

A SUSTENTABILIDADE DE UM PLANO DIRETOR

Guilherme Sebastião Silvério; Nilvania Aparecida de Mello

Aluno do Mestrado em Desenvolvimento Regional – UTFPR; Professora Doutora do Mestrado em Desenvolvimento Regional – UTFPR.

Resumo - O objetivo deste artigo é apresentar uma discussão sobre a importância do planejamento das cidades, ou seja, dos planejamentos urbanos sob o ponto de vista da sustentabilidade. O crescimento das cidades tem se tornado uma das grandes preocupações da sociedade moderna. As cidades crescem desordenadamente e com isso os problemas relativos a esta realidade avançam de forma exponencial chegando, em muitos casos, a situações irreversíveis. Por isso o planejamento urbano deve receber acentuada preocupação nas agendas municipais, nas esferas acadêmicas e governamentais. No Brasil a legislação que ordena o planejamento das cidades, de certa forma, é de qualidade; porém o grande desafio consiste em aplicar os preceitos previstos em lei.

Palavras-Chave: Planejamento; sustentabilidade; plano diretor.

Abstract- The aim of this paper is to present a discussion on the importance of city planning, namely, the urban planning from the point of view of sustainability. The growth of cities has become a major concern of modern society. Cities grow wildly and with it the problems relating to reality advancing exponentially reaching, in many cases, irreversible situations. Thus urban planning should receive strong concern in the municipal agenda, government and academic spheres. In Brazil, the law ordering the planning of cities, in some ways, it is quality; however the challenge became to implement the provisions provided by law.

KeyWord: Planning; sustainability; master plan.

1. INTRODUÇÃO

Devido as profundas mudanças ocorridas nos modos de produção que caracterizam as sociedades modernas atualmente a maior parte da população mundial vive em cidades. Garantir acesso universal aos bens e serviços, de forma socialmente justa e com mínimo impacto ambiental nestes aglomerados é um dos principais desafios no planejamento urbano, e para isso são necessárias diversas estratégias entre as quais uma das mais eficazes é o planejamento prévio, materializado num Plano Diretor.

O Plano Diretor de um município tem papel fundamental na normatização do crescimento, é a partir dele que o executivo municipal regula a ocupação do solo, estabelece diretrizes governamentais para o pleno desenvolvimento e cria mecanismo de fiscalização para o cumprimento

destes objetivos.

Aspecto importante do planejamento territorial (espacialização das metas) é o conjunto destas que, organicamente articuladas, dariam uma visão global da futura organização espacial da cidade. É o que se costuma chamar de Plano de Estrutura Urbana que configura a meta a ser atingida em termos da organização espacial geral da cidade. Seriam componentes fundamentais dessa estrutura, o centro da cidade, eventuais sub-centros, grandes equipamentos urbanos, terminais de transportes, sistema viário principal, principais zonas industriais. (VILLAÇA, 1993).

A regularização das cidades como espaços de bem estar social é relativamente recente no ordenamento jurídico brasileiro. Na Constituição Federal de 1988 os artigos 182 e 183 tratam da função social das cidades, e estabelecem que municípios com mais

de 20.000 habitantes são obrigados a realizar o plano diretor, mas foi o Estatuto das Cidades (Lei No 10.257, de 10 de julho de 2001.) que normatizou a função social da propriedade e da cidade.

O jurista José Afonso da Silva afirma que “o plano diretor é nos termos da Constituição e do Estatuto da Cidade, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (SILVA 2006, p.139).

Obviamente um plano possui um objetivo, uma função, a expectativa de um resultado futuro, assim sendo o mesmo autor diz:

O Plano Diretor, como instrumento de atuação da função urbanística dos Municípios constitui um plano geral e global que tem, portanto, por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local (SILVA, 2006, p.139,140).

Por tratar-se de um planejamento é possível e necessário revisá-lo, atualizando-o e apresentando novas propostas atendendo assim demandas emergentes e, principalmente cumprindo com o seu principal papel que é o de promover o desenvolvimento sustentável.

De acordo com a definição da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) da Organização das Nações Unidas, desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades (Revista Amanhã – Guia de Sustentabilidade 2008 p.76, 77).

A relação do desenvolvimento e do gerenciamento das cidades trouxe conjuntamente a discussão da sustentabilidade e sua intervenção no modelo atualmente adotado de planejamento urbano, com isso tornou-se necessário unir estas questões – planejamento urbano e sua sustentabilidade.

