

Universidade Brasil
Curso de Engenharia Civil, Campus Descalvado

RAFAEL OTÁVIO PIMENTA

PLANEJAMENTO URBANO E AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO PARA O
CRESCIMENTO ORDENADO DAS CIDADES
URBAN PLANNING AND HOUSING POLICIES FOR GROWTH ORDERED CITIES

Descalvado, SP

2016

Rafael Otávio Pimenta

PLANEJAMENTO URBANO E AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO PARA O
CRESCIMENTO ORDENADO DAS CIDADES

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Valéria Peruca de Melo

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Engenharia Civil da Universidade
Brasil, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Engenharia Civil.

Descalvado, SP

2016

Autorizo, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial deste TCC, por processos xerográficos ou eletrônicos.

Assinatura do aluno:

Data:

RAFAEL OTÁVIO PIMENTA

**PLANEJAMENTO URBANO E AS POLÍTICAS DE
HABITAÇÃO PARA O CRESCIMENTO ORDENADO DAS
CIDADES**

**Trabalho de Conclusão
apresentado como exigência
para a obtenção do título de
Bacharel em Engenharia
Civil, à Universidade Camilo
Castelo Branco - Unicastelo,
desenvolvido sob a orientação
da Prof.^a Dr.^a Valéria Peruca
de Melo.**

Aprovado em ___/____ de 2016.

Com Nota _____.

BANCA EXAMINADORA

_____.

Prof. Orientador Valéria Peruca de Mello

_____.

Prof. Convidado Maria Eliza Bianchi dos Santos

_____.

Prof. Me. Thais Cereda Ravasi

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, minha família e aos meus amigos que estiveram presentes ao meu lado em todos os momentos da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Considerando esta monografia como resultado de uma caminhada que começou na Unicastelo, e que é impossível enxergar o final, agradecer pode não ser uma tarefa fácil, nem justa. Para não correr o risco da injustiça, agradeço de antemão a todos que de alguma forma passaram pela minha vida e contribuíram ou ainda contribuem para a construção da pessoa que sou hoje.

Agradeço à Deus pela minha vida, por estar sempre abrindo caminhos, por mais esta conquista e por todos os desafios que tive que superar durante ela, os quais, com certeza, só me fizeram amadurecer.

Aos meus pais, Alessandro Pimenta e Ana Paula Pimenta, meus avós, Luiz Pimenta e Nelly Pimenta, que sempre estiveram ao meu lado e nunca deixaram faltar amor e me proporcionaram esta oportunidade.

Aos meus irmãos, Mariana e Mateus, e aos meus amigos, pela paciência e incentivo que tornaram possível a conclusão deste curso.

À todos os professores que me acompanharam durante esta caminhada.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo discutir amplamente um assunto atual e relevante: A importância do planejamento urbano para o crescimento ordenado das cidades. Já que planejamento urbano é um tema que precisa estar sempre em pauta nas reuniões ou sessões das câmaras municipais. Com o propósito de alcançar o objetivo proposto, foi realizada uma pesquisa para conceituar as consequências que ocorrem na ausência de um planejamento para o crescimento de uma determinada cidade. Destaca-se também o Plano Diretor e sua importância, visando compreender os reais motivos da sua implantação. A metodologia utilizada se pautou em pesquisas e na revisão bibliográfica, onde a partir destes estudos foi possível identificar os fatores mais agravantes da falta de um planejamento, nas questões ambiental, social e econômica.

Palavras-chaves: Crescimento Municipal, Plano Diretor e Sustentabilidade.

ABSTRACT

This work aims to widely discuss a current and relevant issue: The importance of urban planning, for the orderly growth of cities. Since urban planning is a subject that must always be on the schedule at meetings or sessions of municipal councils. In order to achieve the proposed objective, a survey was conducted to conceptualize the consequences that occur in the absence of a plan for the growth of a particular city. It also highlights the Master Plan and its importance, to understand the real reasons for its implementation. The methodology used was based on research and literature review, where from these studies it was possible to identify the most aggravating factors of lack of planning, both in environmental issues, social and economic.

Keywords: Urban planning and Master plan.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dimensões da sustentabilidade.....	26
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS

ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
PD	Planos Diretores
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia Estatística

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. OBJETIVOS	14
3. REVISÃO DE LITERATURA.....	15
3.1. Constituição do Espaço Urbano	15
3.2. Planejamento Urbano	16
3.2.1. Definição	16
3.2.2. Planejamento Urbano no Brasil.....	18
3.3. Plano Diretor	22
3.3.1. Definição.....	22
3.3.2. Etapas do Processo de Idealização de um Plano Diretor.....	23
3.4. Desenvolvimento Sustentável.....	25
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	29
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	30

1. INTRODUÇÃO

Um dos grandes problemas que as cidades enfrentam é como conciliar qualidade de vida com crescimento e desenvolvimento, levando em conta o acelerado crescimento urbano desordenado a partir do processo de industrialização no século XX. O aumento do número de pessoas, veículos, acúmulo de resíduos urbanos, violência, poluição, falta de saneamento e outros fatores agravantes acabam gerando pressões sobre as administrações públicas, principalmente as municipais, que não conseguem desenvolver uma infraestrutura tão rápida quanto o crescimento populacional.

