

Questões do Planejamento Urbano





DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Questões do Planejamento Urbano





Editora

Fundação Ulysses Guimarães

Coordenação

Eliseu Lemos Padilha

Organização

Elisiane da Silva

Gervásio Rodrigo Neves

Jolie de Castro Coelho

Revisão de português

Tayana Moritz Tomazoni

Prof. Ms. Eduardo Corseti
Ciência política

Prof. Ms. Heinrich Hasenack
Geografia/Ecologia

Prof. Ms. Luiz Antônio A. Nejar
Economia/Estatística

Prof. Ms. Telmo Motta
Matemática/Demografia

Prof^a Carmem Franco
Geografia

Prof^a Laís Guimarães de Pinho Salengue
Urbanismo

Paulo Severo
Arquitetura/Urbanismo

Elisiane Silva
Direito

Carmem Trinca
Psicologia

Alexandre Almoarqueg
Tecnologia em Informática

Grupo de Estudos Urbanos

Prof. Dr. Gervasio Rodrigo Neves
Geografia

Prof. Dr. José Hugo Valvirio Castro Ramos
Sociologia

Prof. Ms. Luiz Gonçalves Miranda
Urbanismo

R175q Questões do planejamento urbano / José Hugo Castro Ramos ; organizado por : Elisiane da Silva e Gervásio Rodrigo Neves. – Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2013. (Coletânea Cadernos de Gestão Pública; v.3).

24 p.

ISBN (Coleção completa): 978-85-64206-15-1

ISBN: 978-85-64206-18-2

1. Planejamento urbano. 2. Coletânea I. Ramos, José Hugo Castro. II. Silva, Elisiane da. III. Neves, Gervásio Rodrigo. IV. Fundação Ulysses Guimarães. V. Título.

CDU 711(081.1)

Biblioteca: Márcia Piva Radtke.
CRB 10/1557





Sumário

Introdução	11
1. Tipos de planejamento	12
2. Planos Nacional, Regionais e Setoriais	15
3. O prefeito, os vereadores e o planejamento municipal	16
4. Administração de conflitos	16
5. Conselho de Desenvolvimento Municipal (CDM)	17
6. Informação, transferência e participação	18
7. Escassez de recursos financeiros	19
8. Utilização de indicadores	20
9. Conclusão	21





QUESTÕES DO PLANEJAMENTO URBANO: pontos polêmicos do planejamento urbano



Introdução

Prof. Dr. *José Hugo Castro Ramos*¹

O planejamento consiste na antecipação de um processo de mudança numa direção desejada.

É uma escolha racional entre diversas alternativas.

Pressupõe, portanto, um conhecimento suficiente e adequado da realidade atual (diagnóstico), mais a capacidade de previsão de alternativas favoráveis à mudança (prognóstico).

A mudança perseguida implica, sempre, a busca de uma melhor qualidade de vida para as populações envolvidas no processo.

A resistência ao planejamento, abandonado e desprezado nas últimas décadas em toda a parte, e particularmente no Brasil, talvez seja fruto da também enorme resistência ao processo de mudança social que existe tanto nas camadas superiores quanto nas camadas mais humildes.

Nas primeiras (classes altas), o temor é de que a mudança fira seus interesses e privilégios. Nas outras (classes baixas) a reação é de medo puro e simples. Medo do desconhecido. Medo de que sua situação difícil torne-se pior.

Assim, diante da necessidade de planejamento, não basta ter a melhor opção; é preciso convencer os interessados de que suas propostas são viáveis, necessárias e convenientes para a maioria.

Ao se vender um futuro melhor, não se podem vender ilusões, obras faraônicas, elefantes brancos, ou mesmo obras úteis, porém caras demais. Este

superdimensionamento mais favorece a quem realiza as obras do que aos destinatários finais dela.

Além disso, o planejador deve ouvir a população envolvida, recolher dela as verdadeiras necessidades, respeitar seus padrões culturais, analisar, em conjunto, os caminhos possíveis e preferenciais.

Em resumo, o planejador deve ser um tradutor.

Tradutor das reais necessidades apresentadas.

Tradutor das alternativas técnicas disponíveis e da relação custo/benefício.

A teoria de que só há uma única solução é falsa.

