

O PLANEJAMENTO URBANO PARA ALÉM DA OPOSIÇÃO URBANO-RURAL: PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO NO BRASIL DE SISTEMAS E PRÁTICAS INTEGRADOS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL

URBAN PLANNING BEYOND THE URBAN-RURAL OPPOSITION: PROSPECTS AND CHALLENGES FOR THE CONSOLIDATION OF THE TERRITORIAL PLANNING IN BRAZIL | LA PLANIFICACIÓN URBANA MÁS ALLÁ DE LA OPOSICIÓN URBANO-RURAL: PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE SISTEMAS Y PRÁCTICAS INTEGRADOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN BRASIL

SELENA DUARTE LAGE E LAGE

RESUMO

A prática de planejamento urbano no Brasil passou por transformações importantes a partir da Constituição de 1988 e, principalmente, a partir da aprovação do 'Estatuto da Cidade', em 2001. Essa Lei ampliou a área de abrangência dos planos diretores, que passaram a ter de englobar toda a unidade territorial dos municípios, ou seja, não apenas as áreas urbanas, mas também as áreas rurais. A abordagem territorial dos planos diretores vislumbra a necessidade de uma visão mais abrangente e integrada da questão urbana. Pode-se dizer que está relacionada às novas dinâmicas socioespaciais identificadas em todo o mundo a partir do final do século XX e, também, à discussão ambiental disseminada a partir da década de 1970. Porém, notam-se ainda muitas dificuldades e desafios para a consolidação no Brasil de sistemas e práticas integrados de planejamento e gestão territorial.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento territorial. Planejamento urbano. Plano diretor. Políticas urbanas.

ABSTRACT

The practice of urban planning in Brazil has undergone important changes since the 1988 Brazilian Constitution, especially as the law called 'Estatuto da Cidade' was sanctioned in 2001. This law extended the coverage area of the master plans to consider all the territorial limits of municipalities, not only its urban areas but also the rural ones. The master plans' territorial approach envisions the need for comprehensive and integrated urban policies. It can be related to the new socio-spatial dynamics identified worldwide since the end of the twentieth century, and also to the environmental discussion widespread from the 1970s on. However, many

difficulties and challenges for the consolidation of the territorial planning in Brazil are still worthy of attention.

KEYWORDS: Territorial planning. Urban planning. Master plan. Urban policies.

RESUMEN

La práctica de la planificación urbana en Brasil ha experimentado transformaciones importantes desde la Constitución de 1988 y, principalmente, desde la aprobación de la ley 'Estatuto da Cidade', en 2001. Esta ley amplió el área de cobertura de los planes maestros, que ahora tienen que abarcar toda la unidad territorial de los municipios, o sea, no solo sus áreas urbanas, sino también sus áreas rurales. El enfoque territorial de los planes maestros prevé la necesidad de una visión más amplia e integrada de la cuestión urbana. Se puede decir que está relacionado con las nuevas dinámicas socio-espaciales identificadas en todo el mundo a partir de finales del siglo XX y también con la discusión sobre medio ambiente generalizada a partir de la década de 1970. Sin embargo, se observa todavía muchas dificultades y desafíos para la consolidación de sistemas y prácticas integrados de planificación y gestión territorial en Brasil.

PALABRAS CLAVE: Planificación territorial. Planificación urbana. Plan maestro. Políticas urbanas.

INTRODUÇÃO

Não obstante a ocorrência de planos urbanos pontuais e construções de bairros e cidades planejados, antes da década de 1930 a urbanização brasileira e, conseqüentemente, o planejamento urbano enquanto atividade técnico-política era muito incipiente no Brasil. É a partir dessa década que a ideia de plano diretor como instrumento norteador do desenvolvimento urbano começa a se difundir pelo país. Villaça (2005) informa que o termo *plan directeur*¹ aparece aqui pela primeira vez no Plano Agache para a cidade do Rio de Janeiro, publicado em 1930.