Diante do crescimento constante da população nos centros urbanos, torna-se fundamental o processo de planejamento das cidades, visando à qualidade de vida de seus habitantes. Para isso, são criados os instrumentos de política urbana dentro da administração das cidades, como as secretarias de desenvolvimento urbano, que são instrumentos que buscam a ordenação do espaço público.

Em 2001, entrou em vigor a lei federal nº 10.257 regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, o “Estatuto da Cidade” como foi chamado, o que tornou obrigatório a existência dos Planos Diretores nas cidades com mais de 20.000 habitantes (BRASIL, 2001).

O Plano Diretor (PD) de uma cidade define o papel da mesma na vida em sociedade, estabelecendo diretrizes para o futuro dos municípios. Ou seja, o papel de um PD é planejar o crescimento ordenado das cidades.

Planejar significa estruturar o futuro das cidades, na busca de precauções para evitar problemas a fim de ganhar possíveis benefícios. Isso mostra como é importante um bom planejamento dentro das áreas urbanas, para que desenvolvam de forma organizada e não se tornem futuros problemas. Uma região bem organizada resulta em uma melhor qualidade de vida da população.

Porém, são necessários que os estudos e os assuntos abordados saiam do papel e tornem-se realidade, para que a cidade possa se desenvolver de acordo com o que foi estudado e planejado. Considerando que as mudanças concretas em uma determinada cidade podem alterar as relações econômicas, sociais e culturais, compete aos Planos Diretores prever essas modificações na organização da cidade. Além disso, o processo não pode parar na implementação, mas sim, ter continuidade ao longo do tempo e deve-se identificar possíveis erros e proporcionar soluções práticas e funcionais que sejam aprimoradas com o passar dos

tempos. Ações como estas podem levar ao desenvolvimento e ao crescimento populacional de uma cidade.

2. OBJETIVOS

O objetivo deste trabalho é discutir sobre a importância do planejamento urbano, porque deve existir planejamento durante o processo de crescimento da cidade. Quais os fatores agravantes quando há a falta de planejamento, como deve ser feito o planejamento.

Além do planejamento urbano para o crescimento ordenado das cidades, este trabalho tem como objetivo retratar a importância de um planejamento visando o desenvolvimento sustentável das cidades, pois a sociedade tem mudado muito nos últimos tempos, passado por muitas transformações, e isso é por causa do próprio homem que não soube preservar a natureza.

3. REVISÃO DE LITERATURA

3.1. Constituição do Espaço Urbano

A partir do momento em que os homens passaram a se organizar em sociedade, iniciou-se a criação do espaço, dentro do qual se estabeleceram as chamadas cidade. Rolnik (1995) relembra que uma cidade é construída e habitada por pessoas que vivem coletivamente, ou seja, o indivíduo nunca está só, pois dela faz parte um conjunto de pessoas que vivem e se organizam política e administrativamente, o que implica na ideia de organização social do espaço urbano. Quando o número de pessoas aumenta e este espaço começa a crescer, significa que está ocorrendo um processo de urbanização.

Segundo Maricato (2002), a urbanização nada mais é do que a construção da cidade, pois nela são estabelecidos os espaços que atendem às necessidades da população, os quais devem proporcionar bem-estar e qualidade de vida. Portanto, devem possuir infraestrutura e equipamentos que garantam as funções urbanas, assim sendo, é preciso investir em bens e equipamentos, podendo ser eles: edifícios, máquinas, redes de tubulações, sistema viário, drenagem pluvial, abastecimento de água, esgoto, energia e comunicação. Esse conjunto faz parte da infraestrutura de um espaço urbano e representa a rede de serviços públicos, com vistas ao seu bom desempenho. A implantação da mesma e dos equipamentos acompanha o crescimento territorial de uma cidade, pois, à medida que o espaço urbano cresce o que anteriormente era satisfatório, pode, então, tornar-se ineficaz. Para garantir que o crescimento seja organizado é preciso planejá-lo, tem-se então o chamado planejamento urbano.

Silva (2010) resume a conceituação de Villaça para quem o planejamento, sendo um conjunto de ações que auxiliam na ordenação da cidade, tem metas a serem atingidas e que devem ser modificadas periodicamente, para que simbolizem a continuidade do crescimento e do desenvolvimento. Na perspectiva do autor citado, no Brasil, o planejamento urbano efetiva-se através de quatro tipos diferentes de ações, sendo elas:

- *Strictu sensu*: realizada por meio dos planos diretores.
- Zoneamento: obedecendo a legislação diferenciada de acordo com os espaços nos quais ela se aplica.
- Planejamento de novas cidades.
- Urbanismo sanitário: desenho embelezador.

Silva (2010) afirma que o urbanismo sanitarista é fácil de ser percebido, pois são espaços pensados com o intuito de embelezar, com lotes geométricos, vias largas, espaços verdes representados por praças e parques. Mas, na maioria das vezes, estes espaços ficam restritos a algumas áreas da cidade, ou seja, nos locais em que a população beneficiada é também a mais favorecida economicamente. O que representa mais um agravante para a situação brasileira, pois além de desigualdades relacionadas à economia existem as desigualdades em relação ao espaço urbano da cidade. As desigualdades espaciais urbanas podem ser vistas desde a diferenciação entre centro e periferia, na qual a primeira tem melhores indicadores sociais do que a outra. Além do que a infraestrutura das áreas periféricas é carente ou até inexistente quando comparada às das áreas centrais.

