



ESPAÇO URBANO E PLANOS DIRETORES “ESTRATÉGICOS”

GUIMARÃES, Catarine Elaine de Sousa Amaral

Estudante do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (Mestrado)

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

catarine.guimarães@gmail.com

RESUMO:

Este artigo se propõe a uma reflexão acerca das implicações dos planejamentos estratégicos no espaço urbano. O Planejamento Estratégico (VAINER, 2000) tem sido um dos principais modelos de planejamento urbano e tem sido cada vez mais utilizado para implantação de políticas urbanas nas cidades. Entretanto, cabe analisar quais os riscos que se têm de aceitar acriticamente os ideais deste padrão de planejamento, ignorando que toda discussão política e social está inserida em um campo de conflitos e disputas, não sendo, portanto um campo neutro, especialmente de ideologias e valores (SERAFIM; DIAS, 2012). Utilizaremos como ilustração a constituição do Plano Diretor de Teresina que teve como característica a metodologia do planejamento estratégico.

Palavras-chave: Planejamento Urbano, Planejamento Estratégico, Plano Diretor.

ABSTRACT:

This paper proposes a reflection on the implications of strategic planning in the urban space. The *Planejamento Estratégico* (VAINER, 2000) has been one of the main models of urban planning and has been increasingly used to implement urban policy in cities. However, we need to analyze what risks have to uncritically accept this ideal standard of planning, ignoring that all political and social discussion is embedded in a field of conflicts and disputes, thus not being a neutral field, especially ideologies and values (SERAFIM; DIAS, 2012). Use as an illustration the constitution *Plano Diretor de Teresina* had characterized the methodology of strategic planning.

Key-words: Urban Planning, Strategic Planning, *Planos diretores*.

1. Introdução

Ao pensarmos em planejamento urbano, prontamente nos vem à mente a imagem de arquitetos e técnicos reunidos com o objetivo de pensar a cidade *física*, onde é possível direcionar o crescimento urbano, reduzindo problemas geográficos, sociais e ambientais. Entretanto, essa imagem de planejamento, essencialmente técnico, já está há muito tempo sendo questionada e substituída por outras concepções de urbanismo. Especialmente a partir dos anos de 1980, com as intensas exigências da sociedade por uma reforma urbana, a temática dos problemas urbanos consolidou-se como uma reflexão importante e necessária na agenda política brasileira. Seja pela influência de debates globais, seja pela conjuntura interna do país à época, a política urbana passou a ser regulamentada pelo



Estatuto da Cidade – como norte para os Planos Diretores dos municípios. Assim, as cidades poderiam refletir suas maiores necessidades e traçar meios, junto à sociedade e outros setores, para o melhor desenvolvimento do município.

A elaboração de cada plano diretor ficou por conta dos governos locais, que escolheriam a melhor forma de aplicar as diretrizes do Estatuto da Cidade. Em Teresina utilizou-se da metodologia do planejamento estratégico e da técnica de planejamento SWOT59, que visa identificar os pontos fortes (*strengths*), os pontos fracos (*weaknesses*), as oportunidades (*opportunities*) e as ameaças (*theaths*) do objeto de estudo (CAMPOS, 2011).

Neste artigo pontuaremos as implicações de aceitar acriticamente o planejamento estratégico como forma de planejamento urbano, ressaltando seus riscos para a problemática urbana. O artigo será desenvolvido em quatro itens, no primeiro item é realizada uma retomada da reflexão do planejamento urbano no Brasil, apontando as apreciações de alguns teóricos (Rolnik, Maricato, Burnett, Lima, Façanha e Viana) sobre a situação atual dos debates. No segundo item é recapitulada a conjuntura de elaboração da Lei nº 10.252/2001 (Estatuto da Cidade) e dos Planos Diretores, ressaltado a experiência de Teresina; no terceiro item, será analisado o planejamento estratégico e seus impactos no espaço urbano, e por fim, encerramos este trabalho com algumas considerações finais.

2. Implicações do planejamento urbano

O novo sistema federativo desenhado pela Constituição de 1988 modificou muitas relações intergovernamentais, especialmente devido à descentralização, vista como incentivadora do poder local. Durante a década de 1990, muitos foram os esforços a fim de efetivar os dispositivos constitucionais, em especial, na definição do pacto federativo. Conforme Lima (2010, p. 22) há divergências na forma de conceber o federalismo brasileiro, enquanto alguns autores afirmam que as mudanças no país não estão indo em direção à descentralização, outros afirmam que o sistema se tornou “menos cooperativo e mais competitivo”. O que acaba ocorrendo como consequência da descentralização é uma disputa entre os municípios para alocação e rateio de investimentos e fundos. Assim,



os municípios assumem novas responsabilidades, ganham maior autonomia e capacidade de auto-organização.