A urbanização do Brasil acelerou-se nos anos 1950 e atingiu seu auge nas décadas de 1960-70, sob o Regime Militar, quando as cidades brasileiras experimentaram enorme crescimento populacional e viram alastrarem problemas infraestruturais e socioambientais. Nessa época — durante o Regime Militar — ocorreu no País a institucionalização do planejamento urbano, e muitos foram os planos diretores elaborados por órgãos governamentais, principalmente das cidades de maior porte. Esses planos tinham um caráter essencialmente tecnocrático, de matriz modernista/funcionalista, e prescindiam de participação popular para sua elaboração (MONTE-MÓR, 1980; ROLNIK, 2001).

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) manteve a aposta do planejamento urbano via planos diretores, tornando sua elaboração obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes. Porém, fez despontar um novo padrão de se pensar a questão urbana no

Brasil, incluindo as ideias de função social da cidade e da propriedade. Também instituiu o direito à participação direta da população nas decisões e transferiu a responsabilidade da política de desenvolvimento urbano à esfera municipal. A municipalização da política urbana foi, inclusive, resultado da luta por uma maior participação da sociedade civil, visto que o município é a instância administrativa de maior proximidade com as necessidades e interesses dos cidadãos (CARDOSO, 1997).

Entretanto, a Constituição deixou lacunas e dúvidas quanto às competências relacionadas ao planejamento dos territórios municipais na sua totalidade, ou seja, abarcando suas áreas urbanas e rurais². Foi definido como competência dos municípios o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, enquanto as políticas voltadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento das áreas rurais foram atribuídas como responsabilidades comuns das três esferas administrativas (municipal, estadual, federal). O desenvolvimento e planejamento das áreas rurais são tratados especificamente no Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504), que declara em seu Artigo 6º: “[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão unir seus esforços e recursos, mediante acordos, convênios ou contratos, para a solução de problemas de interesse rural” (BRASIL, 1964, online).

Dessa forma, no âmbito da administração municipal, permaneceu a ênfase no planejamento voltado às áreas urbanas, ignorando-se, na maior parte das vezes, a inter-relação urbano-rural existente nos municípios. Entretanto, a partir de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade [Lei Federal nº 10.257] (BRASIL, 2001), verifica-se um esforço para a passagem de uma abordagem essencialmente urbana do planejamento para uma abordagem territorial, uma vez que essa Lei ampliou a área de abrangência dos planos diretores: estes passaram a ter de englobar toda a unidade territorial dos municípios, ou seja, não apenas as áreas contidas nos perímetros urbanos e de expansão urbana, mas também as áreas rurais.

Além disso, o Estatuto da Cidade tornou obrigatória a participação da população nos processos de elaboração e implementação dos planos diretores, por meio de debates, audiências públicas e publicidade dos documentos e informações produzidos. Também estendeu a obrigatoriedade de sua elaboração para uma gama maior de municípios, como os integrantes de regiões metropolitanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico e aqueles inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, independentemente do seu porte populacional.

A abordagem territorial dos planos diretores e sua elaboração de forma participativa vislumbra a necessidade de uma visão mais abrangente e integrada da questão urbana. Pode-se dizer que está relacionada às novas dinâmicas socioespaciais identificadas em todo mundo a partir do final do século XX e também à discussão ambiental disseminada a partir da década de 1970. Porém, as novas demandas põem à prova a

adequação dos instrumentos de política urbana instituídos na legislação brasileira, bem como nossa organização institucional-administrativa para um planejamento de âmbito territorial.

Este artigo pretende discutir as perspectivas e desafios relacionados à consolidação no Brasil de sistemas e práticas integrados de planejamento territorial. Os itens a seguir justificam a pertinência da questão na atualidade e apresentam avanços e dificuldades encontrados no quadro legal e institucional brasileiro sobre o tema. As análises e conclusões baseiam-se numa revisão teórica do assunto. As mudanças observadas nos planos diretores pós-Estatuto da Cidade e os desafios para sua implementação foram verificados principalmente a partir da publicação “Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas” (SANTOS JÚNIOR & MONTADON, 2011), realizada no âmbito da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos, em convênio entre o Ministério das Cidades e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

NOVAS DINÂMICAS SOCIOESPACIAIS E O PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Nos últimos anos observa-se nas áreas rurais, tanto no Brasil como em outros países, a diversificação de atividades e o surgimento de novos usos do solo, bem como novos hábitos e relações sociais próprios das áreas urbanas.