A WWF Brasil declara que “para ser alcançado, o desenvolvimento sustentável depende de planejamento e do reconhecimento de que os recursos naturais são finitos”. Esse conceito representou uma nova forma de desenvolvimento econômico, que leva em conta o meio ambiente. Muitas vezes, diz a WWF Brasil, “desenvolvimento é confundido com crescimento econômico, que depende do consumo crescente de energia e recursos naturais”. Para esta instituição que tem por objetivo aplicar sustentabilidade, “esse tipo de desenvolvimento tende a ser insustentável, pois leva ao esgotamento dos recursos naturais dos quais a humanidade depende”.

Coimbra (2002) diz que cidade é uma forma definida de organização e convivência num determinado espaço geográfico e social. A convivência entre

peças subentende-se que deva ser harmoniosa e de qualidade, e o planejamento urbano, como ferramenta promotora de sustentabilidade I contribui para que este fim seja plenamente atingido.

Ao planejar um município deve-se levar em conta sua estrutura, sua dinâmica, a cultura de seus habitantes assim como também sua vocação, comercial, industrial, serviços, agricultura, saúde, educação e outras, suas potencialidades e fragilidades. A sustentabilidade, de acordo com Coimbra, está ligada com o resultado social que um possível desenvolvimento possa oferecer. Ele afirma ainda que sustentabilidade possa ser fruto de saudabilidade.

Segundo Coimbra (2002, p. 400) “infra-estrutura urbana é todo equipamento destinado a garantir o funcionamento da cidade sob vários pontos de vista: Econômico, social, cultural”. Assim sendo, dentro da compreensão de sustentabilidade é importante elencar junto com os fatores tradicionais, temas como:

- Planejamento;
- Desconcentração urbana e o controle demográfico;
- Gerenciamento da cidade;
- Legislação normativa;
- Controle administrativo de desenvolvimento;
- Meio ambiente;
- Relações sociais;
- Poder;
- Aspectos culturais;

A comissão Brundtland, criada pela Assembleia Geral da Onu em 1983, a qual deu início a utilização da expressão – sustentabilidade – teve um amplo objetivo de movimentar o mundo em torno da discussão de preservação do meio ambiente e então propôs, à época, uma conferência mundial objetivando movimentar as nações e seus governos para o tema.

O trabalho da Comissão Brundtland terminou com a recomendação para que a Assembleia Geral da Onu convocasse a II Conferência Internacional de Meio Ambiente e Desenvolvimento, marcando-a para 1992, exatamente vinte anos depois da Conferência de Estocolmo. Era a Rio-92, realizada de 3 a 14 de junho, no Rio de Janeiro, com a missão de estabelecer uma agenda de cooperação internacional, a Agenda 21, para pôr em prática ao longo do século XXI o desenvolvimento sustentável no planeta (ALMEIDA, 2002, pg. 56).

Planejar um município nos parâmetros que são apresentados pelo Estatuto da Cidade, aplicando as técnicas administrativas de planejamento agrupando-se à sustentabilidade é possível. No entanto é necessária uma compreensão plena de que a busca pelo desenvolvimento somente será completa quando os indivíduos de um município e sua qualidade de vida, “procurarem atender às necessidades presentes sem comprometer a

possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Noções Gerais de Planejamento

Para Maximiano, planejar é “definir objetivos ou resultados a serem alcançados, é definir meios para possibilitar a realização de resultados desejados” (MAXIMIANO, 2004, p.138). O autor também pondera planejamento na ótica de definir metas e estabelecer recursos ou meios no intuito de executar ações anteriormente planejadas. Ele diz que “planejar é ao mesmo tempo um processo, uma habilidade e uma atitude. Assim como o contrário de eficiência é desperdício, o contrário de planejamento é improvisação. O planejamento é a mais importante das funções gerenciais” (MAXIMIANO 2004, p. 136).

Para este autor, juntamente com a prática objetiva do planejar, é necessária uma atitude, um posicionamento subjetivo, que visa promover uma intervenção no meio proveniente de um agir do agente planejador.

Maximiano trabalha o conceito de que para o planejamento se faz necessário um posicionamento do planejador, uma habilidade para tal e ao mesmo tempo a vontade de realização.

É importante destacar esta visão, pois se entende que a proatividade é fundamental nas etapas necessárias para encaminhar um plano e sua consequente aplicação. Quando não existe a vontade de realização deduz-se que os projetos, planos, metas e objetivos não passam de meros documentos que não ofereceram os resultados desejados.