Após a década de 1990, a temática da governança urbana se mostrou presente nos debates de agenda pública, devido ao aumento considerável dos problemas urbanos e a dificuldade de resposta a tais mazelas. A Constituição de 1988 é consensualmente considerada um marco que fixou novas diretrizes para a administração pública, tendo instituído a descentralização e a participação da sociedade civil como princípios norteadores das políticas públicas (LIMA, 2012). Dos instrumentos estabelecidos pela Constituição a Lei Complementar n. 10.256, de 2001 (Estatuto da Cidade) que veio reafirmar a participação social no direcionamento das políticas urbanas. É um documento que reúne importantes elementos urbanísticos, tributários e jurídicos que garante a efetividade ao Plano Diretor (FAÇANHA; VIANA, 2012). Assim, propôs-se “o Plano Diretor como principal instrumento de planejamento urbano, adotando-se uma nova concepção de gestão pública, que apontava para a possibilidade de ruptura com uma tradição de formulação distanciada das necessidades reais de cada cidade” (LIMA, 2012, p. 20).

Entretanto, a descentralização não teve resultados tão rápidos na realização de gestões mais eficientes e participativas como esperado devido à baixa capacidade institucional que acaba gerando um círculo vicioso onde os municípios possuem poucos recursos humanos, financeiros e operacionais, pouca capacidade de captação de recursos e muita dependência das transferências federais. Rolnik alerta:

Diante de uma situação de fragilidade institucional, marco regulatório excludente e sobreposição de competências e esferas de gestão, é a intermediação política que entra em campo, definindo quem tem acesso aos recursos ou à palavra final na definição do que pode ou não ser feito no território municipal (ROLNIK, 2008, p. 5).

Esse caráter arbitrário de decisão foi reforçado diante da situação criada pela descentralização que aumentou a responsabilidade dos governos locais, mas, não aumentou as condições de governabilidade. Outro ponto chamado atenção por Maricato (2003) é que a lei acaba servindo como mantenedora do poder concentrado e de privilégios, promovendo mais ainda a desigualdade social, e isso se torna bem visível diante de análises empíricas de políticas urbanas. Nesse sentido, Ronik (2008) afirma que



temos a chamada lógica da desordem ao pensar as políticas urbanas, onde a maior dificuldade é integrar a política nacional com a local e a local com a mundial, diante das limitações dos governos municipais.

Essa lógica foi iniciada entre as décadas de 1940 e 1980, com o rápido processo de migração, e o ideal da vida na cidade. Isso gerou não apenas exclusão social como também concentração da população, formando de um lado aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes, é ainda mais sério quando se percebe que um fenômeno acompanha outro, pois, à medida que algumas regiões sofrem um esvaziamento, outras concentram setores como moradia, negócios e consumo, e se tornam áreas “de mercado” (ROLNIK, 2008) que são reguladas por leis, contratos. Estas áreas normalmente excluem parte da população que vive em condições precárias, que não possuem condições para cobrir o custo da moradia, tendem a procurar as terras rejeitadas, vetadas. A lógica é exatamente a de que ao se produzir cidade se reproduz também desigualdades.

Durante o século XIX, mesmo com a existência de grandes metrópoles, parte da população permaneceu no campo. No início do século XX as cidades passaram a ser vistas como possibilidade de avanço, com empregos, melhores oportunidades, condições de saúde, educação; e no final do mesmo século, as cidades já passaram a ser vistas como centro de mazelas, com poucas oportunidades, crescimento de periferias urbanas com dificuldades de infraestrutura, como transporte, saneamento, drenagem, creche, abastecimento, e mais uma lista interminável (MARICATO, 2003).

É preciso lembrar a intensidade do processo migratório campo-cidade que configura uma reversão demográfica: se aproximadamente 10% da população era urbana no final do século XIX, no final do século XX aproximadamente 20% dela é rural. Essa grande massa que se instalou nas cidades, o fez por sua própria conta e risco (MARICATO, 2003, p. 158).

Essa superlotação das cidades não levava a outro fim: o problema da moradia. Durante as décadas de 1980 e 1990, a moradia tornou-se um fenômeno presente nas lutas e debates: havia muita dificuldade em conseguir com os salários mínimos moradias o que levava ao “produtivo excluído” a buscar favelas. O ambiente urbano revela-se como uma “simbiose entre modernização e desenvolvimento do atraso” (MARICATO, 2003, p. 153), justificada pelos altos índices de exclusão sócio-territorial. Outro fator importante



que amplia o índice de exclusão são as áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário, que se tornam regiões desvalorizadas e que a população trabalhadora decide se instalar, sofrendo todas as inconveniências dessas regiões: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas ou áreas de proteção ambiental” (MARICATO, 2003, p. 154).