Por outro lado, a discussão interminável sobre todos os caminhos possíveis é prejudicial e contraproducente. Cabe, pois, selecionar um número razoável de alternativas (três ou quatro) e debruçar-se sobre elas, avaliando-lhes as ameaças e as oportunidades e reconhecendo-lhes os pontos fracos e os pontos fortes.

Ao sentar para planejar, o administrador de uma cidade tem de saber para onde quer ir, aonde quer chegar. Objetivo e foco, ao lado do capital social (capacidade de mobilização da comunidade) são trunfos fundamentais para atingir o alvo.

Toda competência e experiência disponíveis devem ser aproveitadas, sem que se esqueça de que a experiência é como um carro com os faróis voltados para trás.

Um banco de talentos pode ser o primeiro passo para transformação do planejamento em mudanças reais.

Um banco de ideias, anteprojetos e projetos podem ser o segundo passo.

É preciso lembrar uma questão básica:

¹ - Professor de Sociologia da UFRGS. Procurador do Estado do Rio Grande do Sul.

ninguém é tão desprovido, intelectualmente que não possa contribuir com alguma coisa; e ninguém é tão sábio que não tenha algo que possa aprender com os demais.

É preciso reconhecer, ainda, que nesse processo, a velocidade do comboio é a do navio mais lento. Se quisermos acelerar o comboio, temos de melhorar o desempenho do navio mais lento. Isso quer dizer: utilizar os pontos fortes para robustecer os pontos fracos.

Planejar não é sonhar. É projetar a realidade atual no futuro determinado (no curto, médio e longo prazo).

É criar os meios para que isso aconteça; é partir de uma situação no mundo para outra situação desejada. É **prever** necessidades e **prover** recursos para satisfazê-las.

Estabelecidos os objetivos, eles devem transformar-se em programas e projetos e, obrigatoriamente, devem ser incluídos nos instrumentos administrativo-financeiros (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais, parcerias público-privadas, autorizações, permissões e concessões).

Os programas e projetos derivados do processo de planejamento devem tornar-se prioritários. Não podem ser preteridos por outros vindos de fora do sistema e do processo.

Não podem ser substituídos por propostas casuísticas, por medidas clientelistas, por atravessamento de “corretores políticos”, oportunistas de plantão, burocratas partidários.

A vigilância da comunidade é imprescindível para garantir a manutenção do rumo e a salvaguarda do plano.

Todos merecem espaço no processo, mas a ninguém é lítico monopolizá-lo.

1. Tipos de planejamento

De outra parte, sendo um processo complexo o planejamento subdivide-se em diversos tipos.

A Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, traz diversas regras atinentes ao planejamento, às funções, às formas e ao caráter de instrumento da política urbana.

Assim, em seu artigo 2º estabelece:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e

comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres. (Lei nº 12.608, de 2012).

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do

desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

A respeito dessa Lei Federal, nº 10.257, destacamos os itens I, II, III, IV, V e X. Em particular sublinhamos o item IV, no que tange ao planejamento, que em seu artigo 4º prevê:

Questões do Planejamento Urbano

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I

Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos.

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Vemos, pois, que a própria lei distingue planos nacionais, regionais, estaduais, municipais e, dentro destes, os planos diretores.

Ao lado destes, teríamos os chamados “planos setoriais (saúde, agricultura, educação, transporte, etc.).

Mais recentemente, em 2010, na região francesa da Aquitânia, cuja sede se situa na cidade de Bordeaux, surgem novos instrumentos de planejamento urbano:

- Planos de deslocamentos urbanos – PDU;
- Programas locais de habitat – PLH;
- Plano local de urbanismo – PLU.

A este último – PLU – corresponderia o Plano Diretor previsto no art. 4º, II, alínea “a”, do Estatuto da Cidade.

Aqui o que nos interessa é o planejamento urbano, ou seja, o planejamento da cidade e de seu entorno.

O planejamento do município não se esgota nos limites da cidade, porque deve levar em consideração as características e a tendência da microrregião em que se encontra.

Assim cada cidade é um caso específico, tem seu ponto de partida, é uma história a ser examinada, é uma vocação a ser descoberta.

2. Planos Nacional, Regionais e Setoriais

Os planos nacional, regionais e setoriais deveriam servir de moldura e orientação para os Planos de

Desenvolvimento Municipal, mas, infelizmente, inexistem.

