

A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DE PLANEJAMENTO URBANO: OS ASPECTOS SÓCIO/ECONÔMICOS DAS CIDADES

MENDES, Carolina Felix¹

CAMPOS, Malu Luisi Malavski.²

BAVARESCO, Sciliane Sumaia Sauberlich³

RESUMO

O presente trabalho foi elaborado para a disciplina de Legislação Urbana do curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário FAG, abordando o tema de planejamento urbano, o qual é referente a maneira que o plano diretor participativo pode vir a auxiliar nas questões socioeconômicas das cidades, uma vez que o mesmo é um dos principais instrumentos do planejamento urbano. A pesquisa se torna importante visto que a partir do século XX observou-se uma grande migração das zonas rurais para as zonas urbanas provocando assim um crescimento desordenado e um inchaço populacional, acarretando em desigualdades sociais no desenvolvimento das cidades, motivos esses que podem vir a intervir na qualidade de vida dos indivíduos do município.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento urbano, Plano diretor participativo, desigualdade social, aspectos sócio econômicos.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho foi elaborado para a disciplina de Legislação Urbana do curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário FAG, com o tema de planejamento urbano. Durante a fase inicial da pesquisa chegou-se ao assunto e a problematização a ser argumentada, a qual demonstra de que forma o Plano diretor participativo age como instrumento organizador da questão socioeconômica das cidades.

Como consequência de uma ampla pesquisa o artigo mostra um panorama de como o plano diretor participativo pode vir a auxiliar em questões socioeconômicas do município, levando assim a uma melhor qualidade de vida aos habitantes, juntamente com uma redistribuição eficaz de infraestrutura ao município.

Pesquisou-se alguns temas que se julgaram vitais para o bom entendimento do tema, como exemplo o fato de o planejamento urbano ser um assunto relativamente novo no Brasil, uma vez que devido a uma grande migração da população rural para o ambiente urbano no começo do séc.

¹Carolina Felix Mendes, acadêmica do 6º período do curso de arquitetura e urbanismo do Centro Universitário Fag
E-mail: k-rolmendes7@hotmail.com

²Malu Luisi Malavski Campos, acadêmica do 6º período do curso de arquitetura e urbanismo do Centro Universitário Fag. E-mail: malulmcamp@outlook.com

³Sciliane Sumaia Sauberlich Bavaresco, Professora orientadora, docente dos cursos de arquitetura e urbanismo e engenharia Civil do Centro Universitário Fag. Especialista em Arquitetura paisagística pela Fag e design de interiores pela Unipar. E-mail: sciliane@hotmail.com

XX causou transtornos de inchaço populacional fazendo assim com que medidas fossem tomadas para a solução do problema.

Explanou-se também sobre os problemas econômicos e sociais, os quais acarretam as desigualdades entre os habitantes, fazendo com que os menos privilegiados sejam obrigados a residir ilegalmente em áreas desestruturadas perifericamente, levando assim a problemas como violência, falta de emprego e dificuldades no acesso ao lazer e turismo.

Outro ponto comentado é a explicação do que se trata o Plano diretor participativo que é o principal instrumento do planejamento urbano. O plano diretor participativo oferece uma organização da sociedade urbana e rural como um todo, o qual a própria sociedade, que são os mais interessados, tem voz e podem ajudar na elaboração do mesmo, assim o setor público consegue entender os principais problemas da sociedade elaborando um documento que possa vir a ser útil a todos que a habitam.

Segundo o Estatuto da Cidade (artigo 40, 2005) “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” do município, com ele os cidadãos podem receber uma maior orientação das atividades exercidas em cada região da cidade.

Fundamentada em uma pesquisa bibliográfica, o trabalho é finalizado com as análises da pesquisa, demonstrando a maneira que o plano diretor participativo é um instrumento de grande relevância não só na organização urbana, como na socioeconômica de uma cidade.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica do presente trabalho ocupou-se em demonstrar os principais pontos para que se possa entender a maneira que o plano diretor participativo pode vir a auxiliar nos aspectos socioeconômicos do município, uma vez que o mesmo age como principal instrumento do planejamento urbano das cidades.

2.1 PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO

Como resposta aos grandes problemas enfrentados nas civilizações, tanto aqueles não resolvidos pelo urbanismo moderno quanto aqueles causados por ele, surgiu o planejamento urbano. O termo surgiu na Inglaterra, marcando assim uma forma de lidar com os problemas das cidades, uma vez que as mesmas sofriam com problemas de inchaço populacional. (SABOYA, 2008).

