



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

TERRITÓRIO, AMBIENTE E PLANEJAMENTO URBANO: DIÁLOGOS NECESSÁRIOS

Lívia Izabel Bezerra de Miranda (UFCG) - lianda@terra.com.br

Arquiteta e Urbanista, Ms. em Geografia, Dra. em Desenvolvimento urbano e Regional, Professora da Unidade Acadêmica de Engenharia Civil no Curso de Arquitetura e Urbanismo - UFCG

Demóstenes Andrade de Moraes (Habitat para a Humanidade) - damoraes@uol.com.br

Arquiteto e Urbanista, Ms. em Desenvolvimento urbano, Diretor Executivo Nacional

Território, Ambiente e Planejamento Urbano: Diálogos Necessários

A construção do sistema integrado de desenvolvimento urbano pressupõe uma estreita relação com as estratégias de desenvolvimento territorial e uma cooperação solidária das instâncias federativas nacionais (união, estados e municípios), que deverão repactuar as suas competências. Reconectar as dimensões urbana e territorial, dando flexibilidade às diferentes expressões do urbano brasileiro é um dos principais desafios na construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Na ponta desse processo, as políticas municipais de desenvolvimento urbano, expressas nos Planos Diretores Participativos, ainda são setorializadas e estão predominantemente estruturadas para fortalecer os interesses imediatos de agentes econômicos e as ofertas de produtos para o mercado imobiliário empresarial. Tal instrumento ainda está distante de catalizar diálogos entre território e ambiente na perspectiva de um desenvolvimento socioambiental mais equilibrado.

Território, Ambiente e Planejamento Urbano: Diálogos Necessários

Considerações Iniciais

Pretende-se, neste artigo, compartilhar algumas reflexões sobre as formas de abordagem da questão urbana no Brasil, a fim de contribuir para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O enfrentamento do desafio urbano no País esbarra na falta de uma política de Estado que responda ao desafio de integrar as dimensões do desenvolvimento urbano com as do desenvolvimento territorial, nas escalas regional e local. Nessa perspectiva, a construção do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano deve superar a setorialização, enfrentar o desafio de potencializar a diversidade das configurações territoriais dos municípios brasileiros e dialogar estreitamente com as dinâmicas territoriais que os envolvem.

O exercício do planejamento urbano no Brasil concentrou-se classicamente no enfrentamento da problemática das grandes aglomerações, as Regiões Metropolitanas. Na década de 1970, tais regiões reuniam não somente as mais fortes tensões sociais como também os interesses econômicos nacionais e internacionais. Nesse contexto, a institucionalização das Regiões Metropolitanas expressava uma estratégia nacional que conseguia integrar as estratégias do desenvolvimento econômico e dialogava estreitamente com as políticas de desenvolvimento urbano. Na escala regional, a intensificação da industrialização, da migração e da urbanização configuraram processos complexos de organização espacial, pautados pelo domínio das dinâmicas urbanas e por seu avanço em direção às zonas rurais. Tais processos foram caracterizados pela fragmentação no consumo dos espaços rurais, e, moldados pela resistência do rural tradicional, político-cultural e economicamente consolidados.

O caráter regional e territorial integrado conferido à política de desenvolvimento urbano perdeu força ao longo dos anos 1980, devido à crise que tomou conta do Estado brasileiro e ao fortalecimento do processo de municipalização do país, regulamentado na Constituição de 1988. Enquanto as políticas territoriais se arrefeciam pela incapacidade do Estado em promovê-las, a perspectiva de controle do uso e ocupação do solo municipal pôde ser fortalecida pela estruturação de uma política urbana de caráter local. Nos centros mais urbanizados, as fortes tensões sociais foram amenizadas por conquistas institucionais que regulamentaram os princípios da reforma urbana, e por programas de caráter pontual que visavam à regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários.

O Estado brasileiro começou a recuperar a sua capacidade de promover políticas territoriais a partir de meados dos anos 1990, e essa tendência vem sendo fortalecida nos últimos anos. A conjuntura favorece, também o debate sobre a construção de um “sistema único” de desenvolvimento urbano, embora ainda se esteja longe de sua implementação (como já aconteceu no âmbito da saúde e da educação). O contexto, no entanto, é diferenciado do encontrado nas décadas anteriores, quando o Estado brasileiro promovia o desenvolvimento territorial e urbano de forma integrada e concentrada.

