabelecimento de um elenco de procedimentos metodológicos comuns, que possibilitem a análise comparativa ou ao menos indiquem o grau de centralidade do Plano Diretor na política urbana. Para contribuir com esse debate, apresenta-se a análise comparativa de dezenove planos diretores paulistas, realizada em 2009. Toma-se o relato como pano de fundo para fomentar a discussão do estabelecimento das questões geradoras e dos procedimentos metodológicos, tanto da leitura dos Planos Diretores, como para debater as estratégias na caracterização e vinculação das práticas da gestão municipal urbana às ações propostas no Plano Diretor.

TÍTULO DA PALESTRA 2: A implantação dos planos diretores nos municípios fluminenses: uma visão a partir de diversos atores sociais

Nome do palestrante 2: Tarcyla Fidalgo Ribeiro (Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional)

Tendo por base um projeto de pesquisa já em fase avançada de execução, a exposição que ora se apresenta pretende trazer as análises preliminares deste esforço de pesquisa que, em um universo de 14 municípios fluminenses, buscou realizar exame documental e empírico sobre a implantação dos planos diretores sob o ponto de vista de diversos atores sociais (representantes dos poderes executivo e legislativo, Ministério Público, movimentos sociais, membros da sociedade civil, empresariado, etc.). A amplitude da pesquisa empírica busca captar as complexidades presentes nos diversos quadros de aplicação, colaborando com a problematização da percepção geral que se apresenta da não implantação dos planos diretores, não apenas no estado do Rio de Janeiro, mas em escala nacional. Deste modo, a apresentação pretende trazer uma leitura preliminar dos dados produzidos nesta pesquisa, problematizando aspectos oriundos do trabalho com os municípios componentes do seu universo e apontando perspectivas e desafios para o debate da avaliação da implantação dos planos diretores em escala nacional.

TÍTULO DA PALESTRA 3: Instrumentos de política urbana e tipologias de municípios no Brasil: desbloqueando a caixa de ferramentas

Nome do palestrante 3: Bárbara Oliveira Marguti (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA)

Reconhecidos estudos acadêmicos e de grupos de pesquisa na área do planejamento urbano apontam para a baixa implementação e efetividade dos instrumentos contidos nos Planos Diretores Municipais, sejam eles de indução do desenvolvimento urbano, de regularização fundiária ou de democratização da gestão urbana. Dentre os entraves que inviabilizaram a larga utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade, nos últimos 16 anos, está a heterogeneidade dos municípios brasileiros, associada ao fato de os mencionados instrumentos representarem uma caixa de ferramentas supostamente capaz de ser aplicada tanto aos problemas urbanos de uma Grande Metrópole Nacional (como a Região Metropolitana de São Paulo e seus mais de 21 milhões de habitantes), quanto de um centro local (que não ultrapassa 10 mil habitantes). Diante deste cenário, a mais recente iniciativa de pesquisa da parceria entre IPEA e SNDU, com a participação do IBGE, está na conceituação e caracterização de diferentes tipologias de centros urbanos, regiões metropolitanas e outros arranjos populacionais para a definição de políticas multiescalares para as diferentes tipologias verificadas. Dessa forma, pretende-se aproximar as necessidades dos diferentes municípios brasileiros, não os dissociando de seus arranjos intermunicipais e interfederativos, a instrumentos urbanísticos e à políticas públicas espaciais que efetivamente possam responder aos desafios urbanos que se impõem a cada distinta configuração de centro urbano brasileiro.

TÍTULO DA PALESTRA 4: Considerações preliminares sobre a aplicação de princípios de saúde urbana aos Planos Diretores

Nome do palestrante 4: Luis Carlos Soares Madeira Domingues (Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ; Programa de Pós Graduação em Urbanismo - PROURB/FAU-UFRJ)

A apresentação buscará avançar na problematização da metodologia de elaboração e implementação dos planos diretores a partir do quadro teórico-metodológico do campo da saúde urbana, reconhecido como um campo de pesquisa promissor na definição de referências para a saúde pública, planejamento e projeto urbano, considerando a necessária articulação entre setores da sociedade e a governança democrática, tendo a saúde como elemento legitimador e integrador para superar as iniquidades na cidade. Antes que uma análise de experiências, a apresentação tem por objetivo fazer uma reflexão prospectiva, provocativa, que busca influenciar o aprimoramento da metodologia dos Planos Diretores. Um dos principais conceitos utilizados é o de *determinantes sociais da saúde*, que considera a relação entre fatores não tradicionalmente pertencentes ao setor saúde com a saúde e a qualidade de vida da população. O tema é coerente com o ideário da reforma urbana e considera como eixo de reflexão e ação a superação das desigualdades e das vulnerabilidades sociais, sendo a equidade em saúde o principal objetivo das ações em saúde urbana.

TÍTULO DA PALESTRA 5: Os limites e as possibilidades da Gestão Democrática das Cidades: o caso do processo de revisão do Plano Diretor da cidade de Santarém-PA

Nome do palestrante 5: Ana Beatriz Oliveira Reis (Universidade Federal do Oeste do Pará)

A cidade de Santarém, localizada no Oeste do Estado do Pará, se destaca como principal centro urbano do Baixo Amazonas. No mês de julho de 2017, foi iniciado o processo de revisão do Plano Diretor da cidade composto pelas seguintes atividades: três audiências públicas, doze oficinas comunitárias nas zonas urbana e rural e a Conferência Municipal de revisão do Plano Diretor. Dentre essas atividades oficiais, destaca-se a Conferência como momento de intensificação das disputas entre modelos antagônicos de cidade, expressos nos discursos, em especial, dos setores ligados ao agronegócio, de um lado, e dos movimentos sociais representativos da diversidade de segmentos da população da cidade, de outro. O texto do novo plano diretor aprovado em conferência municipal, e que recepciona as demandas dos movimentos sociais da região, segue na Câmara Municipal para apreciação. Contudo, recentes manifestações de alguns vereadores e do atual prefeito da cidade vieram no sentido de modificar o conteúdo aprovado em conferência, de forma a permitir, especialmente, a criação da Zona Portuária na região do Lago do Maicá. Logo, a recente experiência de Santarém pode fomentar o debate sobre os limites e as possibilidades da participação popular nos espaços institucionais voltados ao planejamento e à gestão das cidades, tendo em vista os preceitos da ordem urbanística constitucional e do Estatuto da Cidade.