Na sua afirmação “o contrário de planejamento é improvisação”, conclui-se que em uma ação qualquer na qual não exista planejamento não é possível garantir o resultado, além de não haverem sistemas de segurança bem como as possibilidades de diagnósticos.

Para Maximiano, “o resultado do processo de planejamento é a preparação de planos” (Maximiano, 2004, p143). Estes planos definem a sequência de atividades a serem realizadas, de que maneira, quem serão as pessoas responsáveis, qual o prazo de realização, quais recursos serão empregados e qual montante monetário a ser aplicado.

Ou seja, o planejamento determina de forma global, ampla e sistêmica as questões relativas à ordem de execução, as pessoas que irão promover esta execução, os métodos utilizados e os recursos. Com isso tem-se a possibilidade de cobrir todas as áreas envolvidas e diminuir o risco de fracasso e problemas, além da possibilidade de antever problemas e saná-los ou mesmo redirecionar o

planejamento antes que estes problemas coloquem os resultados em risco ou causem algum prejuízo.

Considerado o precursor de estudos voltados para o planejamento, Henry Faiol afirma que governar é prever, que significa calcular o futuro e prepará-lo. (FAYOL, 1994).

De acordo com este autor, a preparação de um programa de ação, ou de um planejamento, é uma das ações mais difíceis, no entanto os resultados, quando bem elaborados, são diversos:

- Melhora o provisionamento de recursos materiais e humanos;
- Elimina desperdícios;
- Melhora a compreensão dos cenários que afetam as atividades;
- Motiva a equipe envolvida nos objetivos;
- Promove clareza da missão a ser cumprida;
- Estabelece critérios de avaliação.

Outro importante pensador contemporâneo, que também trabalhou a questão de planejamento afirmou:

Objetivos, metas e alvos servem para determinar quais medidas devem ser tomadas hoje para se obter resultados amanhã. São baseados na antecipação do futuro. Exigem que as medidas tomadas se adaptem ao futuro. Sempre equilibram os meios existentes hoje com os resultados futuros e os resultados do futuro imediato com os resultados de um futuro mais distante. A administração não tem outra escolha senão antecipar o futuro, tentar moldá-lo e equilibrar as metas a curto e longo prazo (Drucker,1998, p.83).

Drucker permaneceu ao longo de sua vida procurando discutir e ampliar a aplicação das técnicas de planejamento. Da mesma forma que os demais autores apresentados acima, Drucker é enfático ao dizer que pretensões futuras necessariamente devem ser pensadas hoje, não se tendo outra escolha a não ser equilibrar as metas de forma tal que molde as situações em volta.

Procurando resumir o que seja o planejamento, teremos a compreensão de que para realizá-lo passa-se primeiro pela fase de análise do ambiente, compreendendo os cenários à volta, estabelecendo metas e objetivos, determinando os recursos materiais e humanos, os métodos, a sequência de ação e prazos para execução.

Esta prática administrativa pode ser utilizada em qualquer atividade que requeira previamente um plano ou projeto. O planejamento facilita a visualização de ameaças e oportunidades de um programa bem como esclarece quais são os pontos fortes e fracos de uma estrutura a ser utilizada na elaboração de atividade ou tarefa. A partir de um planejamento é possível evitar o desperdício de recursos materiais, assim como o tempo e a desmotivação das pessoas envolvidas no processo.

Nas administrações públicas o planejamento é fundamental, pois nesta esfera comumente estão em jogo grandes montantes monetários e sua

adequada aplicação, da qual resulta o bem estar social. Em se tratando de planejamento municipal, voltado especificamente para o desenvolvimento do município, onde estão inseridos diversos fatores, circunstâncias e agentes, o planejamento se torna indispensável uma vez que se trata da melhor e mais completa ferramenta administrativa, principalmente por permitir a realização de diagnósticos e prognósticos, estabelecer a análise e por fim, a aplicação dos objetivos.

Idalberto Chiavenato, importante expoente da administração para o Brasil e países hispânicos, defende que o planejamento procura antecipar de forma teórica ações futuras, primeiramente estabelecendo objetivos, que também podem ser chamados de metas ou alvos a serem conquistados. Para ele, o detalhamento das ações é chamado de planos e que deve ser determinado, antecipadamente, onde se almeja chegar, bem como de que forma as ações serão realizadas e qual o prazo ou o tempo para a execução na prática dos planos pretendidos. Nesse sentido, planejar é sinônimo de projetar, programar ou de traçar objetivo e metas de curto, médio ou longo prazo ou ainda, as linhas de ação e alocação dos recursos necessários para a execução dos planos pré-estabelecidos.