O planejamento urbano surgiu no séc. XIX mediante a grandes transformações da sociedade europeia, a qual se encontrava no contexto da revolução industrial, tornando-se assim necessário para uma reflexão da vida urbana. Até os primeiros anos do séc. XIX havia harmonia entre a população que residia no campo e a que residia nas cidades, porém com a revolução industrial, atraídos por maiores ofertas de salários, houve um êxodo do campo para a área urbana, transformando drasticamente a distribuição da população pelo território, fazendo com que houvesse grande acúmulo não planejado nos grandes centros. (SABOYA, 2008).

Com isso, objetivando diretrizes de crescimento e desenvolvimento das cidades buscou-se um modo de aumentar a qualidade de vida dos cidadãos, a partir dos instrumentos legais a qual se dispunha. (DIAS, 1982).

Segundo DIAS (1982, p.5) pode-se definir o planejamento urbano como sendo “um processo de busca do desenvolvimento urbano por meio de ações da administração pública e da iniciativa privada”.

No Brasil podemos dizer que o planejamento urbano começou a se desenvolver recentemente, uma vez que a economia brasileira girava em torno de atividades agrárias, fazendo com que a população mantivesse residência no campo. Durante o século XVIII, a parte do Brasil que conheceu um processo de urbanização foi Minas Gerais, devido a exploração da prática mineradora formaram-se vilas que devido a concentração de pessoas para exercer tal atividade deram origem as cidades, hoje conhecidas como cidades históricas. Porém, o processo que levou o crescimento das cidades ocorreu apenas no final do século XIX, começo do século XX, quando a indústria se tornou mais presente na região sudeste do país. Contudo foi após a 2ª guerra mundial que este processo ganhou maiores proporções. (JUNIOR, s.d).

Segundo dados do IBGE (2001) no ano de 2000⁴ cerca de 81,2% da população encontrava-se na zona urbana, o que mostra que a urbanização não ocorreu apenas onde a industrialização era intensa, como no caso do Nordeste.

Durante esse período de pós-guerra até o começo dos anos de 1970 concepções modernistas e funcionalistas ganharam destaque no planejamento e em reformas urbanas brasileiras. Promovendo assim uma passagem de uma cidade de completa desordem para uma cidade organizada socialmente e progressivamente, o qual veio a assumir a centralidade nos processos de constituição da identidade brasileira. (MACHADO, 2008).

⁴ Não existem pesquisas após o ano de 2000.

Segundo Linda Gondim (2007)

[...] a cidade moderna, constituída no século XIX, não foi produzida apenas na dimensão material, como resultado da atuação de forças políticas e socioeconômicas, por vezes traduzidas em grandes projetos urbanísticos. Houve, concomitantemente, uma produção simbólica, que constituía e expressava a nova sensibilidade estética e a sociabilidade característica do espaço público definido na modernidade [...]. (GONDIM, 2007, p.37).

Devido a esse crescimento dos meios urbanos, fez-se necessário um instrumento que pudesse organizar toda a cidade.

Instituído pela Constituição Federal em 1988 o plano diretor torna-se um importante documento de planejamento urbano, elaborado de uma forma democrática, com participação da sociedade civil em todas as suas fases. (KERKHOFF, 2012).

2.2 PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: DEFINIÇÕES

Como visto anteriormente o Brasil vem passando por bruscas transformações desde o início do século XX, transformações essas que dizem respeito principalmente ao processo de formação e desenvolvimento das cidades, uma vez que durante o século XX, as cidades sofreram um inchaço populacional em decorrência da migração da população que residia na zona rural para a zona urbana. (JUNIOR e PASSOS, 2006).

A constituição Federal de 1988, trouxe a questão urbana à tona, o que determinou que seria necessário a elaboração de um documento capaz de reger a organização das cidades, o plano diretor. Segundo essa constituição, a principal finalidade era promover e organizar os espaços urbanos. Porém sua efetividade ganhou vigência com a lei 10257/2001, denominada de Estatuto da cidade, onde sua definição é “o instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana” [...]. (KERKHOFF, 2012, p. 2).

Segundo o Estatuto da Cidade (2005) o plano diretor deve integrar o processo de planejamento urbano municipal como um todo, sendo assim o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporam as diretrizes e prioridades as quais ele compõe, devendo suas leis serem revistas a pelo menos de dez em dez anos. Também fica previsto no Plano diretor que os poderes Executivo e Legislativo do município devem garantir que as audiências e debates sejam em presença da população e de associações representativas dos segmentos das cidades, tornando-o assim um plano diretor participativo, tornando público documentos e informações referentes ao mesmo e acessível a qualquer indivíduo interessado.