A exceção encontra-se no setor de educação, tendo em vista a existência do recém-aprovado Plano Decenal de Educação pelo Congresso Nacional. Há também alguns poucos estudos parciais, encontrados aqui e ali. Um exemplo é o Programa das Microrregiões, do Ministério da Integração Nacional.

Conseqüentemente, os planos municipais sofrem de mais esta limitação: têm de navegar nas ausências do planejamento nacional, regional e estadual.

Pesquisas valiosas das antigas Superintendências de Desenvolvimento Regional jazem em almoxarifados, abandonadas, alimentando traças e cupins. É surpreendente que alguém ainda pretenda trabalhar em planejamento no Brasil.

E as verbas públicas, sempre escassas diante das necessidades – destinadas a aventuras mirabolantes como a transposição do Rio São Francisco, a ferrovia transnordestina ou o trem-bala, envolvendo centenas de bilhões de reais – permitiram avançar os metrô, as ciclovias, as ETAs (água) e os ETes (esgoto).

Como não há planos, não há prioridades; como não há hierarquia de necessidades, não há metas e não há consulta à população.

Desta maneira, cada governo inventa o que lhe apraz, negocia com seus financiadores de campanha e deixa as dívidas para os sucessores.

Talvez recomeçando agora, de baixo, pelo município, estabeleça-se um processo de planejamento realista, racional, efetivo, eficiente e solidário.

3. O prefeito, os vereadores e o planejamento municipal

Muitos perguntam: e se o Prefeito e/ou os vereadores não quiserem o Plano de Desenvolvimento Municipal (PDM), o que acontecerá?

Ora, não acontecerá nada. O plano não será criado, e, se for criado, não será cumprido nem obedecido.

Não há plano viável sem o comprometimento do Prefeito e dos Vereadores. A eles cabe, respectivamente, a iniciativa, a liderança do processo (prefeito) e a homologação das normas finais, através de lei (vereadores).

De outra parte, sem o apoio dos líderes comunitários e das forças civis da cidade, o plano não avançará o necessário.

Aí vemos que os planejadores enfrentam uma tarefa complexa que exige conhecimento técnico, sensibilidade política, liderança, capacidade pedagógica (de ensinar, de convencer) e humildade para reconhecer que o ponto de partida é aquele do ditado: cada cabeça uma sentença.

Atingir o consenso, é quase impossível.

Atingir a maioria, é um prodígio, uma façanha.

Todos os envolvidos precisam estar conscientes de que é impositivo dialogar, negociar, contrapor, mas nunca impor.

No meio do caminho podem surgir, e surgem, muitos conflitos; é importante a preparação para enfrentá-los. Comentaremos este aspecto no próximo tópico.

É importante aceitar ou combater os argumentos, não os argumentadores.

Todas as contribuições são, originalmente, bem-vindas. Mas elas

precisam passar pelo crivo do bom senso, da racionalidade, do equilíbrio de interesses (fundamental à democracia) e, se possível, do teste de realidade.

Como a experimentação é difícil nas ciências humanas, é conveniente observar realidades análogas, comparar, trocar experiências.

Desde Salomão diz-se que não há nada de novo sob o sol.

Cabe procurar, desvendar, pesquisar, encontrar.

4. Administração de conflitos

Em todas as sociedades, é inevitável o aparecimento de conflitos; conflitos de interesses econômicos, políticos, sociais (choque de classes sociais), religiosos, esportivos, linguísticos, étnicos, de gênero, de orientação sexual, etc.

Nas sociedades de orientação democrática esse fenômeno é ainda mais intenso, dada a liberdade de expressão, de reunião, de mobilização (ir e vir), de associação e de reconhecimento da diversidade.

Na tarefa de planejamento urbano é comum que um ou vários desses conflitos venham à tona, tornando o processo mais complexo e difícil.

É necessário identificar as causas dos conflitos, o grau de legitimidade (falta de atendimento de uma necessidade justificável, inversão da hierarquia de prioridades, desvio de função, a finalidade, etc.), bem como encaminhar um mecanismo de avaliação e arbitragem.