Ainda que os instrumentos de controle do uso e ocupação do solo estejam institucionalizados na esfera municipal, os interesses e as dinâmicas locais vêm sendo reconfigurados, cada vez mais rapidamente, por condições econômicas e políticas dos cenários globais e nacionais: novas inserções da economia promovem a ocupação do espaço para além da urbanização concentrada; a reestruturação produtiva transforma os padrões de localização da produção; os lugares competem por oportunidades estratégicas vinculadas aos novos produtos econômicos culturalmente fabricados; a questão social incorpora o debate sobre a questão ambiental. Tais inovações manifestam-se de maneira dispersa e fragmentada no território.

Nesse contexto, as franjas periurbanas, espaços de transição urbano-rurais ou municípios, ganham centralidade ao reúnem importantes ativos na margem da urbanização (mananciais, reservas fundiárias, terras produtivas, etc.). Na ponta desse processo, as políticas municipais de desenvolvimento urbano, expressas nos Planos Diretores Participativos, ainda são setorizadas e estão predominantemente estruturadas para fortalecer os interesses imediatos de agentes econômicos e as ofertas de produtos para o mercado imobiliário empresarial. Esse foi um dos principais resultados observado em recente pesquisa Nacional realizada pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação dos Planos Diretores Participativos.¹

A construção do sistema integrado de desenvolvimento urbano pressupõe uma estreita relação com as estratégias de desenvolvimento territorial e uma cooperação solidária das instâncias federativas nacionais (união, estados e municípios), que deverão inclusive repactuar as suas competências para evitar sobreposições. Reconectar as dimensões urbana e territorial, dando flexibilidade às diferentes expressões do urbano brasileiro é um dos principais desafios na construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Crise do Estado, a descentralização e o planejamento do território

Se até os anos 1970 havia uma conjuntura favorável ao desenvolvimento urbano integrado, as condições para o desenvolvimento de políticas territoriais mudaram drasticamente. Os

anos 1980 marcaram uma dupla mudança estrutural: a) o padrão de intervenção do Estado desenvolvimentista, baseado no investimento direto estatal ou no investimento privado fortemente subsidiado, entra em colapso em função de uma extensa crise fiscal-financeira (crise na balança de pagamentos e endividamento público). b) no plano político, duas questões ressaltam: o processo de redemocratização apontou novos rumos para a relação entre sociedade e Estado, ao destacar a descentralização ⁱⁱ e a participação ⁱⁱⁱ como requisitos essenciais para a construção de políticas públicas que pudessem enfrentar os graves problemas sociais do Brasil.

O contexto de crise e de retração do Estado configura novas inserções da economia para além da urbanização geográfica e das atividades agrárias. O consumo do espaço está articulado a relações mais fluidas, por vezes globalizadas. Dois aspectos comandam tais transformações: i) a dimensão econômica — envolve as cadeias produtivas, o comércio e os fluxos financeiros. O espaço produzido é cada vez mais periférico e/ou marginal. Ao lado das novas hierarquias regionais, há vastos territórios que se tornam cada vez mais excluídos das grandes dinâmicas que alimentam o crescimento da economia global; ii) a dimensão ambiental — envolve tanto as bases das amenidades naturais quanto várias fontes de energia e biodiversidade.

São os aspectos acima destacados, como ressaltam Veiga (2006, p.2), Topalov (1997, p.23) e reafirmam Cardoso e Ribeiro (1996, p.53), caracterizam o nascimento de um novo paradigma para a cidade e o habitat. Territórios mais ou menos conectados a esses processos podem incluir tanto os espaços mais concentrados quanto os espaços mais dispersos, construindo novos cenários. Na prática, a construção do novo cenário está vinculada às opções estratégicas de desenvolvimento que impulsionam as dinâmicas territoriais, e essas estão submetidas às pesadas heranças conservadoras, dentre as quais a estrutura fundiária concentrada e os baixos níveis de escolaridade da maioria da população.