O processo de urbanização trouxe sérias consequências, levado a modernização da miséria, com o novo regime de desigualdade e marginalidade urbana (ROLNIK, 2008). Isso é notável especialmente nas metrópoles, onde foi mais forte a luta pelo direito à cidade, à moradia e reforma urbana. Em decorrência, o espaço urbano se modificou, expandiu-se, definiu fronteiras urbanas e intraurbanas, construiu enclaves como condomínios, hipermercados, *shoppings centers* (ROLNIK, 2008; MARICATO, 2003), agora a dualidade não se restringe apenas a relação centro-periferia e sim à relação lugares seguros - lugares violentos.

Exatamente por envolver questões da gestão do território é que o planejamento urbano não pode ser apenas técnico, conforme Rolnik (2008) é preciso um pacto social-territorial, o estabelecimento de regras claras capaz visualizarem o espaço tanto ambiental como cultural, que considere como princípio a inclusão de todos os moradores. No que diz respeito ao planejamento urbano, Rolnik (2008) percebe um padrão voltado ao mercado imobiliário que dita a lógica de produção, a expansão e os limites das cidades. Essa engenharia urbana mecanicista tem como ideal de cidade uma máquina de produção e circulação, onde a geografia natural é vista como obstáculo ao desenvolvimento e deve ser superada, terraplanada, aterrada, a fim de não prejudicar o mercado de solos (ROLNIK, 2008, p. 4). O planejamento técnico burocrático foi um dos responsáveis pela reprodução da desigualdade, além de não ter dado conta do desenvolvimento desigual, o intensificou.

Burnett (2012) ao demonstrar as consequências socioespaciais e os efeitos político-ideológico do processo de urbanização capitalista, ressaltou a necessidade de se compreender o espaço pelas relações de produção, pois, assim como o sistema capitalista é produtor do espaço, a lógica urbanística será voltada ao interesse privado na produção de terra e à privatização do espaço coletivo. Essa percepção se torna mais clara a medida que reconhecemos que na cidade moderna há, fundamentalmente, duas forças: os interesses privados e os interesses coletivos. O Estado é teoricamente o elemento e dentro



do âmbito do Estado temos os técnicos planejadores, responsáveis por projetos de desenvolvimento urbano, que aparentemente, trabalham de forma neutra. Burnett (2012) não afirma que todo técnico segue interesses privados, mas levanta a questão de que não existe essa aparente neutralidade vinda do Estado pois, todo processo de urbanização moderna tem como base a reprodução do sistema capitalista. Até porque o Estado passa a ser indutor do desenvolvimento urbano (BURNETT, 2012, p. 106), após a lógica fordista, o que leva a dirigir-se a grupos influentes, envolvidos com a construção civil, então “a produção do espaço passa a ser determinada não apenas pelas contradições e interesses de classe, mas principalmente pelas decisões quando à localização espacial dos investimentos públicos e ao jogo dos interesses privados” (BURNETT, 2012, p. 106).

Isso reforça a divisão da cidade em espaços de interesse e outras em que a regra é a omissão (Burnett, 2012). As pessoas que vivem nas periferias vivem com necessidades urgentes, pois, não contam com políticas coerentes, lineares e constantes, sendo vistos praticamente em períodos eleitorais. O Estado absorveu o discurso sistêmico, a favor do desenvolvimento econômico, considerando o planejamento urbano como apenas um programa com metas a serem alcançadas, moradia, investimentos para qualificar e valorizar os bairros. A preocupação de Burnett (2012) é que tais processos extremamente segregacionistas, excludentes, tendem a ameaçar as cidades.

A segregação socioespacial da cidade capitalista (...) atinge seu ponto culminante com a negação do espaço público e a constituição de lugares controlados de convivência e encontro, essencialmente classistas. Destruindo a cidade enquanto espaço de todos os cidadãos, o capitalismo não apenas destrói a ilusão da cidade com principal construção civilizatória da humanidade (BURNETT, 2012, p. 118).

Quando Burnett (2012) ressalta a existência de áreas de interesse, e outras de “omissão”, essa “não ação” deve ser compreendida como política pública (SERAFIM; DIAS, 2012), partindo do pressuposto que em algumas situações é mais conveniente uma “não tomada de decisão”.

A exaltação do planejamento técnico não conseguiu se sustentar após a forte mobilização por parte dos movimentos sociais urbanos para a elaboração do projeto de reforma urbana, que teve como resultado o Estatuto da Cidade (AVRITZER, 2010), sendo considerada uma das maiores conquistas sociais, envolveu diversas esferas da sociedade que elaboraram uma emenda popular pela reforma urbana e foi submetida à Assembleia



Nacional Constituinte em 1987-1988, entretanto, somente após 13 anos o projeto foi aprovado.

3. **Do estatuto da cidade aos planos diretores: o caso de teresina**

A elaboração de Planos Diretores existe desde a década de 1930, com o Plano Agache no Rio de Janeiro, mas somente após a promulgação da Constituição de 1988, e posteriormente com a instituição do Estatuto da Cidade em 2001, é que os Planos Diretores ganharam mais espaço, passando a ser vistos como instrumentos de desenvolvimento urbano municipal responsável por pensar o solo urbano e definir a função social dos espaços das cidades.