Sposito (2011) diz que essas diferenças urbanas geram grandes rupturas em uma sociedade, pois acentuam ainda mais os conflitos, além de segregar e fragmentar o mesmo espaço urbano. Infelizmente, no Brasil, os municípios crescem de forma a excluir e marginalizar a população economicamente menos favorecida, a qual é constituída pela classe trabalhadora. Para contemplar e provocar a inclusão socioterritorial da parcela desse segmento populacional, atualmente, para o planejamento urbano com justiça social no Brasil, pode-se fazer uso da delimitação das Zona Especiais de Interesse Social (ZEIS), principalmente nas áreas que fazem o entorno dos grandes centros urbanos. As ZEIS são delimitadas pelos Planos Diretores Municipais, logo fazem parte do processo de planejamento urbano dos municípios. Apesar disso, não têm recebido a atenção necessária ante os desafios de constituir fluxos ágeis para os centros urbanos. Em muitas realidades municipais, grande parte dessas áreas estão sendo destinadas às políticas de habitação, para a produção de moradia, um uso restrito e com infraestrutura mínima que não contempla as demais necessidades de saúde, educação, trabalho, deslocamento e lazer dos moradores. Nesse sentido, essa forma de uso das ZEIS não traz elementos novos ao desenho urbano, além do que repõe as históricas desigualdades sociais e espaciais que tem acompanhado a lógica elitista de planejamento urbano no Brasil.

3.2. Planejamento Urbano

3.2.1. Definição

Segundo Villaça (1999), planejamento urbano é a organização dos espaços urbanos de forma específica, ou seja, desde os planejamentos urbanos até que se cheguem aos atuais

Planos Diretores. Planejamento é um processo de criação e desenvolvimento de programas que buscam melhorar aspectos relacionados à qualidade de vida da população através da organização dos espaços urbanos de forma específica.

Segundo Cibergeo (2009), planejar significa antever processos futuros, prognosticar a evolução de tendências, e elaborar um plano ou programa com o objetivo de coordenar ações preventivas contra os efeitos do crescimento territorial desordenado, ou seja, o planejamento pode ser implementado nas escalas territorial, regional e urbano. E, para Souza (2004), planejar significa buscar estruturar o futuro das cidades, na busca de precauções para evitar problemas a fim de ganhar possíveis benefícios. Isso mostra como é importante um bom planejamento dentro das áreas urbanas, para que desenvolvam de forma estruturada e não se tornem futuros problemas.

Já para Ferrari Junior (2004), pode ser entendido como um processo de trabalho permanente voltado para a elaboração de medidas com o objetivo de organizar e/ou potencializar a dinâmica urbana, ou seja, ele deve culminar em um conjunto de ações que contribua para a melhoria da qualidade de vida na cidade.

O planejamento urbano auxilia no controle do crescimento e das mudanças, com vistas a favorecer o território municipal. Se a cidade é o espaço do deslocamento constante das pessoas, é preciso minimizar as distâncias, seja através do transporte público ou com prestações de serviços mais próximas aos usuários. Trata-se de uma forma de projetar e garantir infraestrutura urbana próxima, para isso cada bairro deve possuir sua creche, escola, posto de saúde e transporte público para facilitar o deslocamento das pessoas.

Principalmente em épocas de eleições, podemos ver candidatos fazendo promessas de garantir o bem-estar das pessoas moradoras das áreas mais periféricas das cidades, porém sabemos que nem sempre são investidos recursos nessas áreas. Essas áreas acabam oferecendo pouco ou até mesmo nenhuma infraestrutura para seus moradores. Com isso, muitas pessoas acabam sendo marginalizadas, discriminadas e não têm o direito à cidade, garantido. Assim, trabalhar, habitar, ter lazer e viver nessas áreas tem um custo muito elevado para essas pessoas. Nisso se expressa a fragmentação e a segregação urbana que separa a população em classes, tanto no aspecto social quanto no espacial.

3.2.2. Planejamento Urbano no Brasil

Em pouco mais de 50 anos, saímos de um país majoritariamente rural para um país urbano, que apresenta 81% da população, estimada em 170 milhões pelo Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE), habitando as cidades (IBGE, 2010).

Segundo Rolnik (1997), o expoente máximo deste rápido processo de urbanização brasileiro, é a cidade de São Paulo, que por volta de 1886 possuía cerca de 50 mil habitantes e chegou 1922 com uma população estimada em 580 mil pessoas. Vinte anos mais tarde a cidade já se encontrava com 1,3 milhões de habitantes, e, segundo dados do IBGE, a população estimada é de 11,2 milhões (IBGE, 2010).