A reconfiguração das dinâmicas econômicas impulsiona os deslocamentos populacionais intrarregionais e geram impactos sobre as formas de urbanização mais tradicionais. As novas centralidades fora das grandes aglomerações vêm expressando interesses específicos dos agentes econômicos e políticos. Já é perceptível a redução da migração para as metrópoles e para o litoral. No entanto, as metrópoles continuam a concentrar os mais perversos índices de desigualdades sociais. O urbano não metropolitano apresenta características muito diversas e, ao mesmo tempo, concentradas regionalmente. No Sul e Sudeste do país, os municípios acumularam maiores riquezas e alcançaram bons níveis de serviços e equipamentos urbanos. Em outras partes do território, a urbanização é precária

ou inexistente. Poucas riquezas foram acumuladas e a economia estagnada não é motora das potencialidades locais. Existem ainda as ilhas urbanas, principalmente na região Norte, onde a escassez de redes e fluxos eleva o status e a importância das aglomerações, independentemente do seu tamanho populacional.

Há uma tendência à valorização de espaços de oportunidades em detrimento do investimento em áreas mais deprimidas ou estagnadas. Dessa forma, pensar o desenvolvimento do território municipal na atualidade não pode prescindir de uma visão integradora das especificidades regionais e potencializadora das possibilidades de inserção local no desenvolvimento nacional. Como ressalta Tânia Bacelar de Araújo (2009, sp.), a resposta a essa difícil equação está no enfrentamento de velhos paradigmas e no alargamento das possibilidades de reestruturação da dinâmica e da organização espacial, a partir de uma visão integradora e solidária das opções de desenvolvimento no território:

é preciso buscar a sustentabilidade do processo de desenvolvimento urbano, em meio à turbulência provocada por muitas mudanças, e à força dos velhos paradigmas (ARAÚJO, 2009. sp).

Frente a uma conjuntura mais positiva, o Estado brasileiro vem recuperando sua capacidade de conceber políticas territoriais. As novas dinâmicas urbanas devem ser observadas de forma estratégica para potencializar as vantagens de um Brasil cada vez mais policêntrico.

O Norte e o Nordeste brasileiro no contexto do desenvolvimento nacional

Mas, recentemente, o consumo interno e os grandes investimentos públicos e privados no Norte e no Nordeste do Brasil geraram mudanças sociais e econômicas importantes no panorama nacional. Essas mudanças se expressam no crescimento econômico dessas regiões em níveis acima da média nacional. No Quadro 1, pode-se observar uma significativa desconcentração geográfica das bases produtivas nas regiões Norte e Nordeste. O valor das transformações industriais vem diminuindo na região Sudeste e vem crescendo nas demais regiões do Brasil, apesar de a População Economicamente Ativa (PEA) no Nordeste ainda se concentram predominantemente no setor Primário. Nas regiões Norte e Centro-Oeste, a produção agropecuária aumenta. Infelizmente, tal condição não está generalizada. Diferentes dinâmicas esboçam novas centralidades que estão correlacionadas com as áreas de pobreza e estagnação onde se concentra a população submetida a extremas precariedades de condições de vida e a espaços ambientalmente vulneráveis. Esses contrastes, como alerta Tânia Bacelar de Araújo (2000, p.194), configura vários nordestes:

novas áreas de expansão que abrigam, hoje, estruturas modernas e dinâmicas, as quais convivem com áreas e segmentos econômicos tradicionais, contribuindo, assim, para tornar a realidade regional muito mais diferenciada e complexa. Dessa perspectiva, pode-se falar de vários nordestes: do Nordeste do oeste baiano e do Nordeste canavieiro do litoral do Rio Grande do Norte e Alagoas; do Nordeste agroindustrial do submédio São Francisco e do Nordeste cacauero do sul baiano; do Nordeste mínero-metalúrgico e agroindustrial do Maranhão e do Nordeste agroindustrial do semi-árido, dominado pelo tradicional complexo gado/agricultura de sequeiro etc.

No Norte do país diferentes tipos de dinâmicas econômicas se conectam a outras globais, em meio a uma rede urbana que precisa vencer o obstáculo da dispersão para prover a população de equipamentos e serviços urbanos. Essas dinâmicas estão baseadas no consumo extensivo de terras para a produção agropecuária de exportação (soja e gado), na instalação de novas indústrias, no desenvolvimento das cadeias de atividades relacionadas com o turismo, tais investimentos imprimem um ritmo insustentável de transformações socioambientais.