O processo de elaboração do Estatuto da Cidade foi bastante conturbado e reflete a intensa disputa política entre vários setores da sociedade, especialmente o incômodo da ala conservadora. O projeto de reforma urbana foi levado pelo Movimento pela Reforma Urbana no Brasil (MRUB), associação que surgiu dentro do contexto de redemocratização, período de reconstituição da sociedade civil brasileira e atuou até a aprovação do Estatuto da cidade, de 1982 até 2001. Foi formado com o propósito de elaborar uma legislação sobre a reforma urbana para apresentar à Assembleia Nacional Constituinte, “a sua composição inicial envolveu movimentos populares, associações de moradores, organizações não governamentais e sindicatos” (AVRITZER, 2010, p.206), e conseguiu mobilizar uma ampla diversidade de atores sociais, desde engenheiros, arquitetos à atores envolvidos na política urbana. A Assembleia Nacional Constituinte foi convocada pelo presidente José Sarney logo após a redemocratização em 1985, diversas emendas foram recebidas e o MNRU enviou uma proposta com base em alguns princípios como o direito à cidade e democratização da cidade. A proposta foi enviada à Assembleia com 31 mil assinaturas, desencadeando a preocupação dos setores conservadores e os interesses imobiliários. Conforme Lima (2012), foi o caráter legal que levou o tema do planejamento urbano a ser colocado na agenda pública.

A maior parte das propostas do subcomitê de assuntos urbanos não foi alterada, mas passou a estar subordinado ao requisito de as cidades possuírem um Plano Diretor Urbano. Assim, o parágrafo 1º artigo 182 da Constituição de 1988 torna obrigatórios Planos Diretores Municipais



em todas as cidades com mais de 20 mil habitantes (AVRITZER, 2010, p.208).

O Estatuto da Cidade incorporou a gestão democrática da política urbana e realçou a função social da propriedade como princípio básico. O projeto foi aprovado somente 13 anos depois devido a diversas disputas políticas e ideológicas, algumas propostas de cunho mais participativos não foram aceitas, ficando apenas ideias mais progressistas. Isso não agradou nenhuma das alas, os setores conservadores estavam incomodados com a reinserção do tema da reforma urbana na agenda e os setores da sociedade civil, não ficaram felizes com a retirada das formas democráticas de gestão urbana das cidades (AVRITZER, 2010).

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.252, de 10 de julho de 2001, tornou obrigatória a existência do Plano Diretor em municípios que possuíssem mais de vinte mil habitantes, este sendo considerado um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Neste sentido, a lei nº 10.252 traça uma série de orientações de cunho metodológico e operacional para construção deste instrumento. Destaca-se, a seguir, o artigo 42 referente ao Plano Diretor e o artigo 43 sobre a Gestão Democrática da cidade:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III - sistema de acompanhamento e controle.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V - (VETADO) (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

(CAMPOS, 2011, p. 51).

O Ministério das Cidades desenvolveu uma campanha em 2005 estimulando a criação de Planos Diretores (“Plano Diretor Participativo” – Cidade de Todos). Mas,



segundo Lima (2012) a formulação de Planos diretores não deveria ser apenas por necessidade de cumprir uma norma, e sim pela consciência de que a intervenção no planejamento urbano por diversos setores contribui para se pensar a cidade, e não apenas os interesses dominantes dela, que na maioria das vezes não são interesses da maioria da população e nem das classes mais “carentes” economicamente. Foi estipulado um prazo de cinco anos, podendo ser prorrogado por mais dois anos para que os municípios elaborassem seus Planos Diretores.

Ainda com todo incentivo do Ministério das Cidades, a elaboração dos planos diretores não demonstraram um processo reflexivo, de debates com a sociedade, visto que há “generalizada incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade pelos municípios” e que “nem todos os planos diretores são efetivamente resultado de um pacto social para a gestão do território municipal” (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, p. 29, 2011). Nota-se também que muitos planos apenas transcrevem trechos do Estatuto, isso remete a falta da realização de um diagnóstico local capaz de articular as demandas próprias do município. Santos Junior e Montandon (2011) apontaram alguns problemas na análise de alguns planos diretores, entre eles, a falta de uma demarcação clara do território, e a designação de suas devidas funções sociais, assim como a regulação do solo, das ocupações e de investimentos públicos. Mas, ainda assim, o maior problema é, seguramente, a promoção do direito à cidade, pois sem um verdadeiro pacto social (Rolnik, 2002) não é possível sair da lógica vigente de exclusão, perpetuação das desigualdades e privilégios e nem as políticas urbanas conseguiram reduzir as desigualdades existentes. É preciso olhar além da simples caracterização de que as desigualdades sociais e de renda são as causas de áreas com condições precárias. É exatamente o contrário, a política urbana situa-se como responsável pela segregação, pela exclusão territorial. Interessante perceber o que Ronik (2002, p. 54) coloca quando retrata que a cidade é dividida basicamente entre a porção legal, rica e com infraestrutura e a ilegal, pobre e precária. Conforme autora, efeitos nefastos já foram produzidos pelas políticas urbanas.