O crescimento acelerado das áreas urbanas não foi, no entanto, uma prerrogativa das grandes cidades. No mesmo período, observamos no Brasil o surgimento de metrópoles mundiais, como São Paulo e Rio de Janeiro, de metrópoles nacionais e regionais, como Salvador, Recife, Fortaleza, Manaus, Cuiabá, Porto Alegre e Belém e de cidades de médio porte que se tornaram referências em suas regiões, a exemplo de Campina Grande, Feira de Santana, Caruaru, Mossoró e Sobral. Além disso, houve um aumento significativo do número de municípios no país e da população em geral.

Essa transformação no perfil de urbanização do país deixa claro, através de números, o processo de inchamento populacional das cidades que não foi, entretanto, acompanhado por um incremento na infraestrutura disponível, comprometendo as condições de vida oferecidas à população. Termos como favelização, cortiços, problemas urbanos, transporte de massa, caos urbano, planejamento urbano, planos urbanos, esvaziamento dos centros, diagnóstico dos problemas da cidade, dentre outros, passam a fazer do vocabulário dos que vivem, governam e estudam as cidades.

É dentro deste contexto de grandes transformações e mudanças, que envolvem não só os aspectos qualitativos e quantitativos das cidades brasileiras, mas também todo o contexto político, econômico, legal e social do país, que devemos buscar compreender a história do planejamento urbano do Brasil, com objetivo de formular uma leitura crítica do passado e uma construção mais sólida, real e exequível para o futuro.

Ao contrário do que muitos pensam o planejamento urbano no Brasil não se inicia na década de 1950, período em que o Brasil passa a ser um país majoritariamente urbano. Verifica-se seu início, em que pese ainda não haver uma denominação formal de “Planejamento Urbano” e nem estruturas formais nas administrações públicas, no último quartel do século XIX. Na época, preocupações com a saúde da cidade, higienismo, a

necessidade do rompimento com o passado colonial e a adesão ao moderno e a ascensão de uma nova classe dominante, que demandou o embelezamento das cidades, começam a propiciar intervenções nas cidades.

Villaça (1999) divide em três períodos a história do planejamento urbano no Brasil. O primeiro inicia-se no final do século XIX, por volta de 1875 e vai até o ano de 1930. O segundo vai de 1930 até por volta de 1992, ano em que se inicia o terceiro período e que perdura até o fim do século XX. Pode-se acrescentar a este esquema, um quarto período que se inicia em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, legislação que regulamenta e afasta qualquer dúvida, porventura existente, sobre a validade e/ou aplicabilidade das diretrizes da nova ordem jurídico-urbanística no país, introduzida pela Constituição de 1988, através do conceito de função social da propriedade.

- **Primeiro período: 1875 – 1930**

O início do primeiro período ou, como afirma Villaça (1999), o nascimento do planejamento urbano no Brasil, se dá em 1875, quando a então Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro, criada em 1874 pelo Ministro do Império João Alfredo Correa de Oliveira, apresenta seu primeiro relatório, no qual é utilizado pela primeira vez dois conceitos-chave: o de plano e o de conjunto geral ou global, associados ao espaço urbano.

Este é o período dos planos de melhoramentos e embelezamentos, baseados nas intervenções urbanas com pretensões científicas que se iniciaram ao final do século XIX nas grandes metrópoles europeias, com o plano de extensão de Barcelona e o Plano de Haussmann, em Paris. É a proposta da nova classe dominante, que rejeita o passado colonial e usa o planejamento para impor a sua ideologia. Neste período surgem as grandes avenidas, praças e monumentos.

- **Segundo período: 1930 – 1992**

O segundo período inicia-se na década de 1930, momento da história nacional em que se verifica um aumento na organização e consciência das classes operárias e um conseqüente enfraquecimento das classes dominantes. Este fato se reflete na Revolução de 1930, que marca o da República Velha e da hegemonia política da burguesia do café. As conseqüências das mudanças econômicas e sociais trazidas pela Revolução de 1930 refletiram-se no planejamento urbano no Brasil, na medida em que surge a necessidade de reprodução do

capital imobiliário na cidade, ou seja, a cidade passa a ser vista como força de produção. Deixa-se a cidade bela, para buscar-se a cidade eficiente.

O crescente aumento da consciência operária fez com que crescessem as críticas à derrubada de bairros inteiros de casebres e a construção de novos bairros, que só atendiam ao capital imobiliário e não aos anseios das classes populares urbanas.

Villaça (1999) divide este período em três subperíodos:

- a) **O urbanismo e o Plano diretor (1930 – 1965):** no ano de 1930 tem-se a divulgação dos planos para as duas maiores cidades do Brasil, que trazem como novidade o destaque para infraestrutura e o transporte. Para o autor, este período é marcado pela passagem do planejamento que era executado para o planejamento-discurso. Nasceram expressões como caos urbano, crescimento descontrolado e necessidade de planejamento, para tentar justificar a falta de soluções para os problemas urbanos.
- b) **Planejamento integrado e os Superplanos (1965 – 1971):** este período mostra o distanciamento entre os planos e a realidade posta nas cidades. Conforme explicita Villaça (1999), este distanciamento atingirá seu apogeu com os Superplanos, que se caracterizam pelas ideias de globalidade, de sofisticação técnica e interdisciplinaridade do planejamento.
- c) **O plano sem mapa (1971 – 1992):** ainda segundo Villaça (1999), nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples, feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes. Seus dispositivos são um conjunto de generalidades. Novamente, o plano inconsequente. Com a expressão ‘plano sem mapa’ pretende-se designar o novo tipo de plano que a ideologia dominante inventou nas suas constantes tentativas de dar a impressão de que está cuidando do planejamento e aperfeiçoando-o continuamente. O novo tipo de plano apresenta apenas objetivos, políticas e diretrizes. Já que é assim, o diagnóstico e a grande quantidade de mapas e estatísticas são dispensados. O Plano sem Mapa em geral enumera objetivos, políticas e diretrizes os mais louváveis e bem-intencionados possíveis. Com isso elimina as discórdias e oculta os conflitos. O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade

intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado, mesmo que, procure justificá-las. Na maioria dos casos, entretanto, na verdade, ocultá-las.