Silva (2002) chama de “Novo rural brasileiro” o espaço oficialmente denominado como rural que, não obstante, tem apresentado, além das atividades agropecuárias e agroindustriais, múltiplas outras atividades, agrícolas e não agrícolas, antigas e recentes na história agrária brasileira. Entre as ‘novas’³ atividades agrícolas tem-se a psicultura, horticultura, floricultura, fruticultura de mesa, criação de animais exóticos etc. Entre as atividades não agrícolas observa-se o crescimento do lazer, turismo, conservação da natureza, moradia e prestação de serviços pessoais. Desse novo rural surgem novos atores sociais: famílias pluriativas, que combinam atividades agrícolas e não-agrícolas na ocupação de seus membros, dentro e fora de seus estabelecimentos, tanto nos ramos tradicionais urbano-industriais, como nas novas atividades que vêm-se desenvolvendo no meio rural.

As áreas rurais contemporâneas, especialmente aquelas de regiões desenvolvidas, apresentam todas as tecnologias provenientes das cidades, bem como a infraestrutura antes restrita aos aglomerados urbanos. Pode-se dizer que a generalização do meio técnico-científico e sua racionalidade, aliada à difusão dos meios de comunicação e à universalização do consumo, invadiram o campo com o modo de ser proveniente do meio urbano.

Monte-Mór denomina de ‘urbanização extensiva’ o fenômeno de espraiamento da lógica urbano-industrial do capitalismo. Nas palavras do Monte-Mór (2006, p. 15, grifo do autor)

[Urbanização extensiva] É essa espacialidade social resultante do encontro explosivo da indústria com a cidade — o *urbano* — que se estende, com as relações de produção (e sua reprodução), por todo o espaço onde as condições gerais de produção (e consumo) determinadas pelo capitalismo industrial de Estado impõem-se à sociedade burocrática de consumo dirigido, carregando, no seu bojo, a reação e a organização políticas próprias da cidade.

Assim, estende-se por todo o território a infraestrutura necessária de produção — rodovias, hidrelétricas, rede de comunicações etc. — e reprodução coletiva da força de trabalho — serviços de saúde, educação, habitação etc. —, condições estas antes restritas às cidades. Junto ao espraiamento das condições físicas e materiais próprias dos espaços urbano-industriais, tem-se também o espraiamento de questões sociopolíticas e culturais, de modo que movimentos sociais passam a abranger populações rurais e tradicionais, como índios, seringueiros, trabalhadores sem terra, entre outras, reforçando preocupações com a qualidade do ambiente e da vida cotidiana nas áreas rurais.

Dessa forma, não há mais diferenças marcantes nos hábitos, comportamentos e demandas sociais entre as áreas urbanas e rurais. Também em relação às atividades econômicas, os campos não podem ser identificados apenas com a agricultura e a pecuária, e nem as cidades apenas com a atividade industrial, uma vez que nos últimos anos observa-se nelas o crescimento do setor terciário em detrimento do setor secundário, bem como o surgimento de atividades relacionadas ao setor primário, como a agricultura urbana, por exemplo. Do ponto de vista socioespacial, rural e urbano / campo e cidade podem ser entendidos como um continuum, tornando-se cada vez mais difusas e de difícil identificação as fronteiras entre esses espaços (ROSA & FERREIRA, 2013).

No Brasil, verifica-se que a inter-relação urbano-rural é bastante complexa. Segundo o “Censo Demográfico de 2010” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011), 45% dos municípios não ultrapassam dez mil habitantes, e suas sedes municipais, apesar de ostentarem a categoria de cidade pela legislação vigente⁴, configuram pequenas aglomerações que, a depender da ocupação da mão de obra, das tipologias de ocupação e dos graus de conexão com redes e atividades urbanas, podem ser consideradas rurais. Em contrapartida, em determinadas regiões mais urbanizadas ocorre o inverso, com áreas rurais mais vinculadas a atividades complementares aos centros urbanos. Além disso, nas grandes cidades perduram as ocupações clandestinas/irregulares, carentes de infraestrutura e situadas em áreas impróprias à urbanização e/ou de importância ambiental (como mananciais, encostas íngremes e fundos de vales). São áreas ocupadas por mão de obra oriunda da produção agrária ou excluída do sistema capitalista, muitas vezes proveniente de regiões rurais isoladas.