A arbitragem significa um julgamento extraoficial, ou seja, não realizado pela instituição específica – Poder Judiciário – e sim por uma pessoa, ou conjunto de

pessoas escolhidas por sua experiência, segurança, isenção, equilíbrio e autoridade social ou moral.

Nossa proposta é a criação de uma câmara de arbitragem. Essa câmara, designada pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal, assessorará o Conselho nos casos de necessidade.

Qual será a sua composição?

A mais variada imaginável. Em número pequeno (mínimo três, máximo cinco – sempre ímpar, para evitar empates), recorrerá aos personagens locais.

Ora, terá um professor, um padre ou pastor, um médico, um assistente social, um empresário, um líder sindical, um advogado, um dirigente de clube esportivo ou social, etc; ora poderá recorrer, também, a um representante institucional (promotor, defensor público, delegado, vereador, secretário municipal, advogado público, etc).

A câmara emitirá um parecer sobre os assuntos encaminhados, com conclusão(ões) e sugestão(ões). O exercício da função será gratuito.

O parecer será tornado público e divulgado pelos meios de comunicação e será homologado – ou não – pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal.

Uma vez homologado, será encaminhado às autoridades cabíveis.

O Poder Público Municipal dará suporte administrativo à Câmara de Arbitragem.

5. Conselho de Desenvolvimento Municipal (CDM)

O Conselho de Desenvolvimento Municipal é o órgão-chave, o grupo

estratégico que traça o planejamento municipal, inclusive o planejamento urbano.

Dado que o planejamento urbano visa responder perguntas como: “Que cidade queremos?”, “Quando?”, “Como?”, “A que custo?”, “Com que recursos?”, o Conselho de Desenvolvimento Municipal será a entidade encarregada de apresentar as respostas.

Seja diretamente, seja de forma terceirizada, cabe também ao CDM recolher as informações, opiniões e decisões imprescindíveis à elaboração do plano.

Por isso o plano deve envolver todos os segmentos, setores, atores e cronistas da vida municipal, independente de cor partidária ou de qualquer outra escolha que possa gerar discriminação.

O CDM deve ser criado por legislação municipal, e deve conter representação minoritária da administração local, isto é, a maioria da representação deve provir da sociedade civil.

Seu papel não se limita à elaboração do Plano, mas deve atuar na fiscalização e na recisão do mesmo, sempre que necessário.

Por isto mesmo, o Conselho deve prestar contas periódicas à população divulgando-lhe os atos de suas reuniões, justificando-lhe suas decisões, acompanhando e aplicando os programas e projetos aprovados.

Pode-se dizer que, sem um Conselho de Desenvolvimento Municipal atuante e dinâmico, não teremos planejamento eficaz.

Salienta-se que o papel do CDM não concorre com o da Câmara de Vereadores. Ao contrário, o Conselho a alimenta,

Questões do Planejamento Urbano

assessor-a e a instrumentaliza. Mas, também, fiscaliza-a, assim como ela deve fiscalizar o Executivo.

A atuação integrada do tripé *Prefeitura - Câmara de Vereadores - CDM* é a única garantia de sucesso do município. Mas isso não significa que inexistam divergências e contraposições. Da discussão, nasce a luz. E se não surgir a luz, sempre é possível recorrer à Câmara de Arbitragem.

Seja como for, as perfeitas definição e delimitação de um problema são os primeiros passos para resolvê-lo. É preciso ficar claro sobre o que se está debatendo.

A representatividade dos integrantes do CDM é condição vital para seu êxito. Por isso, conviria que os representantes fossem indicados por eleição, envolvendo se não a totalidade, a ampla maioria das categorias ou entidades que representam o município. Sem isso, teremos, provavelmente, representações trincadas, manipuladas, falsas, como cansamos de ver na realidade. E aí, tudo que se segue será distorcido.

6. Informação, transferência e participação

O processo de planejamento é uma atividade complexa, que depende de muitas informações, apresentadas de diversas maneiras (mapas, tabelas, gráficos, resenha histórica, indicadores, etc.).

É necessário recolher rapidamente os dados e apresentá-los, amplamente, a todos os interessados, deixando tais informações disponíveis em plataformas acessíveis.

Isto se chama transparência.

A realidade do município tem de ser, facilmente, captada por sua população. Isso evita discussões inúteis sobre conjecturas criadas pela imaginação ou por ideologias.