- **O terceiro período: 1992 – 2001**

Enfim, tem-se o terceiro período que se inicia na década de 1990 e que entendemos vigorar até 2001, quando é promulgado o Estatuto da Cidade. Tem como ponto marcante a inserção, por meio de uma Emenda Popular (Emenda pela Reforma Urbana), na Constituição Federal de 1988, dos artigos 182 e 183, que pavimentam em definitivo uma nova fase para a questão urbana no Brasil.

Mesmo sem ter uma regulamentação dos artigos, várias cidades, dentre as quais destacamos Recife e Porto Alegre, tentaram colocar em prática os princípios estabelecidos por essa nova ordem urbanística estabelecida pela Constituição de 1988. A insegurança jurídica e a mentalidade dos operadores do direito e dos governantes, ainda vinculada aos aspectos tradicionais absolutos da propriedade urbana contidos no Código Civil de 1916, fizeram com que poucos casos práticos tivessem sucesso, em que pese o caráter desbravador destas iniciativas.

No período procura-se sair dos planos tecnocráticos para os planos políticos. Busca-se extrapolar, transpor as barreiras dos escritórios técnicos e colocar em discussão, técnica e política a cidade real, com seus anseios e vários atores envolvidos.

- **O quarto período: iniciado em 2001**

Como afirma Villaça (1999), legislação que regulamenta e afasta qualquer dúvida, porventura existente, sobre a validade e/ou aplicabilidade das diretrizes da nova ordem jurídico-urbanística no país, introduzida pela Constituição de 1988, através do conceito de função social da propriedade. O Estatuto da Cidade é a denominação que recebe a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, a qual regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Ele estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. - Lei 10.257 Governo Federal.

3.3. Plano Diretor

3.3.1. Definição

O PD estabelece objetivos a serem atingidos na ordenação do território municipal, as atividades a serem executadas e quem deve executá-las, fixando as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município. Tem por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando o bem-estar da comunidade local.

A existência do PD é condição básica para o Município dispor sobre as limitações urbanísticas à propriedade urbana, determinar as obrigações de fazer ou não fazer de proprietário de imóvel urbano, e de estabelecer comportamentos visando ao cumprimento da função social da propriedade.

Para Genz (2016), de uma forma geral, o planejamento é um processo técnico destinado a transformar a realidade existente em direção a objetivos previamente estabelecidos.

As discussões acerca do conceito de Plano Diretor se desenvolveram no Brasil mais ou menos a partir dos anos 50. Cada cidade possui seu Plano Diretor elaborado por órgãos e pessoas envolvidas no assunto.

Do ponto de vista físico, incumbe ao Plano Diretor ordenar a utilização do solo municipal, considerando o território do município como um todo (art. 40, § 2º, do Estatuto da Cidade). Isto significa que deve o planejamento municipal ser feito sobre o território global do município, tanto da área urbana quanto da rural, já que o crescimento da cidade sempre se dá em direção à zona rural. Esse planejamento territorial define o melhor modo de ocupar o território de um município, prevendo os pontos onde se localizarão atividades, e todas as formas de uso do espaço, presentes e futuros.

É primordial, em qualquer município, que se tenha conhecimento da estrutura fundiária local e suas tendências de desenvolvimento. Partindo deste conhecimento, cada município deve escolher, dentre os instrumentos oferecidos pelo Estatuto da Cidade, aqueles que mais venham a favorecer a inclusão social, criando condições que viabilizem o financiamento do ordenamento urbano.

São necessários que os estudos e os assuntos abordados saiam do papel e tornem-se realidade, para que a cidade possa desenvolver de acordo com o que foi planejado. Considerando que as mudanças concretas em uma determinada cidade podem alterar as

relações econômicas, sociais e culturais, compete aos Planos Diretores prever essas modificações na organização da cidade.

Cabe enfatizar que o Plano Diretor é uma forma de planejamento urbano, assim como o plano estratégico das cidades. E estes, se tornam obscuros em sua real aplicabilidade. Até a aprovação do Estatuto da Cidade o Plano Diretor possuía a concepção apenas de um documento administrativo, onde o processo decisório do planejamento da cidade era executado apenas por arquitetos, urbanistas, geógrafos e engenheiros.

3.3.2. Etapas do Processo de Idealização de um Plano Diretor

O Passo inicial para elaboração de um Plano Diretor é realizar um trabalho de identificação da situação do município, mediante a utilização de mapas que identifiquem a geografia local, hidrografia, vegetação, solos, áreas de preservação e conservação ambiental, além de mapas que identifiquem as áreas de riscos para ocupação urbana, áreas propensas a escorregamento, erosão, inundação, contaminação do subsolo, etc.