Assim, tendo em vista as novas dinâmicas socioespaciais e as relações de interdependência territorial instaladas, a abrangência territorial (áreas urbanas e rurais) dos

planos diretores pode ser considerada um avanço na busca pelo planejamento integrado do espaço social contemporâneo. Trata-se aqui do conceito de espaço social desenvolvido por Lefebvre (1993), que considera, de forma dialética, tanto o ambiente construído quanto as práticas socioespaciais.

Porém, as políticas brasileiras relacionadas ao planejamento e gestão do território ainda se encontram estruturadas com base nas delimitações administrativas oficiais (áreas/zonas urbanas e áreas/zonas rurais), e por vezes desconsideram as novas relações e práticas sociais. Presas aos velhos padrões, as políticas voltadas às áreas rurais não têm levado em conta suas novas necessidades, como, por exemplo, a de estabelecer um disciplinamento do uso e ocupação do solo visando atender às demandas de habitação e saneamento, à regulação das atividades de turismo e lazer e à preservação de recursos naturais (SILVA, 2002; SILVA & PERES, 2009). No outro sentido, as análises e práticas de planejamento focadas nas áreas urbanas não conseguem contemplar as demandas materiais e sociais das populações municipais, acarretando fluxos migratórios que podem repercutir em mais demandas materiais e sociais nas áreas urbanas.

Perduram dúvidas em relação às competências das diferentes instâncias e instituições envolvidas no planejamento territorial, bem como à capacidade de diálogo e interlocução que deveria existir entre elas. Mesmo com a obrigatoriedade dos planos diretores de englobarem todo o território dos municípios, uma parte significativa dos programas de políticas públicas praticadas no território rural e das disposições de gestão ambiental têm sido de responsabilidade, quase que exclusiva, da esfera estadual ou federal (SILVA & PERES, 2009).

Predomina a interferência das administrações municipais sobre os aspectos de uso e ocupação do solo das áreas urbanas — definido pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) como competência exclusiva dos municípios — e os planos diretores (ou as partes efetivas deles) acabam se limitando a tais questões. Villaça (2005; 2012), inclusive, aponta a abrangência alargada dos planos diretores como um dos fatores que contribuem para sua inoperância, ao abarcarem propostas das alçadas dos governos estaduais e municipais. Porém, visto que a legislação brasileira não apresenta clareza sobre a questão, faz-se importante a revisão das competências de cada instância de poder e de suas instituições no processo de planejamento e gestão do território — especialmente no que se refere às áreas rurais e à inter-relação urbano-rural, bem como a questões transversais ao uso e ocupação do solo, como o saneamento ambiental, por exemplo:

Um dos motivos da pouca participação das administrações municipais nas políticas voltadas às áreas rurais e ao meio ambiente é que a maior parte dos municípios brasileiros possui limitadas condições administrativas e financeiras. Mesmo em se tratando apenas do planejamento e gestão das áreas urbanas, notam-se muitas dificuldades dos governos locais. Sobre a questão, a avaliação dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade aponta que “a maioria [dos municípios] não apresenta uma estrutura adminis-

trativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais” (SANTOS JÚNIOR *et al.*, 2011, p.15). Assim, embora a abordagem territorial do plano diretor seja condizente com a nova realidade socioespacial do País, a abrangência alargada do instrumento dificulta ainda mais a gestão municipal deficiente.