O Plano Diretor é um instrumento que garante aos habitantes do município um local apropriado para que possam viver de acordo com a constituição assegurando assim um local de moradia, trabalho e dignidade. Conforme mencionado no texto constitucional, em seu artigo 182, trata-se de um “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do município” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

Podemos dizer que, o plano diretor tem seu desenvolvimento orientado para uma melhor organização dos aspectos físicos, econômicos e sociais de um território municipal, o qual objetiva um melhor bem-estar da comunidade local. Em outras palavras, podemos dizer que é um documento que sintetiza, tornando explícito os principais objetivos do município, objetivos esses que estão ligados diretamente ao desenvolvimento urbano. (SILVA *apud* SABOYA, 2015).

Para tanto é a base do planejamento do município, cabendo a ele a tarefa de articulação das diversas políticas públicas existentes, fazendo-as assim convergir na mesma direção. O plano diretor também deve integrar as zonas rurais e urbanas abrangendo todo o território do município. (JUNIOR e PASSOS, 2006).

Silva (2015) conclui que:

Objetiva, ainda, ser uma ferramenta viva, verdadeira e legítima para enfrentamento das injustiças relativas ao acesso à cidade sustentável que o modelo de desenvolvimento econômico-social legou para parcela das atuais gerações e que não podem prosperar para as gerações futuras. É, em suma, um instrumento através do qual o poder público municipal, agindo estritamente dentro de sua esfera de competência (art. 30, inc. VIII, e art. 182, § 1º, ambos da Constituição Federal), estabelece as regras para o adequado controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. (SILVA, 2015, p.67).

O plano diretor é denominado participativo quando a comunidade é chamada pra a discussão de aspectos importantes para o desenvolvimento do município, isso ocorre uma vez que o poder público precisa entender as reais necessidades do setor produtivo, logo o conhecimento do setor produtivo nos aspectos econômicos e da realidade da cidade é de vital importância para que potenciais estratégias de crescimento sejam exploradas, devendo ser elaborado para que permita uma participação de todos os segmentos da sociedade, para essa elaboração pressupõe-se a realização de quatro etapas que incluem metodologia, leitura da realidade municipal, seleção e pactuação de temas prioritários e elaboração do projeto de lei do plano diretor.(SILVA JUNIOR, 2006).

Segundo o Estatuto das Cidades (2005) o plano diretor é obrigatório para cidades:

- I- Com mais de vinte mil habitantes;

- II- Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III- Onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV- Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V- Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.; (ESTATUTO DAS CIDADES, 2005, art.41, p. 33)

O plano diretor torna-se assim indispensável para o planejamento urbano, pois fazendo esse planejamento territorial é a melhor forma de ocupar o sítio de um município, prevendo assim uma melhor redistribuição no solo das atividades econômicas, sociais e turísticas. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

2.3 ECONOMIA URBANA E AS DESIGUALDADES SOCIAIS

Economia urbana é uma ciência que se encontra no meio da geografia e da economia, estudando decisões econômicas das famílias e mostrando qual a melhor maneira de formação de cidades em diferentes tamanhos e formas. Além disso é a responsável por identificar os grandes problemas das cidades como poluição, trânsito, violência, as quais deveriam afastar os agentes econômicos, ou seja, essa pesquisa é extremamente importante para que possa haver um diagnóstico eficaz para a elaboração de um plano diretor. (BETARELLI JUNIOR, s.d).

Como visto anteriormente, o Brasil no séc. XX passou por um processo de migração do campo para a cidade, esse êxodo, além de provocar o inchaço populacional trouxe também as desigualdades sociais. Deste processo surgiu uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias, ou seja, a cidade dividiu-se entre uma porção legal, rica e bem estruturada e uma porção ilegal, pobre e precária, a população que se encontra desfavorecida acaba sem opções de trabalho, cultura e lazer. Assim as oportunidades de crescimento circulam aqueles que vivem melhor, pois a sobreposição das classes faz com que a permeabilidade seja cada vez maior entre as duas. Esse é um dos fatores que faz com que a cidade se estenda indefinidamente, não há como uma cidade crescer para dentro, para a maioria das pessoas se torna inviável o pagamento de locais onde possam ter acesso a infraestrutura à qual já está instalada no local. Esta população acaba habitando locais de terras periféricas, muito mais baratas sem nenhuma infraestrutura. (ROLNIK, 2000).

3. METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos demonstrados nesse trabalho serão a pesquisa bibliográfica.

A pesquisa bibliográfica é aquela que abrange um assunto a partir do levantamento de toda a obra que já foi publicada, incluindo livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. O objetivo dessa pesquisa é colocar o pesquisador em contato com tudo o que já foi escrito sobre o assunto em questão. (MARCONI e LAKATOS, 2007).

Para Macedo (1994, p.13) “a pesquisa bibliográfica trata-se do primeiro passo em qualquer tipo de pesquisa científica, com o fim de revisar a literatura existente e não redundar o tema de estudo ou experimentação”. Dessa maneira pode-se visualizar a maneira que outros autores tratam determinado assunto fazendo com que haja comparação de diversos pensamentos, enriquecendo a pesquisa e tornando-a sólida.

4 ANALISES E DISCUSSÕES

O Plano diretor participativo é um documento técnico, porém, o seu conteúdo deve expressar o resultado de uma discussão política sobre as cidades, um dos aspectos importantes dessa discussão é o aspecto socioeconômico, este indica que o município tem o dever de efetivar meios para que seu desenvolvimento obtenha êxito. Para que a cidade obtenha um ciclo de crescimento satisfatório se faz necessário a busca por novas alternativas que convertam em oportunidades de emprego e renda, o que fortalece as atividades econômicas locais, melhorando assim a sua arrecadação de tributos. (SILVA JUNIOR, 2006). Pinto (2010, p. 118) salienta ainda que “os aspectos sociais e econômicos deverão ser levados em consideração durante o processo de elaboração do plano diretor, como componentes de seu diagnóstico”. Complementando, Moreira (2008) afirma que:

Por intermédio do plano diretor é que se define a função social da propriedade e da cidade, cujo alcance se concretizará pela intervenção públicas na busca da redução de desigualdades, segregações e exclusões sociais, contribuindo decisivamente para a expansão da cidadania. (MOREIRA, 2008, p. 08).

O plano diretor torna-se um instrumento útil nos aspectos socioeconômicos de um município quando as atividades econômicas existentes na zona rural e urbana são mapeadas, verificando assim em quais condições as mesmas estão sendo desenvolvidas, analisando como um todo a localização no território, viabilização, infraestrutura existente, potencialidades econômicas e compatibilidades

de uso do território. Após uma análise da cidade, é necessário que haja uma distribuição de espaços fixando assim parâmetros de urbanização que viabilizem as atividades econômicas no município, gerando assim estratégias e políticas de incentivo para que haja mais criação de emprego e renda, ganhando assim uma maior importância os micro e pequenos negócios informais ou não. (SILVA JUNIOR, 2006).

Corroborando com o que foi dito acima o Ministério das Cidades (2004)

Na atual conjuntura brasileira, o trabalho assalariado formal não é o que predomina; a produção industrial já não é capaz de gerar empregos como no passado; e o setor de serviços não tem a potencialidade que se acredita que tenha. Num país onde grande parcela da população está excluída do sistema de produção, um dos reflexos da organização econômica vigente são os espaços urbanos de ilegalidade e clandestinidade, o trabalho informal e a concentração de pobreza. Os espaços de desigualdade são produzidos como reflexo de uma organização econômica que prioriza investimentos públicos em áreas prioritárias para a produção, em detrimento do conjunto da população. Enquanto o planejamento e as intervenções urbanísticas refletirem apenas os interesses do mercado imobiliário, do capital e das elites fundiárias, não conseguiremos atingir o bem coletivo. É emergencial e visível, portanto, a necessidade de criarmos outros paradigmas de organização produtiva, que se estabeleçam para garantir que a propriedade cumpra sua função social. Como determina o Estatuto da Cidade (art. 39), a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências expressas no Plano Diretor. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.37).