As informações devem abranger, pelo menos, os setores estratégicos: demografia (estrutura e evolução da população), economia (evolução histórica do investimento, da produção e do empregado), infraestrutura (redes de transporte, de energia, de comunicação, de armazenagem, etc.), finanças (variação orçamentária, serviços financeiros disponíveis), educação, saúde, serviços urbanos (água, esgoto, lixo, habitação, áreas verdes, iluminação pública).

A partir de tais informações, serão construídos o diagnóstico, o prognóstico, a definição de prioridades, os cenários futuros, a quantificação de metas, a orçamentação dos recursos necessários, o cronograma de implantação.

Sem essas especificações os planos tornam-se meros sonhos.

Vencida esta etapa, é necessário tomar decisões, o que não é uma tarefa puramente administrativa. Dizem a lei e a experiência que a tomada de decisão deve contar com a participação dos municípios.

Historicamente, a participação é restrita, reduzida. Segundo ideólogos, o povo não participa porque não vê seus interesses concretos contemplados no planejamento. Permanecendo alienado, nunca tais interesses serão contemplados.

Como diz o sociólogo Pedro Demo por meio do título do seu inspirado livro: "Participação é conquista". E, para participar é preciso vencer a letargia e as limitações.

Sacrificar o sono ou o repouso vital, o convívio com a família, o lazer, ou até mesmo os afazeres domésticos supõe a perspectiva concreta de transformações que irão melhorar a vida do conjunto da população.

Nas grandes cidades, os trabalhadores

perdem duas ou três horas por dia, e até mais, no deslocamento para o trabalho.

Os fins de semana são consumidos, muitas vezes, por tarefas de autoconstrução (da habitação), ou em mutirões com vizinhos e amigos, ou na recuperação de bens atingidos por catástrofes naturais (ou serão sociais e políticas?).

Participar, então, é um esforço gigantesco que depende de conscientização, mobilização, comunicação eficiente das autoridades municipais e racionalização dos meios de intervenção.

Quiçá mais plebiscitos e referendos do que reuniões e assembleias. Quiçá mais pesquisas diretas das efetivas necessidades, aprovadas por bairros e quarteirões. Quiçá respeito pela eleição direta de representantes, permitindo aflorar novas lideranças.

Informar o povo, ouvir o povo, não mentir para o povo.

7. Escassez de recursos financeiros

Um dos problemas mais frequentes, enfrentados pelos planejadores e administradores, é a falta de dinheiro.

As necessidades são muitas, e grandes, enquanto os recursos a serem obtidos são escassos e demorados.

Nessas circunstâncias não cabe cruzar os braços, e sim buscar soluções alternativas, criativas, que produzam bons resultados com pouco dinheiro. Levemos em conta três observações quanto a essas alternativas.

Em *primeiro lugar*, destaque-se a prevenção. Os antigos já diziam: é melhor prevenir do que remediar.

Muitos problemas das cidades não teriam surgido, ou crescido tanto, se tivessem sido tomadas medidas

preventivas, incluídas no poder de polícia do administrador, sem custos.

Vejam os dois exemplos: em Porto Alegre, a desídia, a demagogia e a irresponsabilidade de Prefeitos e Secretários Municipais tolerou, anos a fio, a instalação de sub-habitação nas cabeceiras da pista de pouso do Aeroporto Salgado Filho. Agora, necessitando-se estender a pista em 1 km – míseros mil metros – gastar-se-ão dezenas de milhões de reais para transferência das famílias ali (mal)alojadas.

Como segundo exemplo, atentemos para São Paulo, Santos, Rio de Janeiro, entre outras cidades que permitiram que moradores construíssem suas pobres residências coladas nos trilhos de estradas de ferro, obrigando os comboios a percorrê-los em velocidade baixíssima, o que encareceu o frete e achatou a eficiência logística.

Puro descaso. Revoltante omissão. Conivência criminosa.

Zelar pelo patrimônio público – dever elementar do dirigente municipal, estadual e federal – é fonte de recursos vultosos, seja pelas receitas potenciais, seja pelo afastamento de prejuízos futuros.

Em segundo lugar, grandes obras são, muitas vezes, indispensáveis, mas devem ser atacadas com grande prudência. De regra, são muito caras – e daí sensíveis aos processos de corrupção –, rígidas, e representam maior impacto ambiental.