Além disso, a abordagem territorial do plano diretor põe à prova a adequação dos instrumentos de política urbana e territorial instituídos na legislação brasileira. Especialmente no que se refere ao Estatuto da Cidade, pesquisa realizada em 2007 pelo Ministério das Cidades para aferir a utilização dos instrumentos elencados nessa Lei nos planos diretores municipais revelou que, não obstante muitos desses instrumentos estarem presentes nos planos, havia a necessidade de se avançar no apoio à implementação dos mesmos (SANTOS JÚNIOR *et al.*, 2011). É de se supor que a não implementação dos instrumentos não está relacionada somente à capacidade de gestão das administrações locais (conforme aponta o documento citado), mas também à pertinência dos mesmos à realidade de grande parte dos municípios brasileiros.

Nota-se que boa parte dos instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade amolda-se principalmente a cidades grandes, cujos valores imobiliários são altos, bem como as rendas provenientes dos investimentos urbanos; ajusta-se a cidades onde o poder público tem recursos financeiros e humanos para aquisição de imóveis urbanos e parcerias público-privadas.

A DISCUSSÃO AMBIENTAL E A INTERLOCUÇÃO URBANO-AMBIENTAL NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

A discussão ambiental, disseminada pelo mundo a partir da década de 1970, abarca muitos e diferentes pontos de vista. Ao longo dos anos, nota-se uma mudança de enfoque sobre a questão: a passagem de debates considerados preservacionistas e conservacionistas que marcaram os anos 1960 e 1970, resistentes ao modo de produção e consumo capitalistas, para a tentativa de associação entre desenvolvimento econômico (capitalista) e preservação/conservação ambiental (COSTA, 1999). Nesse enfoque, despontam os conceitos de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade ambiental, que procuram conciliar os interesses econômicos, ecológicos e sociais⁵.

Nesse viés, as cidades, antes excluídas da discussão ambiental (o espaço para a proteção ambiental não era o urbano), tornam-se pauta importante, e o estudo da urbanização e sua relação com o meio ambiente é inserido no debate sobre sustentabilidade. Assim, “[...] ao mesmo tempo que verificamos uma ‘ambientalização’ do debate sobre políticas urbanas, observamos, também, um movimento em sentido oposto, com a entrada crescente do discurso ambiental no tratamento das questões urbanas” (ACSELRAD, 1999, p.81).

Não obstante as diferentes abordagens teóricas e político-ideológicas sobre o tema, verifica-se que a discussão ambiental tem trazido contribuições à discussão urba-

nística na medida em que amplia o leque de questões — físico-materiais e socioeconômicas — e a abrangência de áreas a serem consideradas. Nesse sentido, tem contribuído para a dissolução de fronteiras rígidas entre algumas categorias analíticas dicotômicas, como urbano e rural, campo e cidade, ambiente construído e natural, elementos naturais e artificiais (COSTA & COSTA, 2005). O conceito de meio ambiente, utilizado de modo compreensivo, considerando não apenas os espaços físicos, mas também socioeconômicos, pode ser comparado ao conceito lefebvriano de espaço social.

Entretanto, a interlocução entre as agendas urbana e ambiental no planejamento territorial é dificultada na medida em que estas derivam de racionalidades distintas: a primeira — denominada ‘agenda marrom’ — tem como matriz a lógica funcionalista de ordenamento do território, incorporando, pela matriz da reforma urbana, questões de cunho social; a segunda — denominada ‘agenda verde’ — orienta-se principalmente pelo binômio preservação/conservação dos recursos naturais e, mais recentemente, pela lógica da valorização econômica da natureza (COSTA, 2008).

Não obstante, verifica-se nos atuais instrumentos de planejamento urbano no Brasil uma tentativa de articulação das agendas urbana e ambiental. O Estatuto da Cidade pode ser considerado um importante avanço nesse sentido. Na Lei (BRASIL, 2001) a integração, pelo menos conceitualmente, das preocupações de caráter urbanístico e ambiental pode ser observada principalmente nas diretrizes gerais da política urbana (Artigo 2º) e no rol de instrumentos da política urbana (Artigo 4º). Entre as diretrizes gerais aparecem os conceitos ‘cidades sustentáveis’ e ‘sustentabilidade ambiental’, além de preocupações relacionadas a efeitos negativos sobre o meio ambiente (natural e construído). Entre os instrumentos da política urbana foram adotados alguns concebidos na esfera da gestão ambiental ou inspirados nestes, como o zoneamento ambiental e o estudo de impacto de vizinhança.