Em 2005, estudo técnico que visava identificar uma tipologia das cidades brasileiras a partir do diálogo entre as políticas territoriais formuladas no Ministério das Cidades e no Ministério da Integração Nacional, identificou 19 tipos de cidades no Brasil. O Estudo evidenciou e confirmou duas tendências: a) as metrópoles do Nordeste-Norte apresentam diferenças expressivas em relação às do Sudeste-Sul; b) a política deve ser capaz de enfrentar de um lado a grande concentração de áreas metropolitanas (o que justifica uma política metropolitana), e, do outro lado, enfrentar o isolamento de algumas sedes. (Bitoun, J.; Miranda, L. 2009, sp.). Essas dinâmicas mostraram que não se podem separar estratégias territoriais das estratégias de desenvolvimento urbano para se conceberem políticas públicas. Tal fato realça a necessidade de fortalecer o diálogo entre a política de desenvolvimento urbano e as políticas de desenvolvimento territorial. Propõe-se uma inovação saindo dos limites do intraurbano para pensar o urbano na sua dimensão regional e nas suas relações com as dinâmicas territoriais que o envolvem.

Diversidade e complexidade: entre o urbano e o rural

O sistema de cidades brasileiro expressa a complexidade e as desigualdades decorrentes das opções históricas, econômicas, sociais e políticas de ocupação do território nacional, entre as quais se pode destacar: i) uma estrutura econômica de cultura primário-exportadora que promoveu a concentração urbana no litoral; ii) a interiorização gradativa da rede urbana,

acompanhando o processo de integração do mercado nacional; iii) o processo de industrialização que fez de São Paulo e sua hinterlândia, os pólos irradiadores do desenvolvimento Nacional. Tais heranças condicionaram no território zonas diversas: áreas extremamente concentradas, áreas mais dispersas e áreas mais isoladas.

Bitoun (2009, sp) ao discutir as possibilidades de articulação entre as políticas de desenvolvimento urbano e de desenvolvimento socioambiental ressalta que entender a natureza e as características das relações cidade-campo no contexto brasileiro é uma condição essencial. Para o autor, a diversidade de situações e articulações no espaço exige soluções diferenciadas e integradas. Torna-se, então, necessário desconstruir olhares disciplinares, na perspectiva de entender as suas frações. Tomando por base a tipologia das cidades brasileiras, ressalta as articulações urbano-rurais a partir do olhar integrado entre as dimensões Política, Cultural e Econômica.

Nas metrópoles e centros regionais as relações políticas são construídas na perspectiva das questões urbanas; o rural é externo ou integrado nas normas via questão ambiental; os agentes se articulam em torno do desenvolvimento urbano, da questão habitacional e, crescentemente, da questão ambiental; existe pouca articulação entre os movimentos da cidade e os movimentos do campo. A existência de um território de transição urbano-rural é pouco apropriada pelos agentes rurais e urbanos, o que leva à sua degradação (hiperperiferias, usos ambientalmente problemáticos, segundas residências, trabalhadores rurais na margem ou subordinados). A metrópole é o grande mercado consumidor de produtos do campo, mas a comercialização é oligopolizada; mercado nacional (CEASA/Grande distribuição). Nesse contexto, seriam possíveis soluções “alternativas” via valorização da produção “local”.

O urbano não metropolitano apresenta características muito diversas e, ao mesmo tempo, concentradas regionalmente. A dispersão mescla-se mais acentuadamente aos limites ambientais e com usos rurais-agrícolas. No caso das pequenas cidades, existe predominância das questões agrárias, e o que chamamos de “urbano” necessita dos serviços elementares para a promoção humana e econômica. Nesse contexto, conformam-se regiões periurbanas, onde os limites político-administrativos municipais são diluídos pela força dos ecossistemas, dos modos de vida tradicionais etc. Os agentes existem quando há movimentos no campo. Destacam-se pequenos mercados consumidores de produtos do campo e, em alguns casos, forte participação da produção local.