Chiavenato, procurando apresentar temas relativos à administração focada para os novos tempos, afirma ainda, que planejamento é uma tarefa administrativa que visa definir objetivos e estabelecer os recursos e atividades necessárias para a conquista das metas anteriormente determinadas (CHIAVENATO, 2004).

Assim, estabelecer recursos é fundamental para o êxito na execução de um plano. Os recursos basicamente se estruturam em duas partes: recursos materiais e recursos humanos. Estão relacionadas nos recursos materiais, as tarefas a serem desempenhadas, as instalações físicas, equipamentos, as técnicas operacionais, tecnologia utilizada, orçamentos e finanças.

Nos recursos humanos estão os indivíduos, suas características físicas e psicológicas, as relações sociais entre as pessoas, as dinâmicas formais e informais existentes. Um bom planejamento utiliza de forma racional os recursos evitando desperdícios e desgaste, de forma a atingir o objetivo traçada da forma mais eficiente possível.

O Planejamento Urbano

Planejamento urbano tem por finalidade estabelecer diretrizes que visem melhorar a qualidade de vida dos habitantes das cidades, sejam elas de pequeno e médio porte ou mesmo as grandes metrópoles.

O trabalho desenvolvido pelo planejamento urbano é atualmente a sintetizado através de um Plano Diretor, o qual desenvolve os aspectos de estruturação e ocupação dos espaços urbanos e é de responsabilidade das administrações municipais

(Prefeituras e Câmaras de Vereadores) através de órgão próprio que tem como missão levantar dados, realizar diagnósticos e apresentar o planejamento.

O Plano Diretor é fruto da previsão dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, os quais foram regulamentados pela Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, com a seguinte súmula: "Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências".

Antes da Constituição de 1988, não havia obrigação legal de se planejar o crescimento das cidades, o que ocorria era uma gestão intuitiva por parte do poder público municipal, sem qualquer tipo de critério técnico específico para questões relativas a um planejamento urbano profissional.

No capítulo I, parágrafo único, da Lei 10.257, tem-se o seguinte teor:

"Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental".

Sobre este tema, Medauar e Almeida destacam:

O Estatuto da Cidade representa, sem dúvida, um passo marcante em matéria urbanística, que estivera pouco lembrada e tratada no Brasil desde as décadas de 60 e 70 do século XX, época do florescimento de inúmeros estudos, livros, artigos, projetos e mesmo órgãos públicos dedicados aos temas urbanos, seguindo-se um longo período de quase despreocupação, paralelo ao progressivo agravamento da realidade urbana nas cidades (MEDAUAR, ALEMIDA, 2002, p.14).

Medauar e Almeida lembram que o Brasil ficou por três décadas em estado de despreocupação, sobre esta importante posição relacionada ao desenvolvimento que é a estrutura urbanística dos municípios, o que certamente acarretou um atraso nas possíveis melhorias que poderiam ter ocorrido neste período de tempo.

A história sobre a discussão urbanística do Brasil realmente foi iniciada na década de 1960, porém, não teve uma sequência devido aos movimentos políticos que sucederam após a revolução militar ocorrida no país, pois a preocupação naquele momento estava direcionada para os temas ideológicos ao invés de temas de infraestrutura. Sobre isso Sérgio Luís Boeira, Adriana Clara Bogo dos Santos e Alini Giseli dos Santos relatam:

As origens da ideia de reforma urbana no Brasil remontam à década de 1960, mas as discussões que ocorriam no país não foram isoladas, pois outros países da América Latina também travavam

esse debate, embora no Brasil ele tenha adquirido maior visibilidade. No governo do presidente João Goulart (1961-64) foi elaborado um Projeto de Reforma Urbana, considerado um importante marco histórico a respeito do assunto. Em 1963, um evento em Petrópolis, no Rio de Janeiro, do qual participaram políticos, técnicos e intelectuais, foi outro marco do movimento, mas a questão de a moradia ter sido enfatizada naquele momento ainda não tinha a repercussão que a questão da reforma agrária comparativamente tomava nos meios de comunicação (SANTOS, SANTOS, BOEIRA, 2009).