A obrigatoriedade da abrangência territorial dos planos diretores (áreas urbanas e rurais) reforça a necessidade de articulação das agendas urbana e ambiental, pois propõe uma visão mais integrada dos processos socioespaciais. Sachs (1993), ao discorrer sobre as dimensões do desenvolvimento sustentável, aponta, entre questões sociais, econômicas, ecológicas e culturais, as questões espaciais. Em relação a estas, vislumbra a sustentabilidade a partir de uma configuração rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial de assentamentos urbanos e atividades econômicas.

Estes conceitos e ideias têm orientado o discurso ambiental vigente e a regulação ambiental, com desdobramentos nos instrumentos de planejamento urbano. O item sobre a dimensão ambiental no relatório de avaliação dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade (COSTA *et al.*, 2011) relata que muitos planos fazem alusão aos conceitos ‘cidades sustentáveis’ e ‘sustentabilidade ambiental’. Porém, o documento também aponta que a convergência/articulação entre as demandas de desenvolvimento econômico, melhoria das condições de vida e preservação/conservação ambiental — princípio sobre o qual se assentam tais conceitos — não foi alcançada nos planos analisados.

O documento revela que a questão ambiental ainda está estritamente relacionada à preservação dos recursos naturais e aparece desvinculada da política de ordenamento territorial e das questões de infraestrutura urbana, principais focos dos planos diretores:

A análise da abordagem ambiental explicitada nos planos diretores dos municípios que compõem a amostragem desta pesquisa revela uma visão do meio ambiente como algo predominantemente ligado à preservação de áreas verdes, desvinculado das demais questões de desenvolvimento municipal e, acima de tudo, desprovido do reconhecimento da existência de conflitos socioambientais que caracterizam essa temática, bem como de mecanismos para enfrentamento de tais conflitos (COSTA *et al.*, 2011, p.185).

Assim, não foram vislumbradas propostas efetivas de consolidação de sistemas integrados de planejamento, visando à interlocução urbano-ambiental. As questões urbana e ambiental seguem compartimentadas em políticas setoriais, predominando nas políticas ambientais o foco na preservação dos recursos naturais.

MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Ao longo da década de 1990, os sistemas de participação da sociedade civil nas políticas públicas foram institucionalizados no Brasil, com a criação de conselhos setoriais e a realização de conferências temáticas. No caso da política ambiental, o sistema se encontra consolidado, apesar de haver muitas críticas a respeito. Estudiosos sobre a questão têm apontado a oligarquização e tecnicização dos órgãos colegiados, a insuficiente participação das populações atingidas pelos impactos ambientais e a concentração de atribuições e poder por parte do executivo como desafios limitantes a uma efetiva participação popular (ZHOURI *et al.*, 2014). Para os estudiosos, a pretensa participação estaria servindo principalmente para legitimar o discurso dominante.

Outras políticas, entretanto, como é o caso da política urbana e das políticas de habitação, saneamento e transporte e mobilidade, não angariaram forças suficientes para a consolidação de sistemas participativos. Porém, com a aprovação do Estatuto da Cidade, as diretrizes de participação quanto ao planejamento territorial ganharam objetividade. A Lei elencou diversos mecanismos e instrumentos de participação, os quais devem ser detalhados e complementados pelos planos diretores, principalmente.

O item “O Sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros” no relatório de avaliação dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade (SANTOS, 2011) revela que a maioria dos planos instituiu conselhos de política urbana ou similares, além de outros mecanismos de participação, como as audiências públicas obrigatórias, as conferências e os mecanismos de democratização do orçamento. Porém, “[...] poucos foram os planos que estabeleceram definições precisas quanto à for-

ma de funcionamento dos mecanismos de participação e previram a articulação entre os mesmos” (SANTOS, 2011, p.277).