Portanto, é de rigor analisar as alternativas viáveis. Soluções de custo modesto podem trazer grande conforto aos cidadãos e já se multiplicam no mundo todo, inclusive nos países ricos.

Como afirmou em Porto Alegre Enrique Peñalosa, ex-prefeito de Bogotá: “O que destaca uma cidade em relação às outras não é o seu metrô, nem suas

Questões do Planejamento Urbano

vias expressas, mas a qualidade de suas calçadas.” E a calçada é responsabilidade do proprietário lindeiro.

Aliás, com a proliferação dos automóveis e o congelamento da rede viária, a velocidade máxima média dos veículos nos horários de pico é pouco superior a 15 km por hora – inferior à de uma bicicleta numa ciclofaixa ou ciclovia (e que custa dezenas ou centenas de vezes menos).

Em terceiro lugar, recorre-se à criatividade para melhorar o conforto urbano. Por exemplos, temos: o uso de grafites em fachadas cegas de prédios volumosos; a adoção de passarelas de pedestres coloridas, como a de Rotterdam (com mais de 5 km); o aproveitamento de prédios abandonados e o cultivo de verduras, legumes e frutas no topo dos prédios.

Também são alternativas criativas de melhoria do conforto urbano a pintura de branco dos telhados e a realização de concursos para revitalização de áreas deterioradas (docas, galpões industriais ou comerciais, estações abandonadas, escolas ou hospitais desativados, viadutos eliminados).

Obra de grande alcance, e custo relativamente baixo, é a urbanização de córregos, arroios, canais que transpassam o coração de muitas cidades brasileiras (de todos os tamanhos), evitando que sejam convertidos em cloacas e em depósitos de lixo que malbaratam áreas valiosas.

Projetos humildes podem ser riquíssimos, como demonstra o “Poesia no Ônibus”, implementado em Porto Alegre.

A imaginação criadora, o talento artístico, a engenhosidade, o espírito de servir são ilimitados e devem ser buscados onde quer que se encontrem, especialmente dentre os jovens, a quem deve ser oferecida a

oportunidade de expressão, de colaboração e de realização pessoal.

8. Utilização de indicadores

Os indicadores são medidas específicas, que caracterizam (indicam) um determinado fenômeno social, ou registram uma variação no tempo e/ou no espaço.

Eles permitem medir a evolução de um fato ou de uma meta, de modo que os planejadores (Técnicos, Administração e população em geral) podem saber, a intervalos determinados (cada 2 ou 3 anos, por exemplo) qual percentual dos alvos fixados no plano foram atingidos.

Para concretizar e simplificar, vamos apresentar alguns “indicadores que medem a sustentabilidade” de cidades, selecionados pela Engenheira Florestal, Eleneide Doff Sotta, pesquisadora da IMAZON, em artigo publicado há alguns anos, no jornal Gazeta Mercantil.

	VARIÁVEL	INDICADOR
1	Acidente de trânsito	Nº de acidentes
2	Analfabetismo	% da população total
3	Área Verde	m ² por habitante
4	Consumo de água	Litros por pessoa
5	Consumo de energia	Kilowatts por pessoa
6	Consumo de Plástico	Kg por pessoa
7	Incidência doenças tropicais	Nº de casos por capita
8	Leitores de jornal	% da população total
9	Participação Cívica	Nº de organizações per capita
10	Principal transporte (carro, ônibus, bicicleta)	% do total de Km percorridos
11	Residências com coleta de lixo	% do total de residências
12	Residências ligadas à rede de esgoto	% do total de residências
13	Tempo assistindo TV	Horas por dia
14	Tempo de escolarização	Nº de anos por pessoa

O último indicador (14) foi acrescentado por mim, como alerta de que podem ser criados outros indicadores, seja baseados em novas variáveis ou em novas medidas de variáveis.

A escolha de variáveis, ou de suas medidas, refletem, em princípio, a importância dada pelos planejadores a determinados fatores (variáveis) na vida social no processo de desenvolvimento da cidade e do seu entorno.

Serve, também, para estabelecer uma escala de prioridades, o que permitirá direcionar os recursos e concentrar as energias disponíveis.