No caso dos centros urbanos em espaços rurais, observa-se que o rural produtivo está muito presente na própria dinâmica das cidades e nas diferenças entre os tipos (cidades do agronegócio, em regiões de agricultura familiar, de *plantation*, do semiárido, da floresta)

além da questão ambiental; a agenda da Reforma Urbana pode ter sido “importada”, mas há articulação de agentes em conselhos e possibilidades de articulação com os movimentos do campo. Mais importante que reconhecer um território de transição urbano–rural, às vezes existente, às vezes ausente, é refletir acerca da apropriação das relações cidade-campo, avaliando o peso das verticalidades e horizontalidades segundo os tipos de cidades (cidades do agronegócio, em regiões de agricultura familiar, de plantation, do semiárido, da floresta). A formação de mercados consumidores de produtos do campo é uma tendência, mas a comercialização é oligopolizada; mercado nacional (CEASA/Grande distribuição); em alguns tipos forte participação da produção local.

O quadro acima configura o tamanho do desafio a enfrentar. Como ressalta Rolnik (2007, p.275), “(...) a construção de cidades mais equilibradas, eficientes e justas requer a implementação de políticas urbanas que, além de mobilizar recursos financeiros, introduzem mecanismos permanentes de acesso à terra legal e formal por parte dos mais pobres, redesenhando a natureza e instrumentos até agora em vigor no campo do planejamento e gestão do solo urbano em nossas cidades.”

As políticas de desenvolvimento urbano e de desenvolvimento territorial: uma integração necessária

Ao assumir o desafio da construção de uma nova Política de Desenvolvimento Urbano, o Governo Brasileiro reconheceu a necessidade de evidenciar a diversidade das relações existentes entre as cidades e os territórios, de modo a articular as políticas de desenvolvimento urbano e de desenvolvimento regional. No entanto, não tem incorporado as interfaces necessárias para promover um desenvolvimento mais equilibrado e socialmente justo de todo o território nacional. As especificidades regionais ainda são pouco diferenciadas no desenho da política nacional, fato que tem dificultado a implementação de políticas e instrumentos urbanísticos regulamentados a partir do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) oferece novas possibilidades para as gestões municipais. O Estatuto trouxe inovações em três campos: a) a possibilidade de indução e controle das formas de ocupação do solo, a partir da utilização de novos instrumentos urbanísticos; b) a possibilidade de garantir o acesso à terra urbanizada e à regularização fundiária urbana; c) a institucionalização da participação da sociedade em espaços de decisão sobre as políticas de desenvolvimento urbano (gestão democrática).

No artigo 40, o Estatuto elege o Plano Diretor Participativo como o instrumento que deverá orientar as diretrizes do desenvolvimento local, urbano e territorial, bem como articular as

políticas setoriais de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, e controle do uso e ocupação do solo urbano). Para tanto, deveria ser considerada a totalidade do território municipal em suas dimensões urbana e rural.

O Ministério das Cidades é o responsável pela elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, e dos programas especiais urbanos (regularização fundiária, controle do risco, áreas históricas, dentre outros). Algumas dessas políticas setoriais estão regulamentadas em um sistema nacional:

- Lei nº 11.124/05: Institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS);
- Lei nº 11445/07: Define as diretrizes para o saneamento básico e disciplina o Sistema Nacional de Saneamento Ambiental (SISNASA);
- Lei nº 11977/09: Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.

Rolnik (2005, p.283) ressalta que os recentes esforços nacionais de integração, ao concentrarem os vários setores do desenvolvimento urbano no mesmo ministério, ainda não permitiram a construção de políticas integradas, por meio de ações e programas multissetoriais. Além disso, a cultura e o conceito de agenda compartilhada entre união, estados e municípios precisa ser aperfeiçoada para potencializar os esforços de cooperação federativa.