No que se refere às atribuições dos conselhos instituídos, segundo o documento, estes têm como foco principalmente as questões relativas ao uso e ocupação do solo urbano (SANTOS, 2011), não envolvendo, portanto, os problemas das áreas rurais e políticas inter-relacionadas com a questão territorial, como as de habitação, transporte público e meio ambiente, por exemplo. Conselhos setoriais, como os de educação, assistência social, saúde e meio ambiente continuam atuando nos municípios de forma fragmentada, sem mecanismos efetivos de articulação e compatibilização das políticas.

Assim como as políticas setoriais, a participação popular também se encontra fragmentada. A fragmentação da participação compromete a percepção dos processos socioespaciais de forma integrada e pode acarretar decisões conflitantes e incompatíveis. Uma vez que os planos diretores devem abarcar todo o território dos municípios e suas questões socioespaciais, seria importante que conseguissem integrar as políticas públicas e seus mecanismos de participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da aprovação do Estatuto da Cidade, percebe-se, pelo menos no âmbito teórico-conceitual, a busca por um planejamento urbano mais abrangente e integrado, para além da oposição urbano-rural. Porém, no âmbito operacional, ainda permanece a compartimentação das políticas públicas e a ausência de propostas efetivas de consolidação de sistemas e práticas integrados de planejamento territorial.

Como limitação ao desenvolvimento do planejamento territorial integrado, pode-se citar a prevalência do viés urbano nos planos diretores, que muitas vezes negligenciam as áreas rurais e a inter-relação existente entre essas e as áreas urbanas. Despontam-se dois motivos explicativos dessa situação: (1) perduram dúvidas em relação às competências das diferentes instâncias e instituições envolvidas no planejamento territorial, visto que a legislação brasileira deixa incertezas e lacunas sobre a questão; (2) os municípios apresentam limitadas condições administrativas e financeiras, muitas vezes não condizentes com as responsabilidades a eles atribuídas.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade, que tem papel norteador dos planos diretores, também apresenta uma gênese urbana (como o próprio nome da Lei revela) e não aponta alternativas claras para um planejamento territorial de caráter abrangente, que integre as questões urbanas, rurais, ambientais e sociais. O fato de muitos municípios não estarem implementando os instrumentos elencados no Estatuto da Cidade (apesar de instituídos em seus planos diretores), parece demonstrar que esses instrumentos não são adequados à realidade de grande parte dos municípios brasileiros.

Essa deficiência da política urbana brasileira torna-se ainda mais problemática nos casos dos municípios de pequeno porte populacional, que geralmente têm aglo-

merações urbanas diminutas e pobres mergulhadas em um universo rural. Por essa razão, são despendidos poucos esforços intelectuais e materiais para o planejamento e gestão das suas áreas urbanas e para as questões referentes à inter-relação urbano-rural, desprezando-se as relações de interdependência no âmbito territorial, fator essencial ao desenvolvimento sustentável.

Portanto, para a consolidação no Brasil de sistemas e práticas integrados de planejamento e gestão territorial, conclui-se serem necessários novos instrumentos de planejamento e política urbana, assim como se mostram essenciais o esclarecimento e definição de competências, bem como formas de envolvimento das diferentes instâncias e setores afetos ao planejamento e gestão dos territórios.

Assim, é preciso rever a legislação urbana, rural e ambiental, considerando a diversidade de arranjos socioespaciais encontrados no país. Sobretudo, é preciso romper com polaridades como urbano-rural, cidade-campo, ambiente construído-ambiente natural no desenvolvimento das políticas públicas.