Os autores ainda falam que

“naquela época, entre os anos 1950 e 1960, o Brasil vivenciava uma série de movimentos sociais em favor das reformas de base”

(reforma sanitária, da educação, da assistência social), mas os que mais tiveram visibilidade foram os que tratavam da “reforma agrária e da reforma urbana”. Destacam Santos, Santos e Boeira que com a urbanização do Brasil os movimentos em favor dos estudos urbanísticos ganharam força, porque já naquela época as capitais davam sinais de que o futuro não seria promissor para a organização das cidades, caso não ocorresse um planejamento em prol da melhoria urbana.

A Constituição Brasileira de 1988 determinou que as cidades fossem planejadas, ordenando o pleno desenvolvimento de suas funções sociais garantindo o bem-estar de seus moradores. Dessa forma, ela apresentou uma idéia genérica, uma garantia legal sobre o tema, necessitando de uma normatização específica a qual foi atendida pela Lei 10.257 que criou o estatuto da cidade.

Uma vez criada a lei determinando regras sobre o planejamento urbano o próximo passo era o de iniciar a discussão dos diagnósticos e da execução dos planos diretores e sua consequente aplicação nos municípios, conforme se pode ver no excerto, da obra de Castro (1991)

O exercício, a atividade de planejar, ação qualificada de intervenção municipal, quer pelo seu poder de polícia administrativo, urbanístico, quer pela prestação de serviços públicos urbanísticos e pelo fomento urbanístico, não se improvisa, pois se quer a cidade saudável, porque é preciso organizá-la, assentando-se o agrupamento humano de maneira consentânea com a natureza humana, evitando-se senão reduzindo-se, com mecanismos públicos em colaboração com os particulares, o fenômeno da segregação residencial, onde as famílias carentes se reservam as periferias do espaço urbano, enquanto as demais áreas recebendo maiores benefícios públicos se destinam a outros segmentos da sociedade, desequilibrando a relação homem natureza, e descaracterizando o exercício das funções essenciais do urbanismo pela desqualificação de destinatários (CASTRO, 1991, p. 263).

A tarefa de planejar as cidades evoluiu consideravelmente no Brasil a partir de 1990, resultado, exatamente das determinações previstas na Constituição. As prefeituras começaram a implantar em suas administrações departamentos especializados na área, também a iniciativa privada iniciou investimentos neste setor criando empresas de consultoria e assim prestando serviços às prefeituras.

Porém, é inegável que melhora considerável sobre esta matéria ocorreu somente após o advento da lei que criou o estatuto da cidade. Nela está contida a forma prática de realização do Plano Diretor. Abaixo transcreve-se parte do capítulo III do Estatuto da Cidade, que mais interessa para o foco da discussão a que se propõe este artigo.

CAPÍTULO III

DO PLANO DIRETOR

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1o O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2o O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3o A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

Perceba-se que o artigo 40 atribui ao plano diretor a função de ordenar não apenas a expansão urbana, mas o desenvolvimento do município. Isto justifica a extrema necessidade de planejamento, uma vez este documento passa a ser o norteador de praticamente todas as ações municipais. Outro fator importante é que outros pressupostos clássicos do planejamento estão presentes nos parágrafos, como a necessidade de revisão e o amplo acesso da população na elaboração do mesmo. Além disto novos conceitos, relacionados com a sustentabilidade são elencados, como a impossibilidade de fragmentação do território.

Após a lei que criou o Estatuto da Cidade, dados de 2010 demonstram que “dois em cada cinco municípios brasileiros não têm plano diretor, uma ferramenta exigida pela Constituição que é essencial para o planejamento urbano” (CARRIEL, Paola. Cadê o Planejamento? Gazeta do Povo, Curitiba 25 de maio 2010. Caderno Vida e Cidadania).

No Paraná, pelo menos 16 prefeituras não têm este instrumento e por isso não podem receber verbas do governo do estado. Uma lei estadual impede o repasse de recursos a prefeituras que ainda não fizeram o plano diretor. Essa exigência deixou os paranaenses em vantagem em relação aos demais estados. (CARRIEL, Paola. Cadê o Planejamento? Gazeta do Povo, Curitiba 25 de maio 2010. Caderno Vida e Cidadania).

A determinação geral do estatuto é que apenas municípios acima de 20 mil habitantes estariam obrigados a realizar o plano diretor, neste caso 70% das cidades brasileiras estariam desobrigadas, e no Paraná apenas 33% teriam obrigatoriedade, conforme confirmam dados do IBGE.