As oportunidades oferecidas pelas políticas governamentais às populações não são uniformes no território. As ações das diversas políticas setoriais são implementadas de maneira descoordenada e muitas vezes se sobrepõem no território. Mais recentemente as políticas territoriais tem sido objeto de múltiplas iniciativas ministeriais e deve-se reconhecer o esforço, ainda insuficiente, de coordenar os programas, projetos e ações previstos. Abaixo destacamos algumas dessas iniciativas:

- a. O Ministério da Integração Nacional – desenvolveu o Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT, 2005) e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR, 2003 e 2005).

b. Ministério do Desenvolvimento Agrário – desenvolveu o estudo dos Territórios Rurais que visou fortalecer os segmentos sociais vinculados à agricultura, pesca e extrativismo de caráter familiar, à reforma agrária, a nações indígenas e as comunidades quilombolas (MDA, 2009).

c. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) desenvolveu o estudo Dimensão Territorial do Plano Plurianual (PPA), que considera a abordagem a partir do território para orientar uma ação pública coordenada como instrumento para subsidiar o planejamento governamental de médio e longo prazo (MENDES, 2008).

d. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) - formula e implementa as políticas para o desenvolvimento do agronegócio. O agronegócio expande-se nos cerrados do Oeste e do Nordeste, e na Amazônia Oriental e Meridional.

e. Casa Civil da Presidência da República – Coordena o Programa Acelerado do Crescimento (PAC), responsável pelas obras estruturadoras e de infraestrutura no território.

f. Para promover os programas de integração de políticas setoriais, foram selecionados os Territórios da Cidadania, a partir dos Territórios Rurais definidos pelo MDA.

Nessa perspectiva, o fortalecimento da nova Política de Desenvolvimento Urbano dependerá diretamente da capacidade de promover interfaces e diálogos com a política de desenvolvimento territorial do país. Como ressalta Jan Bitoun (2009: sp)

(...) um dilema do planejamento parece ser: tornar mais efetivas e concretas as ações que tratam das relações território/cidade superando a divisão cidade/campo que norteia as representações do espaço nas ciências sociais e nas políticas públicas.

Essa perspectiva é reforçada por Steinberger (2006: II) que propõe considerar a dimensão espacial como fundamento das políticas públicas, uma vez que o espaço tem um papel ativo sobre a sociedade. A autora denomina políticas espaciais ao conjunto de políticas (territoriais, ambientais, regionais, urbanos e rurais). Justifica que tais dimensões estão inter-relacionadas e influem na totalidade indivisível da qual são parte integrante: o espaço. As dimensões territorial e ambiental “são expressões maiores dessa totalidade porque formas-conteúdo gerais”. As dimensões regional, urbano e rural “são frações do espaço porque formas-conteúdos particulares”.

O planejamento urbano municipal: o desafio da integração das políticas territoriais

Com base no artigo 182 da Constituição, o município é o principal responsável pela execução da política urbana. Cabe ao município promover os objetivos da política urbana estabelecidos nesse artigo: i) garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade; e ii) garantir condições dignas de vida urbana e bem-estar dos seus habitantes. Definir os critérios para a cidade e a propriedade urbana atenderem à sua função social é competência, portanto, municipal, nos termos do citado artigo.

É importante registrar o reconhecimento da competência municipal para a gestão integrada do território municipal é objeto de controvérsias. Alguns posicionamentos veem a interferência municipal em relação ao território rural como inadequada, ao considerarem que, tanto do ponto de vista fiscal-tributário quanto em relação à regulação das atividades, o ente federativo responsável deve continuar a ser a União. Não há dúvida de que a competência para a questão agrária é da União (pelo art. 22, I, da Constituição Federal), mas é o município o ente com a melhor condição para planejar o desenvolvimento local sustentável, a partir da compreensão das interfaces das questões urbana, agrária e regional. Nesse aspecto, vale ressaltar a fragilidade das estruturas fiscal-tributárias e de controle do uso e ocupação do solo para as áreas rurais sob a gestão do INCRA.

As atribuições constitucionais, inclusive as de competência comum, como proteger o meio ambiente, fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, cuidar da saúde e da assistência social não estão restritas à área urbana. Portanto, o município não pode deixar de contemplar a totalidade do seu território e de sua população para efeito de planejamento e gestão territorial, bem como implementação de políticas públicas. O sistema de planejamento municipal deverá, então, ser constituído por órgãos administrativos que abranjam também a área rural e sejam capazes de articular interfaces com as questões regionais. A construção de uma agenda mais clara de cooperação entre os entes federados, que leve em consideração a heterogeneidade de nossos municípios, é fundamental para o enfrentamento do desafio para um desenvolvimento urbano mais equilibrado.