NOTAS

1. Termo francês que corresponde a plano diretor. O Plano Agache foi originalmente publicado em francês.
2. Os municípios brasileiros são compostos de áreas/zonas urbanas e áreas/zonas rurais, conforme delimitação administrativa: urbana é a área inserida em perímetro urbano definido pela legislação de cada município. Os perímetros urbanos devem abarcar as sedes municipais, que configuram as cidades.
3. Conforme o autor, “o termo novas foi colocado entre aspas porque muitas atividades, na verdade, são seculares no país, mas não tinham, até recentemente, importância como atividade econômica” (SILVA, 2002, p.ix).
4. No Brasil, desde o Decreto-Lei nº 311/1938, considera-se cidade toda e qualquer aglomeração que se caracterize como sede de município, independentemente do seu porte e do caráter e vitalidade das dinâmicas socioeconômicas.
5. O termo desenvolvimento sustentável aparece pela primeira vez em publicações da década de 1980, consolidando-se com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992. Entendido como a busca de um equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação dos recursos naturais, visando à garantia da sobrevivência de futuras gerações, pode-se dizer que sua difusão tem trazido avanços no sentido de condenar o crescimento econômico a qualquer custo; porém, é inegável que também traz consigo a proposta de reprodução e manutenção do capitalismo em nível global. Portanto, é preciso inserir na discussão a reflexão sobre a aceitação ou não do atual projeto de modernidade capitalista ocidental (COSTA, 1999).

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n.1, p.79-90, 1999.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União, Brasília*, 5 out. 1988. Seção 1, p.1-32. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2016.
- BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 nov. 1964. Seção 1, Suplemento, p.49. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jul. 2001. Seção 1, p.1. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2015.
- CARDOSO, A.L. Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. *Cadernos IPPUR*, ano 11, n.1-2, p.79-111, 1997.
- COSTA, H.S.M. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In: COSTA, G.M.; MENDONÇA, J.G. (Org.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p.81-92.
- COSTA, H.S.M. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n.2, p.55-71, 1999.
- COSTA, H.S.M.; COSTA, G.M. Repensando a análise e a práxis urbana: algumas contribuições da teoria do espaço e do pensamento ambiental. In: DINIZ, C.C.; LEMOS, M.B. *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p.365-382.
- COSTA, H.S.M.; CAMPANTE, A.L.G.; ARAÚJO, R.P.Z. A dimensão ambiental nos planos diretores de municípios brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente. In: JÚNIOR, O.A.S.; MONTANDON, D.T. (Org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p.173-217.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>. Acesso em: 25 nov. 2015.
- LEFEBVRE, H. *The production of space*. 3rd ed. Oxford: Blackwell, 1993.
- MONTE-MÓR, R.L. O que é urbano no mundo contemporâneo. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n.111, p.9-18, 2006.
- MONTE-MÓR, R.L. Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação. In: MONTE-MÓR, R.L. *Espaço e planejamento urbano: considerações sobre o caso de Rondônia*. 1980. Dissertação (Mestrado em Engenharia) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1980.
- ROLNIK, R. Planejamento e gestão: um diálogo de surdos? In: MOREIRA, M. (Coord.). *Estatuto da cidade*. São Paulo: CEPAM, 2001. p.113-121.
- ROSA, L.R.; FERREIRA, D.A.O. As categorias rural, urbano, campo e cidade: a perspectiva de um continuum. In: SPOSITO, M.E.B.; WHITACKER, A.M. (Org.). *Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural*. 3.ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013. p.187-204.
- SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZYTN, M. *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993. p.29-56.
- SANTOS JÚNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (Org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS JÚNIOR, O.A.; SILVA, R.H.; SANTANA, M.C. Introdução. In: JÚNIOR, O.A.S.; MONTANDON, D.T. (Org). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p.13-26.

SANTOS, M.R.M. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: JÚNIOR, SILVA, O.A.; MONTANDON, D.T. (Org). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p.255-279.

SILVA, J.G. *O Novo rural brasileiro*. Campinas: UNICAMP, 2002.

SILVA, S.R.M; PERES, R.B. *Gestão dos territórios rurais: possibilidades e limitações do Estatuto da Cidade*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13., 2009, Florianópolis. Anais... Florianópolis: ENANPUR, 2009.

VILLAÇA, F. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo: Mimeo, 2005.

VILLAÇA, F. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D.B. (Org). *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

SELENA DUARTE LAGE E LAGE | Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Tecnologia e Cidade | R. Saturnino de Brito, 224, Cidade Universitária Zeferino Vaz, 13083-889, Campinas, São Paulo, Brasil. | *E-mail*: <selenalage@yahoo.com.br>.

Recebido em
29/1/2016,
reapresentado
em 18/1/2017
e aprovado em
3/2/2017.