O doutor em planejamento urbano, professor da UEL, José Luiz Faraco, em entrevista ao Jornal Gazeta do Povo disse: "O plano é uma legislação abrangente porque ordena o desenvolvimento da cidade, evita agressões ao meio ambiente traz qualidade de vida. Há mecanismos de controle que evitam recorrentes alagamentos de áreas urbanas e construções em cima de lixões, por exemplo," (CARRIEL, Paola. Cadê o Planejamento? Gazeta do Povo, Curitiba 25 de maio 2010. Caderno Vida e Cidadania).

Como visto anteriormente, a impossibilidade de fragmentação do território nos remete a ideia de que é necessário olhar para um município como um sistema, ou seja, dar a ele a proposta de administração sistêmica.

Um sistema pode ser considerado qualquer conjunto de elementos que estão dinamicamente relacionados, cujas partes, no caso do município, (região central, bairros, zona rural, ruas, casas, prédios, indústrias, parques, escolas, hospitais, vegetação, rios, transporte público, saneamento e outros) estão interligadas, interdependentes umas das outras.

Aspecto importante do planejamento territorial (espacialização das metas) é o conjunto destas que, organicamente articuladas, dariam uma visão global da futura organização espacial da cidade. É o que se costuma chamar de Plano de Estrutura Urbana que configura a meta a ser atingida em termos da organização espacial geral da cidade. Seriam componentes fundamentais dessa estrutura, o centro da cidade, eventuais sub-centros, grandes equipamentos urbanos, terminais de transportes, sistema viário principal, principais zonas industriais (VILLAÇA, 1993).

Interdependência pode ser uma forte base de argumento para justificar a necessidade de se estabelecer no gerenciamento das cidades a visão sistêmica, pois na estruturação de um município a dependência mútua, a correlação e o compartilhamento são pré-requisitos para o planejamento. Além disto, esta mudança de perspectiva pode privilegiar o como fazer ao invés

do que fazer, auxiliando assim na transformação do Plano Diretor de instrumento meramente normativo para instrumento executivo. Nas estratégias de planejamento esta mudança de o que para como é também uma forma de adquirir maior controle sobre os processos, pois o como pressupõe uma forma de implementação, Pode também garantir uma nova ligação entre a legislação e o operacional, reforçando assim os pontos chaves e inibindo a interferências de interesses privados na execução das ações.

Para Silva (2006) o Plano Diretor, sob o ponto de vista da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, é um importante instrumento de desenvolvimento e expansão urbana. A regulamentação, aos planejamentos urbanos, dada pelo Estatuto da Cidade teve um papel preponderante frente ao histórico urbanístico da maioria das cidades brasileiras, e não distante disso, também o município de Pato Branco.

Um Planejamento Urbano ou Plano Diretor deve seguir algumas diretrizes básicas que são orientadas pelo Estatuto da Cidade com o objetivo de promover uma padronização nas ações municipais procurando estabelecer um mesmo entendimento sobre o porquê da realização e forma de realização de um Plano Diretor. Vejamos as diretrizes conforme apresenta Silva (2006).

- Processo de Planejamento: a definição de objetivos deve ser determinada em função da realidade local e da manifestação da população.

- Instrumentos do Planejamento: Estatuto da Cidade; o planejamento propriamente dito; as leis orçamentárias.

- Princípios básicos do processo de planejamento: o processo de planejamento é mais importante que o próprio plano; o planejamento deve elaborar planos estritamente adequados à realidade do município; os planos devem ser exequíveis; democráticos e que possibilite acesso às informações.

- Objetivos: "O Plano Diretor, como instrumento de atuação urbanística dos municípios, constitui um plano geral e global que tem, portanto, por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando o bem estar da comunidade local" (SILVA, 2006, pg.139,140).

- Conteúdo: Estabelecerá as normas ordenadoras e disciplinadoras, definido as áreas urbanas, urbanizáveis e de expansão urbana; estabelecerá normativas sobre a ordenação do solo incluindo parcelamento, zoneamento, sistema de circulação, viário, lazer e recreação.

Como é possível observar, o Plano Diretor deve ser uma ação efetiva dos poderes municipais – Prefeitura e Câmara de Vereadores – num processo democrático de participação da população, visando estabelecer diretrizes de desenvolvimento planejado em busca da melhor forma de ocupação do solo promovendo qualidade de vida aos moradores da

cidade.