Nesta atividade de identificação, também deverão ser localizadas, no espaço, áreas de preservação de patrimônio histórico e cultural, além de se mapear toda a estrutura fundiária local, definindo-se as propriedades regulares e irregulares existentes no território. A aferição da estrutura fundiária pode ser feita mediante utilização dos cadastros municipais existentes, ou com auxílio dos dados existentes no registro imobiliário.

É importante que neste processo de mapear e identificar a situação fática local seja também identificado, no plano físico, a infraestrutura urbana já existente. Posteriormente, com base no levantamento da realidade existente, caberá à municipalidade definir as estratégias e os instrumentos mais adequados para se construir a cidade almejada. Para tanto, deve haver uma formulação de propostas que sejam debatidas entre os vários representantes da sociedade civil organizada, para que, dentro de um sistema de debate e votação, sejam definidas as metas que a população entende desejáveis.

O mesmo município observa, no trabalho de prévia identificação de sua realidade, que seu território apresenta várias áreas de riscos ambientais, e define como outro ponto estratégico a redução destes riscos, como inundações, erosões, contaminação do subsolo, desabamentos e etc.

Uma vez definidos os objetivos estratégicos a serem alcançados, deverão ser definidos os instrumentos de planejamento e de política urbana, bem como os de política econômica,

tributária e financeira do município, dentre aqueles previstos no Estatuto da Cidade (art. 4º/Lei nº 10.257).

Por fim, deverá ser prevista a forma de monitoramento do Plano Diretor, exigência do art. 42, inc. III, do Estatuto da Cidade. O monitoramento compreende avaliações, atualizações e ajustes sistemáticos, que devem estar definidos na lei do Plano Diretor.

Segundo orientação do Ministério das Cidades, é recomendável que o próprio Plano Diretor determine os meios e a sistemática para revisá-lo. Conforme o Estatuto da Cidade, a lei que institui o mesmo deverá ser revista pelo menos a cada 10 anos. A revisão e os ajustes deverão ser discutidos e acordados de forma integrada com os demais fóruns de discussão atuantes no município, consolidados em conferências municipais e articulados com as demais ações implementadas pelos diferentes níveis de governo.

O Estatuto da Cidade aponta em seu art. 40, § 4º, que deverão ser garantidos no processo de elaboração do Plano Diretor e de fiscalização de sua implementação, a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos segmentos da comunidade, além da publicidade quanto aos documentos e informações produzidos.

Portanto, a efetiva participação da comunidade local, através de vários representantes da sociedade civil organizada, é requisito essencial à validade do processo de elaboração do Plano Diretor, o qual só estará legitimado mediante a estrita observância, por parte do poder público municipal, deste requisito. A inobservância de tal requisito importa desconformidade com a Constituição Estadual e com o Estatuto da Cidade, tornando o Plano Diretor vulnerável ao ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, além de viabilizar a responsabilização dos agentes políticos envolvidos no seu processo de elaboração, por prática de ato de improbidade administrativa.

Atento às questões suscitadas pela obrigatoriedade de aprovação do Plano Diretor, o Ministério das Cidades, através de seu Conselho das Cidades, editou as Resoluções de nº 25 (de 18/03/2005) e 34 (de 01/07/2005), contendo orientações sobre a elaboração destes instrumentos, inclusive no que concerne à participação da comunidade neste processo.

A Resolução nº 25, do Conselho das Cidades, define em seu art. 5º, que a organização do processo participativo de elaboração do plano diretor deverá garantir a diversidade, mediante ampla comunicação pública nos meios de comunicação de massa, dando-se à população ciência do cronograma e dos locais das reuniões com antecedência mínima de 15 dias, e posterior divulgação dos resultados dos debates. Por sua vez, o art. 8º, da Resolução nº 25, do Conselho das Cidades, define requisitos mínimos para as audiências públicas de debate

na etapa de elaboração do plano, enquanto que o art. 10, do mesmo diploma normativo, define como se dará a participação da comunidade, mediante prévia escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais do município, os quais acompanharão a análise da proposta na condição de delegados.

Ainda segundo Genz (2016), a participação da comunidade não deve ser observada pela municipalidade apenas na fase de elaboração do projeto de lei, pelo Poder Executivo, mas também quando de sua análise pelo Poder Legislativo, na Câmara de Vereadores. Caso contrário, viabilizaríamos a possibilidade de ser totalmente alterado o projeto original, fruto de debate entre os representantes da sociedade civil organizada e o Poder Executivo, pelo arbítrio dos membros do Poder Legislativo, o que é totalmente contrário ao espírito participativo na elaboração deste importante instrumento de política urbana, preconizado pelo Estatuto da Cidade. Aliás, neste aspecto o art. 40, § 4º, deste diploma legal é bastante claro ao definir que a participação da comunidade deverá ser garantida pelos Poderes Executivo e Legislativo municipais.