Ao concentrar todas as oportunidades em um fragmento da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes, esse urbanismo de risco vai acabar gerando a necessidade de levar multidões para esse lugar para trabalhar, e devolvê-las a seus bairros no fim do dia, gerando assim uma necessidade de circulação imensa, o que



nas grandes cidades tem gerado o caos nos sistemas de circulação. E quando a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental provoca as enchentes ou a erosão, é evidente que quem vai sofrer mais é o habitante desses locais, mas as enchentes, a contaminação dos mananciais, os processos erosivos mais dramáticos, atingem a cidade como um todo. Além disso, a pequena parte melhor infraestruturada e qualificada da cidade acaba sendo um objeto de disputa, de cobiças imobiliárias, o que acaba também gerando uma deterioração dessas partes da cidade. A escassez de áreas de maior qualidade leva às alturas os preços de terra dessas áreas, mas os preços de terras periféricas sobem também, pois coloca-se em curso um motor de especulação imobiliária que não existiria com essa força se a qualidade urbana fosse mais distribuída pela cidade. E, logicamente, quanto maior o preço da terra, menor a capacidade de o poder público intervir como agente no mercado” (ROLNIK, 2002, p. 55)

O desafio dos planos diretores é grande, especialmente no Brasil, onde as cidades brasileiras não tiveram seu desenvolvimento pautado no planejamento urbano, gerando uma urbanização desigual, déficits habitacionais e de infraestrutura de nossas cidades (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, p. 48, 2011). A pressa na elaboração dos planos fizeram com que estes se tornassem mais uma ação pontual, pragmática, visando uma resposta rápida quando o que deveria existir era uma mudança estrutural de cultura na gestão das cidades. Mas, tal mudança parece distante diante das respostas que os governos precisam dar e mostrar à população. Isso demonstra que não há de fato um pacto para o desenvolvimento urbano, correndo-se o risco de planos de gestão e não um plano da cidade como um todo. Dai a importância do controle social e da participação associada ao plano diretor, desde a elaboração até sua implementação. O Plano Diretor é peça fundamental para a administração, não deve ser visto como secundário e sim como uma ferramenta útil capaz de dialogar com a cidade real, com os problemas urbanos e com a efetiva capacidade de gestão do município (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, p. 48, 2011).

O Planejamento Urbano é um processo de diálogos sobre as direções e objetivos que devem ser seguidos na condução do desenvolvimento da cidade. Não diz respeito apenas aos aspectos físicos e espaciais, mas também sobre a produção social do espaço urbano, as relações sociais, o valor de uso e valor de troca, relações de trabalho. Parte-se do pressuposto que a ação social influi diretamente sobre o espaço. (VILLAÇA, 1999; HARVEY, 1980).



Campos *apud* Façanha e Viana (2012) ilustra algumas visões distintas do planejamento urbano: a técnico-setorial, a visão do urbanista político-globalizante e o político urbano militante. Segundo essa tipologia/classificação, o urbanismo técnico-setorial “é um instrumento de melhoria da racionalidade da organização do espaço urbano e, também, das qualidades estéticas, ou seja, o moderno planejamento das cidades ocorre com a ação prática governamental sobre as cidades” (FAÇANHA; VIANA, 2012, p. 65). A limitação desta análise é não perceber a natureza do conflito. Já o urbanismo globalizante e político busca analisar a sociedade como um todo “Esses urbanistas destacam o estabelecimento dos planos de organização da estrutura e tecido físico da cidade, a exemplo dos Planos Diretores no Brasil” (FAÇANHA; VIANA, 2012, p. 60).

O que se pretende é que seja percebida a dimensão política do Plano Diretor, pois, olhar apenas pelo eixo técnico deixa-se passar o “não dito”: aspectos políticos e ideológicos implícitos no processo de elaboração do Plano. Como toda política social e pública possuem essencialmente um traço ideológico marcante em seu desenho inicial, é preciso perceber bem isso no processo de formulação. Daí volta-se a questão da importância da participação e do controle social, do discurso aberto, onde várias esferas da sociedade podem participar. Volta-se a dificuldade de se introduzir uma nova cultura política, mais participativa na gestão das cidades. Não se refere apenas à questão dos gestores e sua vontade, nem a questão dos cidadãos não participarem, é maior, está arraigado no tecido social.

Mas, ainda com toda dificuldade, houve de fato um salto importante, pois até então, não se tinha planejamento com base na participação e isso faz com que o planejamento urbano seja mais voltado às necessidades de cada município. E não baseado em planos urbanísticos elaborados de outros lugares, com outros contextos. Agora, com a elaboração dos planos diretores, podiam-se debater as demandas de cada local, pensar a cidade como um todo.