Assim sendo, podemos concluir que se trata de uma normatização legal, que tem fundamentação de lei, mas que sua principal justificativa está no benefício que oferece e promove à cidade e consequentemente para as pessoas que nela habitam.

Na união entre planejamento, Plano Diretor e estatuto da cidade é importante acrescentar um novo elemento, a sustentabilidade.

A conceituação de sustentabilidade ainda se limita ao processo subjetivo dos indivíduos que estão envolvidos com o tema e, portanto dificilmente atinge caráter de construção coletiva de fato, principalmente em áreas urbanas que embora seja um coletivo de pessoas e fatos não necessariamente congrega este coletivo. Ou seja, nos centros urbanos as pessoas geralmente coabitam, mas não compartilham. Porém, é necessário iniciar uma tentativa de proposição do que realmente significa o termo sustentabilidade e neste sentido o Plano Diretor deve fornecer amplas possibilidades.

Para alguns, sustentabilidade significa não apenas tirar recursos do meio ambiente, mas fornecer condições para que ele produza ainda mais. Outros falam que sustentabilidade é sinônimo de desenvolvimento e ainda têm aqueles que apresentam uma ideia totalmente contrária, afirmando que desenvolvimento é exatamente o oposto de sustentabilidade, segundo estes, sustentabilidade jamais poderá ser fruto da concepção plena das estruturas capitalistas.

O Globe Fórum é um instituto Sueco que premia cidades sustentáveis no mundo. Dentre seus critérios de avaliação para verificar o nível de sustentabilidade de um município estão:

- Preservação de recursos naturais;
- Infraestrutura técnica;
- Mobilidade;
- Inovação;
- Inteligência Social.

De acordo com Almeida (2002), foi o relatório da Comissão Brundtland que pôs em circulação a expressão Desenvolvimento Sustentável, e diz ainda que foi nesse momento que a gestão ambiental começou a evoluir para gestão da sustentabilidade.

A ciência chamava atenção para problemas como aquecimento global, a destruição da camada de ozônio, a chuva ácida e a desertificação. É nesse momento que entra em cena a Comissão Brundtland, presidida pela ex-primeira-ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, e da qual também fazia parte o brasileiro Paulo Nogueira Neto, então titular da Sema (Secretaria Especial de Meio Ambiente). Formalmente batizada de Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, foi criada pela ONU, em

dezembro de 1983, para estudar e propor uma agenda global com objetivos de capacitar a humanidade para enfrentar os principais problemas ambientais do planeta e assegurar o progresso humano sem comprometer os recursos para futuras gerações. (ALMEIDA, 2002, p. 54).

Almeida (2002, p.56) afirma que desenvolvimento sustentável seria aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades.

De acordo com a definição da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) da Organização das Nações Unidas, desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades (Revista Amanhã – Guia de Sustentabilidade 2008 p.76, 77).

A relação do desenvolvimento e do gerenciamento das cidades trouxe conjuntamente a discussão da sustentabilidade e sua intervenção no modelo atualmente adotado de planejamento urbano, com isso tornou-se necessário unir estas questões – planejamento urbano e sua sustentabilidade.

A sustentabilidade requer, ainda que o gerenciamento urbano tenha como resultado um produto social (não o mero “produto” administrativo): esse produto é uma cidade saudável. Por aí se vê que uma cidade não poderá ser saudável se não for, antes, sustentável. A sustentabilidade é a pré-condição da saudabilidade. (COIMBRA, 2002, p. 399).

A Rio-92 passou a ser o marco contemporâneo do tema – sustentabilidade – com a emissão de um documento comprometendo os países a ações práticas em favor da sustentabilidade.

Agenda 21, programa das Nações Unidas que prevê ações socioambientais de governos e da sociedade como um todo em âmbito global, nacional e regional. O documento, que foi um dos principais resultados da conferência Eco-92, realizada há 17 anos, o Rio de Janeiro, é a mais ambiciosa tentativa já realizada com o objetivo de orientar o planeta para um novo padrão desenvolvimento. (Guia de Sustentabilidade – Instituto Amanhã, 2009, pg. 75)

Os esforços em torno da sustentabilidade passam em muito pelas diretrizes de políticas locais, ou seja, dentro das estruturas municipais. No âmbito municipal a possibilidade de planejamento e a aplicação dos objetivos se tornam mais reais devido a menor burocracia, quando comparada às estruturas estaduais e federais, além de que o controle do plano fica mais concreto, com possibilidade de ajustes, acrescentando ou tirando

metas que não foram previstas ou que foram superdimensionadas.