Como já foi observado, a diversidade de situações urbanas dos municípios brasileiros exige uma ação coordenada no território. Um instrumento que pode programar todas as ações e políticas no território é o Plano Diretor. Diferentemente da concepção tradicional, que trabalhou historicamente o planejamento e a gestão em separado, a base para a efetividade das propostas e instrumentos preconizados pela reforma urbana é a instituição da gestão democrática da cidade como requisito fundamental. Essa visão parte do pressuposto de que

a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada a partir de um pacto coletivo que corresponda ao interesse público da cidade.

O pacto entre todos os agentes seria materializado, em uma primeira etapa, com a elaboração do Plano Diretor. O Plano Diretor é o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento urbano previsto na Constituição Federal (artigo 182, §1o), o qual pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O processo de elaboração do Plano Diretor é uma oportunidade para o debate dos cidadãos em torno da definição de opções negociadas para uma estratégia de intervenção nos territórios da cidade.

Porém, os resultados das primeiras avaliações sobre os Planos Diretores Participativos elaborados após a aprovação do Estatuto da Cidade apontam que embora tenha havido uma significativa incorporação de diferentes instrumentos e mecanismos de participação, não houve, ainda, a aplicação efetiva desses planos que, na maioria dos casos, ainda exige uma regulamentação por lei específica. As tensões e contradições entre os elementos de inovação, introduzidos por atores sociais envolvidos com a agenda da Reforma Urbana, e a pesada herança de um planejamento urbano excludente e tecnocrático, estão refletidas em um zoneamento urbanístico que favorece os mercados imobiliários de média e alta renda. Tal característica fica particularmente clara no caso da incorporação de instrumentos destinados a ampliar o acesso à terra urbanizada para os setores de menor renda, tais como IPTU progressivo, parcelamento compulsório e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Poucas vezes, houve a integração dos Planos Diretores com outros instrumentos de zoneamento e ordenamento territorial como o Zoneamento Econômico e Ecológico.

Com relação aos sistemas municipais de gestão democrática, a incorporação de procedimentos participativos não garante que os planos diretores sejam posteriormente implementados. Os mecanismos de participação e controle social para a implementação do planejamento e da gestão urbana, foram previstos, mas também precisam ser regulamentados. Os prazos previstos nos planos para a elaboração de leis específicas, na maioria dos casos não foram cumpridos.

Ainda existem fortes constrangimentos legais que dificultam o planejamento e a gestão municipais. A ampliação do papel dos municípios nos campos do planejamento e da gestão urbana é uma deles. A partir da Constituição de 1988, a maioria das competências sobre o desenvolvimento urbano foram definidas como comuns à União, Estados e Municípios. Se, por um lado, aumentou a participação dos municípios na gestão e financi-

amento dessas políticas, por outro, acirrou a concorrência por investimentos contribuiu para inviabilizar projetos regionais e restringiu as possibilidades de cooperação.

Como ressalta Rolnik (2005, p. 227), "(...) a distribuição do financiamento público penalizou claramente os municípios médios e grandes, ao mesmo tempo em que potencializou a dependência política dos menores, que embora representassem 25% da população, constituem a maioria (70%) dos municípios e, portanto, tem peso significativo no desenho da máquina político eleitoral do país."

Bibliografia

ARAÚJO, Tânia B. **Desenvolvimento nacional e política urbana: o contexto e prioridades para o BRASIL**. Recife: Fase, 2009 (Apresentação realizada no Seminário: Rompendo Barreiras, Erguendo Fronteiras: subsídios para uma nova agenda do desenvolvimento urbano no país, promovido pela FASE, em 17 de junho de 2009 no Recife) _____ . **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

ASENSIO, Pedro J. Ponce. **Cambios Sociales en Espacios Periurbanos del País Valenciano**. Barcelona : 2005. (Trabalho de Fim de Curso). <http://mural.uv.es/pepona/principal.html> (acesso em 20 de 01 de 2007).

BECKER, Berta K. **A Crise do Estado e a região: a estratégia da descentralização em questão**. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, v. 48, nº 1, p. 43-62, jan/mar. 1986.

BAENINGER, R. **Cenários da migração no Brasil nos anos 1990**. Cadernos CRH, vol. 18, nº 43. Salvador: UFBA,2005. Pag. 87-101.