Em Teresina o plano diretor foi formulado entre 2001 e 2002 conhecido como “Agenda 2015 – Plano de Desenvolvimento Sustentável”, em atendimento as exigências do Estatuto da Cidade e as diretrizes do tema nacional da Agenda 21 Brasileira – Cidades Sustentáveis. Antes disso, Teresina já possuía experiências de planejamento urbano. Sua primeira proposta de planejamento data do ano de 1969, o Plano de Desenvolvimento Local Integrado, nesse período surgiu a Lei de Zoneamento Urbano e se estruturaram



alguns projetos de infraestrutura. No final da década de 1970, um novo plano foi desenvolvido, o Plano Estrutural de Teresina, nesse plano instituiu-se algumas leis e normas como parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e o código de edificações. Em 1983, a prefeitura fez um diagnóstico a fim de elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Teresina, porém, a elaboração do plano não ocorreu e somente em 1988, que devido as pressões dos movimentos sociais, conflitos de ocupação de solo é que se instituiu o Plano Estrutural de Teresina que sofreu diversas alterações nos anos 90. Após o Estatuto da Cidade tornar necessário a criação de um plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, foi realizado na cidade de Teresina o Congresso da Cidade, convocando a sociedade para a elaboração do atual plano diretor.

Segundo Lima (2012), “o processo foi alvo e severas críticas de representantes dos movimentos sociais, que alegaram o não cumprimento dos princípios do Estatuto no que respeita à participação popular e ao acesso democrático dos distintos segmentos da sociedade às esferas de discussão do Plano” (LIMA, 2012, p. 28).

A cerca da Agenda 21, para melhor entender o sentido da Agenda 2015 de Teresina como plano diretor da cidade, “resultou de um processo de planejamento participativo que diagnosticou e analisou a situação do País, das Regiões, dos Estados e dos Municípios, para, em seguida, planejar seu futuro de forma sustentável” (FAÇANHA; VIANA, 2012, p. 72). Refletiu-se sobre alguns temas entre eles, a “cidade sustentável”, em outras palavras, a sustentabilidade não deveria ser pensada apenas a nível global ou nacional, deveria ser local, municipal. Segundo Bezerra (2005) *apud* Façanha e Viana (2012), a Agenda 21 local foi importante para associação entre as políticas públicas urbanas com a participação e o meio ambiente, ela se propunha a ser promotora do desenvolvimento sustentável e da gestão democrática na cidade.

Devido às diversas discussões e debates globais rumo a uma nova gestão pública que favorecesse maior desenvolvimento, temos um período de valorização da democracia participativa como alternativa para a democracia; chegou-se a relacionar que os países mais desenvolvidos eram os que possuíam regime democrático, e mais ainda, aqueles que tinham maior abertura à participação. Nisso resultou o incentivo à participação por diversos países e algumas agências de financiamento como o Banco Mundial, na gestão pública como uma característica da boa governança. Logo, o modelo adotado pela Agenda 21 tinha um teor participativo, daí, era necessária algumas mudanças para operar



nesse sentido, a fim de possibilitar o desenvolvimento sustentável. Assumindo este debate, a administração de Teresina elabora seu plano diretor com bases nas propostas da Agenda 21, criando assim a Agenda 2015, um plano estratégico de desenvolvimento local sustentável. Mas o que se presenciou foi uma série de discussões superficiais, sem aprofundamento. Façanha e Viana (2012) ao analisarem a elaboração da Agenda 2015 em 2001, perceberam que o processo se deu de forma fragmentada e centralizada, em outras palavras, a população era convocada apenas para tomar conhecimento do conteúdo da Agenda.

Em Teresina, como em muitos municípios brasileiros, a elaboração do Plano Diretor, a despeito do discurso que evocava a participação da sociedade, teve um caráter mais consultivo, pois, de fato, não houve uma intervenção direta dos distintos segmentos sociais, nem sequer de todas as representações dos movimentos sociais” (...) “o processo restringiu-se a especialistas e representantes de categorias profissionais e empresariais ligadas às atividades urbanas” (LIMA, 2012, p. 37).

O que se evidencia é a apropriação dos técnicos, e a manutenção de uma postura autoritária, visto que houve resistência das elites políticas e técnicas de assimilarem as novas regras do jogo (Lima, 2012).

De modo geral o processo de discussão e elaboração do Plano Direto ocorreu de forma muito rápida devido aos prazos reduzidos, até 10 de outubro de 2006, e somente em setembro de 2006, que o poder público municipal convocou outro Congresso da Cidade para iniciar o processo de elaboração do Plano Diretor. Apesar de em todos os informativos do “Teresina Agenda 2015” incentivar a participação da sociedade, o processo foi pouco participativo e com limitados canais de discussão, exemplo disso foi no Congresso da Cidade, o fato da sociedade não poder opinar sobre a condução dos trabalhos, não teve suas demandas ouvidas, e não tinham muitas chances de modificar o diagnóstico e não tiveram amplo acesso às informações e aos textos produzidos pelos técnicos e especialistas (Façanha; Viana, 2012; Lima, 2012).