A humanidade deu dois grandes saltos em direção ao desenvolvimento sustentável. O primeiro foi o esboço conceitual filosófico iniciado pela Comissão Brundtland em 1987 e largamente debatido, reforçado e ampliando desde então. O segundo foi a própria realização Rio-92, com os acordos que gerou e que representam o início da aplicação política do esboço de 1987. O próximo grande salto será o início da operação simultânea das três dimensões – econômica, ambiental, social. A dimensão econômica continua a predominar (ALMEIDA, 2002, pg. 167).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dimensões – econômica ambiental e social – apresentada por Almeida, sem dúvida compõem a estrutura do desenvolvimento atendendo as questões econômicas, as pessoas e o meio ambiente. Portanto é certo afirmar que a sustentabilidade teve seu início na década de 1980, como filosofia de desenvolvimento, e que agora passou a ser o balizador dos fatores práticos quando se trata de planejamento urbano.

Planejar um município nos parâmetros que são apresentados pelo Estatuto da Cidade, aplicando as técnicas administrativas de planejamento agrupando-se à sustentabilidade é possível. No entanto é necessária uma compreensão plena de que a busca pelo desenvolvimento somente será completa quando os indivíduos de um município e sua qualidade de vida, “procurarem atender às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”. Para isto é preciso que o planejamento que dará origem ao Plano Diretor seja construído de forma coletiva, enfatizando-se os pontos fortes e fracos do município, para verificar quais serão os pontos que mais precisam de cuidado e quais os que poderão dar retornos rápidos. Outro fator importante e a adoção do caráter sistêmico no planejamento. Um centro urbano comporta-se forma muito próxima a de um organismo vivo. As partes são interligadas e interdependentes, e portanto prejuízos e qualquer de suas partes necessariamente afetará as demais.

De maneira geral o Plano Diretor por si só não resolve nem elimina os conflitos e problemas presentes nos centros urbanos, mas permite que estes conflitos e problemas sejam abordados de forma clara e precisa, o que amplia a possibilidade de soluções. É ainda uma poderosa ferramenta para superação da tradicional oposição entre meio ambiente e cidade, sendo esta última vista como espaço das construções humanas em que não há mais espaço para a natureza. Enfim, o Plano Diretor é um caminho de possibilidades promissoras para a construção da sustentabilidade nos centros urbanos, porém são possibilidades, e não certezas. A transformação das possibilidades em certezas dependerá do grau de compromisso e capacidade de planejamento das pessoas que irão atuar nas diferentes etapas de sua execução.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernando: O Bom Negócio da Sustentabilidade. São Paulo: Fronteira, 2002.
- Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- BOEIRA, Sérgio, et al.: Estatuto da Cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos – Revista de Administração Pública 2009.
- CARRIEL, Paola. Cadê o Planejamento? Gazeta do Povo, Curitiba 25 de maio 2010. Caderno Vida e Cidadania.
- CASTRO N. José de: Direito Municipal Positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 1991.
- COIMBRA, Ávila. O outro lado do meio ambiente. São Paulo: Millenium, 2002.
- CHIAVENATO, Idalberto: Introdução à Teoria Geral da Administração. 4.ed. São Paulo: Makron Books, 1993.
- CHIAVENATO, Idalberto: Administração nos Novos Tempos. 2. ed. São Paulo: Campus, 2004.
- DRUCKER, Peter F.: Prática da administração de Empresas: São Paulo: Pioneira, 1998.
- Guia de Sustentabilidade. Revista Amanhã, Porto Alegre: 2008.
- FAYOL, Henry: Administração Industrial e Geral. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- MAXIMIANO, Antônio C. A.: Introdução à Administração. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MEDAUAR, Odete, et al: Estatuto da Cidade – Comentários – Editora Revista dos Tribunais, 2002
- SILVA, José A.: Direito Urbanístico Brasileiro. 4. ed. Malheiros Editores – 2006
- VILLAÇA, Flávio: Plano Diretor dos anos 90. – 1993 - Seminário Latino Americano de Planejamento Urbano.
- www.wwf.org. Acesso 10 de junho de 2010.
- www.ippub.org.br. Acesso 23 de junho de 2010.