3.4. Desenvolvimento Sustentável

Com o aumento constante da população na área urbana, faz-se necessário que sejam incluídas no processo de planejamento urbano, medidas de prevenção em relação ao meio ambiente, pois, com o crescimento populacional, foi necessário que o homem fosse eliminando o que era natural para transformar em artificial, e isso foi de forma irregular, sem o acompanhamento e sem planejamento algum, sem a fiscalização dos órgãos públicos, por isso os grandes centros urbanos estão virando um caos. Devido aos diversos problemas ambientais verificados nas cidades, a sustentabilidade urbana tem sido um dos maiores desafios da atualidade, sendo tal noção associada ao desenvolvimento de políticas urbanas. A sustentabilidade urbana, portanto, surge como uma solução para o alcance da qualidade por meio de mudanças de valores e atitudes.

Segundo Santos (2004), o Brasil está dando os primeiros passos no processo de construção teórica sobre planejamento ambiental, porque o Brasil sempre idealizou seus projetos de planejamento que está caminhando muito lentamente no seu desenvolvimento de um Plano Diretor eficaz e de um planejamento urbano rígido, que possa ser cumprido, prevendo quais as consequências que as tomadas de decisões irão causar dentro da área em movimentação, tanto para o meio ambiente como para a comunidade, já que os planejamentos tratam de ações futuras.

O planejamento urbano tem uma grande importância no controle do crescimento desordenado dentro das cidades, onde o mesmo contribui para o agravamento das degradações do meio ambiente, que tem sido muito frequente principalmente nas áreas mais afastadas da cidade, o ramo imobiliário é um dos grandes responsáveis por essa destruição da natureza.

A busca da sustentabilidade urbana tem se constituído em um dos maiores desafios da atualidade e está associada ao desenvolvimento e às políticas urbanas.

De acordo com Sachs (1993), no planejamento do desenvolvimento sustentável é necessário considerar, simultaneamente, as seguintes dimensões da sustentabilidade, conforme mostra o Quadro 1.

Quadro 1 - Dimensões da sustentabilidade.

SUSTENTABILIDADE SOCIAL	Tem como finalidade a melhoria das condições de vida da população. Busca a equidade dos direitos e a redução das diferenças entre os padrões de vida dos ricos e dos pobres.
SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA	Por meio da alocação e gerenciamento eficiente dos recursos, deve ser mais avaliada sob critérios macrosociais, ao invés de micro empresarial, além dos fluxos contínuos e investimentos públicos e privados.
SUSTENTABILIDADE ECOLÓGICA	Pode ser melhorada por meio de medidas de intensificação de pesquisas com vistas à adoção de tecnologia limpas, de modo a aperfeiçoar a utilização dos recursos em favor do desenvolvimento urbano, rural e industrial, como também por meio de medidas que estabeleçam regras para uma adequada proteção ambiental.
SUSTENTABILIDADE ESPACIAL	Tem por finalidade o equilíbrio da configuração rural-urbana, como também uma melhor distribuição do território, no tocante à economia e aos assentamentos humanos.
SUSTENTABILIDADE CULTURAL	Tem por objetivo a busca de concepções endógenas de desenvolvimento, entendendo eco desenvolvimento como conjunto de soluções que considera as peculiaridades locais, culturais e ecossistêmicas.

Fonte: Duarte (2012)

O desenvolvimento econômico sustentável demanda uma gestão ambiental planejada que possa orientar, de forma adequada, a ocupação territorial por parte das atividades

produtivas, bem como a utilização dos recursos naturais de forma responsável. A conscientização uma ferramenta indispensável, capaz de transformar o indivíduo em relação à importância da sustentabilidade, pois um indivíduo consciente surge de um processo gradual e contínuo de educação em todos os campos em que atua. O alcance da sustentabilidade é um processo que depende da consciência ecológica da sociedade, bem como dos governos nas suas representações municipal, estadual e federal.

O planejamento ambiental deve ocorrer de forma harmônica, prevendo mudanças e proteção ao ecossistema, tendo um papel de integrador entre a ecologia e a sociedade, observando as necessidades e interesses e estabelecendo estratégias que podem ser analisadas em grupos e não isoladamente, aproveitando-se melhor do espaço físico e recursos ambientais.

A concentração de população em um determinado lugar aumenta o desperdício do solo e dos recursos naturais, porque as pessoas não cuidam do espaço que vive e se o ser humano não economiza água, em pouco tempo não teremos, luz e até mesmo alimentos, pois a cidade é um ecossistema vivo, que precisa de atenção e cuidado.

A sociedade tem mudado muito nos últimos tempos, passado por muitas transformações, e isso é por causa do próprio homem não soube preservar a natureza, onde foram degradando o meio ambiente, derrubando árvores para construir casas, acabando com riachos para construção de vilas, foram prejudicando até mesmo os animais, que muitos se encontram em extinção. A natureza primitiva é muito difícil encontrar, matas preservadas pelos municípios, áreas de preservações ambientais.