O seu encerramento final foi à tentativa de efetivar a sua legalização, em caráter de urgência, através de um parecer da Câmara Municipal de 12 de dezembro de 2002, através do Projeto de Lei Nº 148/02 que institui Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015 como Plano Diretor da capital. O projeto contou com apenas nove artigos, inclusive um em que “revogam-se as disposições em contrário e, em especial, a Lei Nº 1.932, de agosto de 1988”, o que demonstra a



enorme falta de atenção com as políticas urbanas (FAÇANHA; VIANA; 2012, p. 75).

A metodologia deixou parte da população participante decepcionada, dando a entender que estavam ali apenas para legitimar decisões previamente discutidas. Assim, a realização da Agenda 2015, deixou questões muito vagas, debates infrutíferos e diversas críticas sobre a superficialidade do documento, dando vazão a diversos “casos omissos”, ao mesmo tempo em que temos um plano diretor abrangente, deixa-se muitas questões de fora e abre espaço para a aplicação arbitrária da lei.

4. O canto da sereia: planejamentos estratégicos

É de Ermínia Maricato esta afirmação de relacionar o canto enganador das sereias com os planejamentos estratégicos, isso porque, estes prezam por um *marketing* urbano a fim de tornar a cidade atrativa aos olhos dos outros, e “ignora” ou “embaça” as condições precárias ou subjetivas inerentes ao processo de urbanização.

O modelo de planejamento estratégico surgiu como uma alternativa ao padrão tecnocrático-centralizado-autoritário (VAINER, 2000), seus defensores percebem a cidade como uma empresa e “a nova questão urbana teria, agora, como nexos central a problemática da competitividade urbana” (VAINER, 2000, p. 76). Nesse sentido, a cidade é vista como mercadoria e deve ser atrativa.

A venda da cidade é, necessariamente, a venda daqueles atributos específicos que constituem, de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital transacional: espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança... (VAINER, 2000, p. 70).

Transformada a cidade ela não deve ser vista apenas com uma mercadoria qualquer, mas uma mercadoria de luxo, que serve à elite, aos visitantes e usuários solváveis. A ideia é que as cidades possam atrair investimentos, tecnologia, aumentar sua capacidade produtiva, nesse sentido, como ilustração presente na cidade de Teresina, nota-se o polo cerâmico, um projeto em parceria com o SEBRAE, de capacitar os artesãos de uma zona da cidade tradicionalmente conhecida por seus artefatos de argila e cerâmica, para serem empreendedores, aprimorando suas técnicas e desenvolverem artigos mais



refinados, “de luxo”. Outra característica do Planejamento Estratégico elencada por Vainer (2000) é a formalização de parcerias público-privadas.

O urbanismo nessa concepção foca em resultados, eficácia e prazos. O risco é despolitizar o discurso e termos o olhar apenas sobre as questões técnicas, ignorando o social presente, o conflito, as classes, as desigualdades que estão inseridas e “embaçadas” com o planejamento estratégico. A despolitização planejada utiliza-se do argumento de termos cidades acima de questões ideológicas.

Tendo invocado em sua origem a necessidade de descentralização do poder, e sua conseqüente democratização na esfera municipal, o planejamento estratégico urbano e seu patriotismo de cidade desembocam claramente num projeto de eliminação da esfera política local, transformada em espaço do exercício de um projeto empresarial encarnado por uma liderança pessoalidade e carismática (VAINER, 2000, p. 98).

Além do risco da despolitização, há também a condição de ao se considerar a cidade como empresa e mercadoria, tem conseqüentemente, a necessidade de abertura às negociações. Nesse sentido, não se deve levar a risca o plano diretor ou zoneamento, ele deve ser flexível, pouco rígido em suas leis, normas, deixar algumas coisas como “casos omissos”, pois no mundo globalizado, o que se precisa é competir com outras cidades, ser ágil e flexível com as oportunidades que se chegam. Essa concepção é ressaltada por Vainer (2013) como *neourbanismo*, que preza a negociação em detrimento da lei.

No caso brasileiro, essa concepção foi entronizada pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, artigo 32), com o nome de “operação urbana consorciada”, que permite a aprovação de projetos que contrariem a legislação urbana vigente (VAINER, 2013, p. 38).

Vainer (2013) preocupa-se, pois a cidade neoliberal somente intensificou os problemas urbanos como favelização, degradação ambiental, desigualdades, problemas de mobilidade, violência urbana e espaços urbanos segregados.