Evita, doutra parte, os planejamentos meramente discursivos, vagos, imprecisos, demagógicos, óbvios ou simplesmente copiados de situações diferentes.

Permite, ainda, localizar os pontos de estrangulamento ou as causas de atrasos no atingimento dos alvos.

O acompanhamento dos indicadores permite estabelecer as relações de causa e efeito dos fenômenos, ao invés do jogo de inculpações e desculpas.

9. Conclusão

O processo de planejamento em geral, e o urbano em particular, foram progressivamente abandonados no Brasil, nas últimas décadas.

A instabilidade política primeiro, o crescimento da inflação depois, e a multiplicação das crises internacionais, em sequência, foram algumas das causas.

Agora é a hora da retomada, aproveitando as antigas e as novas experiências mundo a fora.

Para tanto é necessário revisar e recriar as metodologias cabíveis e cambiáveis, procurando a metodologia para cada situação concreta (cada cidade é uma cidade).

Não há formula pronta, já dissemos.

Para facilitar, elaborei uma sugestão de critérios para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Municipal, e , em continuação o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, sob a forma de um Decálogo:

- 1) Parte sob a liderança da Administração Municipal (Prefeito, Secretários, Vereadores)
- 2) Passa pela representação legítima da população
- 3) Conta com o apoio de uma equipe técnica competente.
- 4) Considera as especificidades históricas, culturais, físicas, sociais e institucionais de cada município e micro região.
- 5) Estabelece metas (poucas), condições, cronogramas e orçamento para sua implementação.
- 6) Atinge os recursos financeiros mínimos necessários.
- 7) Atrai investimentos privados pertinentes.
- 8) Avalia resultados através de indicadores mensuráveis.
- 9) Renova-se, periodicamente, em todos os níveis.
- 10) Compara-se com o resto da região, do país e do mundo.

Diretoria Administrativa

Diretor Presidente

Eliseu Padilha

Diretor Vice-Presidente

Edinho Bez

Diretor Secretário

Edson Ezequiel

Diretor Tesoureiro

Afrísio Vieira Lima Filho

Secretário Executivo

João Henrique de Almeida Sousa

Diretores

Marinha Raupp

Moises Aveino

Romero Jucá

Waldemir Moka

Wellington Coimbra

Diretores suplentes

Aparecida Bezerra

Mauro Benevides

Osmar Terra

Secretário-Executivo Adjunto

Francisco de Assis Mesquita

Conselho Curador

Presidente

Esacheu Cipriano Nascimento

Conselheiros

Adenor Piovesan

Carlos Eduardo Fioravanti da Costa

Dorany Sampaio

Elcione Nascimento

Esacheu Cipriano Nascimento

Evandro Mesquita

Francisco Donato Jr

Henrique Pires

Michel Temer

Pedro Simon

Regina Perondi

Ronan Tito

Wolney Siqueira

Conselheiros suplentes

Rosemary Soares Antunes Rainha

Gleire Belchior de Aguiar Bezerra

Colbert Martins

#EducacaoLiberta



www.fundacaoulysses.org.br
www.ead.fundacaoulysses.org.br



ead@fundacaoulysses.org.br



www.youtube.com/FundUlysses



www.twitter.com/FundUlysses



www.facebook.com/FundacaoUlyssesGuimaraesNacional



Fundação Ulysses Guimarães Nacional
www.fundacaoulysses.org.br
fug@fundacaoulysses.org.br
(61) 3216 9758

Câmara dos Deputados, anexo I, 26º andar,
salas 3 e 4 - CEP: 70160-900 / Brasília - DF

Programa de Formação Política
www.ead.fundacaoulysses.org.br
ead@fundacaoulysses.org.br
(51) 3072 7015

Rua Riachuelo, 421, Centro
CEP: 90010-270 / Porto Alegre-RS



Fundação Ulysses Guimarães Nacional

www.ead.fundacaoulysses.org.br

ead@fundacaoulysses.org.br

(61) 3216 9758

Câmara dos Deputados, anexo I, 26º andar, salas 3 e 4

CEP: 70160-900 | Brasília - DF



www.twitter.com/FundUlysses



www.youtube.com/FundUlysses



www.facebook.com/FundacaoUlyssesGuimaraesNacional