Um exemplo observado de planejamento urbano bem desenvolvido é o caso de Riviera de São Lourenço na cidade de Bertioga/SP. Desde os primeiros passos para a sua implantação, e até hoje, a Sobloco Construtora, empresa responsável pela realização deste projeto, vem planejando o uso e a ocupação do solo e realizando os investimentos necessários no campo do saneamento básico, garantindo padrões de excelência na defesa do meio ambiente e, ao mesmo tempo, criando condições de crescimento econômico com qualidade de vida. Os esforços de todas estas preocupações e cuidados urbanísticos culminaram na conquista da certificação com a norma ISSO 14001, emitida pelo órgão certificador ABS Quality Evaluations, tornando-se desta forma, o primeiro projeto de desenvolvimento urbano a receber o certificado em todo o mundo.

Com este padrão de planejamento urbano a Riviera em seus 33 anos de existência, nunca foi atingida por falta de abastecimento de água, poluição da praia por efluentes de

esgoto, enchentes, poluição sonora, do ar ou mesmo visual, ou de deficiências de mobilidade urbana.

A Riviera, diante de seu tamanho, gera reduzidos impactos ambientais. Ela capta, trata e distribui a sua água; coleta e trata o seu esgoto. Ou seja, observamos índices zero de poluição das águas. Os canais de drenagem estão sempre limpos e a praia sistematicamente com a Bandeira verde da Cetesb. Através de seu sistema de gerenciamento de resíduos sólidos, coleta-se mais de 12 toneladas por mês de recicláveis, evitando-se com isto destinos a aterros sanitários, ou mesmo, não sabidos, para este tipo de resíduo. A Riviera mantém trabalhos constantes de manutenção das áreas verdes públicas, perpetuando assim, as características da flora local. Com amplos programas de remanejamento de Fauna, o empreendimento ajuda a preservar os animais que vivem na região. Com um sistema viário de rotatórias, o fluxo automotivo é facilitado, não havendo congestionamentos. Além disso, com mais de 5 km de cicloviás, incentiva-se o uso da bicicleta ao invés do carro, proporcionando menos poluição e mais saúde.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há uma grande incerteza sobre o futuro das cidades. As cidades começaram a crescer em um ritmo acelerado e desordenado, principalmente em áreas mais carentes, isso deixa muitas dúvidas sobre como o poder público, através de políticas públicas, aproximará os cidadãos ao direito à cidade.

Tendo a tarefa de encontrar soluções mediatas e imediatas para o mal-estar urbano faz-se necessário um planejamento urbano, no qual reconhece e localiza as tendências ou as propensões naturais, locais ou regionais, para o desenvolvimento. O planejamento urbano estabelece regras de ocupação do solo, define as principais estratégias e políticas para o desenvolvimento da cidade, explicitando as restrições, as proibições e as limitações que deverão ser observadas.

É fundamental durante o planejamento urbano seja criado o Plano Diretor, e que tenha participação da população, através de audiências públicas previamente agendadas, garantindo o conhecimento de todos.

Um planejamento urbano bem desenvolvido dentro de uma cidade é muito importante, pois ele, configura papel fundamental na melhoria da qualidade de vida das populações, uma vez que um ambiente saudável, arborizado, esteticamente bonito, com baixos níveis de poluição atmosférica, visual e sonora pode contribuir para garantir a sobrevivência das pessoas de forma digna em meio às grandes cidades.

Desta forma, discutir o planejamento urbano funda objeto de grande relevância, uma vez que o termo ambiental se encontra cada vez mais atrelado a ele e ganha cada vez mais importância no atual período histórico. A temática ambiental depara-se com forte aumento demográfico e uma sociedade de consumo exacerbado, onde a degradação ambiental ganha escopo como uma das mais graves consequências do atual sistema econômico mundial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Estatuto da Cidade** (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 10 de outubro de 2016.

DUARTE, F. **Planejamento Urbano**. 2.ed. Curitiba: Editora Ibpex, 2012. 208p.

FERRARI JUNIOR, J. C. Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos**, v. 2, n. 1, p. 15-28, 2004. Disponível em: <http://www.uesc.br/cursos/pos_graduacao/especializacao/planejamento/arquivos/ferrari_junior_jose_carlos.pdf>. Acesso em 16 de outubro de 2016.

GENZ, K. S. **O Plano Diretor como instrumento de política urbana**. Ministério Público: Estado do Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/urbanistico/doutrina/id492.htm>>. Acesso em 30 de setembro de 2016.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 204p.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. 45p. (Coleção Primeiros Passos, 203). Disponível em: <<https://cidadeproducaodesubjetividade.files.wordpress.com/2016/04/rolnik-r-o-que-e-c3a9-cidade.pdf>>. Acesso em 10 de outubro de 2016.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI – desenvolvimento e meio ambiente**. 1.ed. São Paulo: Editora Nobel, 1993. 104p.

SANTOS, R. F. **Planejamento ambiental: teoria e prática**. 1.ed. São Paulo: Oficina dos Textos, 2004. 184p.

SILVA, H. A. Planejamento urbano e estruturação da cidade: transformações do planejamento em cidades médias. In: ENCONTRO NACIONAL DOS GEÓGRAFOS, 16. **Anais...** Porto Alegre, 2010. 9p. Disponível em: <www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=2484>. Acesso em 11 de setembro de 2016.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão Urbanos**. 3.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 556p.

SPOSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (Orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 1.ed. São Paulo: Editora Contexto, 2011. p. 123-146.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas**. 1.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p. 169-244.