4. Considerações finais

Ao falar do urbano estamos inserindo nos discursos questões ideológicas. Pensar a reforma urbana é refletir sobre qual cidade se refere os urbanistas e planejadores. O



planejamento estratégico – ao menos da forma como foi realizado na cidade de Teresina – não demonstrou grandes diferenças do planejamento técnico no que diz respeito ao diálogo com os diversos setores da sociedade e já vem com o diagnóstico pronto. Assim como o modelo de planejamento técnico burocrático foi responsável pela reprodução da desigualdade, é possível que o planejamento estratégico se torne tal qual o burocrático.

O receio é que seja apenas mais um modelo nos moldes neoliberais, que de alguma forma não irá à fonte da problemática urbana e não modificará a realidade de exclusão e desigualdade existente. A forma como foi trabalhada a política urbana no Brasil acelerou a máquina de produção da exclusão territorial, a questão é, este modelo estratégico possui estratégias de quem? Para quem? Se a lógica é mercadológica, é possível que essas respostas estejam óbvias.

O Planejamento Estratégico tende a espacializar a cidade em zonas de interesse e zonas excluídas, ilegais, que não estão presentes no planejamento. A cidade se divide na parte que recebe as ações políticas de desenvolvimento, mercado, consumo e está é a cidade visível aos olhos dos visitantes, dos outros países. A cidade oculta continuará com as mesmas lutas por calçamentos, iluminação, mobilidade, transporte... Gerando um círculo vicioso de desigualdade, dominação e segregação.

Há riscos e pouca esperança que esta seja a via que dará saltos no planejamento urbano no Brasil. O que se propõe mais uma vez é um planejamento urbano incluyente, onde seja possível urbanizar e legalizar a cidade informal e democratizar a moradia. É claro, que não há ilusão de acreditar que resolvendo a questão da habitação e da urbanização desigual se terá resolvido todas as questões urbanas, mas tem-se assim um verdadeiro passo rumo a construção de políticas urbanas contra a exclusão.

Até lá, ficamos com as “estratégias” nas quais os casos omissos tomam de conta, maquiando a cidade, embelezando-a e vendendo-a, mas mantendo paralelamente uma cidade invisível aos olhos de seus visitantes.

Referências

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais* [online], 91, 2010.



BURNETT, Frederico Lago. Tragédia urbana neoliberal: fim da ilusão civilizatória da cidade capitalista? In: COUTINHO, Joana Aparecida. LOPES, Josefa Batista. (Org) *Crise do Capital, lutas sociais e políticas públicas*. São Paulo: Xamã, 2012. p. 101 – 120.

CAMPOS, Letícia Ferro Gomes Madeira. *Da unha de gato ao florescer do caneleiro – análise do processo de elaboração da Agenda 21 Local: Teresina Agenda 2015 – Plano de Desenvolvimento Sustentável*. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Universidade Federal do Piauí. Teresina, 2011. Disponível em: <http://www.ufpi.br/subsiteFiles/mestambiente/arquivos/files/DISSERTACAO_LETICIA.pdf>. Acesso em 17 de Março de 2014.

FAÇANHA, Antônio Cardoso. VIANA, Bartira Araújo da Silva. Planejamento e Gestão Urbana em Teresina (PI): notas da Agenda 2015 como Plano Diretor. *Revista Equador* (UFPI), Vol.1, nº 1, p. 60-78 (Junho/Dezembro, 2012).

HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1980.

LIMA, Antônia Jesuíta. *Gestão urbana e políticas de habitação social: análise de uma experiência de urbanização de favelas*. São Paulo: AnnaBlume, 2010.

LIMA, Antônia Jesuíta. Plano Diretor Participativo e os desafios da governança urbana no Brasil. In: LIMA, Antônia Jesuíta. FERREIRA, Maria D’Alva Macedo. VIANA, Masilene Rocha. (Org). *Políticas Públicas e cidadania: temas em debate*. Teresina: EdiUFPI, 2012.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos avançados*. n. 17. v. 48. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013>. Acesso em 13 de Março de 2014.

ROLNIK, Raquel. Pactuar o território - desafio para a gestão de nossas cidades. Princípios: *Revista teórica, política de informação* [Online], 2008. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/>>. Acesso em 15 de Março de 2014.

ROLNIK, R. É possível política urbana contra a exclusão? *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Editora Cortez, v. 72, p. 53-61, 2002. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/>>. Acesso em 15 de Março de 2014.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UF RJ, 2011.

SERAFIM, Milena Pavan. DIAS, Rafael de Brito. Análise de política: uma revisão de literatura. *Cadernos Gestão Social*. v. 3. n. 1. jan/jun. 2012. Disponível em: <



<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/download/213/147>>. Acesso em 16 de Março de 2014.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas. In: *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. MARICATO, Ermínia...[et al.]. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

VILLAÇA, Flávio. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In: SOUZA, Maria Adélia Aparecida de... [et al]. *Metrópole e Globalização: conhecendo a cidade de São Paulo*. São Paulo: Editora CEDESP, 1999. p. 221 – 236.