O plano diretor deve se orientar por um projeto de desenvolvimento do próprio município, efetivando assim meios necessários para a evolução nos aspectos socioeconômicos, buscando novas alternativas geradoras de emprego e renda, o que consequentemente fortalece as atividades econômicas locais, melhorando assim a arrecadação de tributos municipais, o que coloca o município em um ciclo virtuoso de crescimento. Também se torna a dever do município criar um ambiente adequado para que os potenciais econômicos possam se consolidar, garantindo melhores condições de renda para a população local. Podemos dizer que essa melhor condição de renda é colocar um número maior de pessoas no mercado consumidor, com isso a economia se torna mais dinâmica fortalecendo a arrecadação de tributos, o que causa melhores condições para que os serviços públicos, como educação, saúde, transporte sejam prestados com uma melhor qualidade. (SILVA JUNIOR, 2006).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após fazer uma análise sobre o conteúdo apresentado, podemos concluir que após a revolução industrial que ocorreu durante o século XVIII houve uma maior procura por trabalho, das pessoas que residiam no espaço rural, no espaço urbano, como consequência houve o inchaço das cidades,

entende-se que essas cidades não estavam preparadas para um aumento tão significativo de pessoas o que levou a tomada de medidas para que os indivíduos pudessem viver com uma qualidade de vida adequada, com isso surgiu o que foi chamado de planejamento urbano.

No Brasil apenas no ano de 1988 juntamente com a Constituição Federal houve essa grande necessidade de organizar as cidades, de uma maneira que se pudesse respeitar tanto os direitos das pessoas privilegiadas socialmente, assim também como as que de alguma forma foram sendo marginalizadas, sendo quase que obrigadas a habitar, por vezes, ilegalmente locais sem infraestrutura básica nas cidades.

A medida tomada foi a criação do plano diretor, agindo como instrumento organizador do planejamento urbano, auxilia nas questões socioeconômicas de acordo com a necessidade de cada município.

Organizando a esfera urbana do município o plano diretor, como consequência positiva, traz benefícios aos empresários locais, uma vez que o mesmo pode mapear as necessidades socioeconômicas do município gerando empregos, trazendo igualdade em infraestrutura e qualidade de vida para os moradores.

Entende-se também que para que se haja um melhor resultado é de vital importância que os cidadãos, que são os mais interessados, auxiliem em sua concepção trazendo as reais necessidades da sociedade.

REFERÊNCIAS

BETARELLI JUNIOR, Admir Antonio. **Tópicos especiais da economia XVIII**. Univerdidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora -SP. s.d. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/lates>>. 15/11/2017.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2005.
_____. **(Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). IBGE – censo 2000**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 25/10/2017.

DIAS, Solange Smolarek Dias. **Palestra sobre conceituação do planejamento urbano.**

Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa-PR, 1982. Disponível em: <http://wiki.urca.br>. 16/11/2017.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. **O Dragão do Mar e a Fortaleza pós-moderna: cultura, patrimônio e imagem da cidade.** São Paulo: Annablume, 2007.

JUNIOR, José Carlos Ugeda. **Urbanização Brasileira, Planejamento Urbano e Planejamento da Paisagem.** Faculdade de Ciências e Tecnologias (FCT) Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente – SP, S/D. Disponível em: <<http://www.ambiente-augm.ufscar.br>>. Acesso em 25/10/2017.

KERKHOFF, Juliane Aparecida. **O plano diretor participativo como instrumento de sustentabilidade urbana.** Ciências Sociais Aplicadas em Revista - UNIOESTE/MCR - v. 12 - n. 23 - 2º sem. 2012 - p. 171 a 184 - ISSN 1679-348X. Disponível em:<<http://e-revista.unioeste.br>> Acesso em: 05/10/2017.

MACEDO, Neusa Dias de. **Iniciação à pesquisa bibliográfica.** São Paulo – SP. Editora Loyola. 2º edição, 1994.

MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento e agentes urbanos no Brasil.** Pensar, Fortaleza-CE, 2008. Disponível em <<http://periodicos.unifor.br>>. Acesso em: 30/10/2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa.** 7º edição. São Paulo. Atlas, 2007.

MOREIRA, Helion França. **O plano diretor e as funções sociais da cidade.** Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano_diretor_helion.pdf>. Acesso em 09/10/2017.

MINISTÉRIO das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos.** Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 09/10/2017.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade.** 2. ed. rev. atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

ROLNIK, Raquel. **Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção.** Seminário internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, PUCCAMP, Campinas -SP, 2000. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com>> Acesso em 15/11/2017.

SABOYA, Renato T. **O surgimento do planejamento urbano.** Arquitetura e Urbanismo da UFSC. Florianópolis -SC, 2008. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br>>. Acesso em: 01/11/2017.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da., PASSOS, Luciana Andrade dos. **O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal.** – Brasília DF: CNM, SEBRAE, 2006. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br>>. Acesso em: 05/10/2017.

SILVA, Nayara Oliveira da. **O plano diretor como instrumento fundamental de planejamento sustentável das cidades.** FIDES. 10 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.revistafides.com>>. Acesso em: 05/10/2017.