BITOUN, J. **Territórios, políticas de produção e consumo: os laços urbano-rural, campo-cidade**. Recife: Fase, 2009 (Apresentação realizada no Seminário: Rompendo Barreiras, Erguendo Fronteiras: subsídios para uma nova agenda do desenvolvimento urbano no país, promovido pela FASE em 17 de junho de 2009 no Recife)

BITOUN, J. MIRANDA, L. (ORG). **Desenvolvimento e Cidades: Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais**. Rio de Janeiro: FASE, Observatório das Metrôpoles, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br>. Acessado em 10/05/2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Territórios da Cidadania**. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acessado em 11/05/2009.

BUENO, Laura. M.M.; SIMBALISTA, R. **Planos Diretores Municipais: Novos Conceitos de Planejamento Territorial**. São Paulo: Anna Blume, 2005.

CARDOSO, Adalto L., e L. C.Q. RIBEIRO. **Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências**. *Espaço e Debates* (Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos) 37 (1994): 77-89.

CORREA, Roberto L. **A periferia urbana**. GEOSU-Revista do departamento de Geociências (UFSC) nº 2 - ano I (1986).

FASE. **Projeto: Desenvolvimento integrado na política urbana nacional: um direito dos municípios periurbanos da Amazônia Oriental e do Nordeste brasileiro**. Rio de Janeiro. Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2008. (mimeo)

FASE. **Periurbanos: contribuições para a política de desenvolvimento urbano no Brasil**. Belém do Pará: FASE, 2009.

FREYRE, Gilberto. **Rurbanização Que É?** Recife: Massangana, 1988.

HARVEY, David. **The Urban Experience**. Oxford: Oxford, 1989.

JUILLARD, E. **Europa Industrial e Brasil: Dois Tipos de Organização do Espaço Periurbano**. Boletim Baiano de Geografia (AGB), nº 4. Salvador: Associação Brasileira de Geógrafos. Março 1961. Pag. 3-10.

KAYSER, B. **La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental**. Paris: Armand Colin, 1990.

LACERDA, Mário. **Metropolização e Subdesenvolvimento: o caso do Recife**. Recife: Sudene, 1978.

LEFEBVRE, Henry. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

LIVELY, C. **Tre sociological significance of the rural-urban fringe**. *Rural Sociology* 18 (1953).

MENDES, C. C. **Brasil Policêntrico e Planejamento territorial de longo prazo. Parcerias Estratégicas**. Brasília, n.26, p.283-298, junho 2008.

MIRANDA, Livia Izabel. **Planejamento e Produção do espaço em áreas de Transição rural-urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife**. Tese de Doutorado, Recife: UFPE, 2008.

_____. **A questão periurbana e a reforma urbana: contribuições ao debate**. Recife: FASE, 2009.

PAHAL, R. **Urbs in Rure: the metropolitan fringe in hertfordshire**. London School of Economics and Political Science, 1962: Geogr. pap. 2.

PRYOR, Robin J. Defining the rural-urban fringe. In: **International structure of the city: readings on space and environment**. In: L.S. BOURNE. New York: Oxford University Press, 1971.

SANTORO, Paula; PINHEIRO, Edie (Orgs). **O Município e as Áreas Rurais**. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: UCITEC, 1993.

_____. **A natureza do Espaço**. São Paulo: UCITEC, 1996.

SILVA, José Graziano da. **O Novo Rural Brasileiro**. Campinas: Unicamp, 2002.

SPOSITO, M. E. B. **Para pensar as pequenas e médias cidades brasileiras**. Belém: FASE, UFPA, Observatório Comova, 2009.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In: BUENO, L.M.; CYMBALISTA, R. **Planos Diretores Municipais: Novos Conceitos de Planejamento Territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

STEINBERGER, Marilia (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo; LGE editora, 2006.

TOPALOV, Christian. **Do Planejamento a Ecologia: Nascimento de um Novo Paradigma da Ação Sobre a Cidade e o Habitat?** Cadernos do IPPUR (UFRJ/IPPUR) XI (Jan./Dez. 1997): 19-42.

TRINDADE Jr., Saint-Clair; CARVALHO, G.; MOURA, Aldebaran; Goves Neto, João. **Pequenas e Médias Cidades na Amazônia**. Belém do Pará: FASE, UFPA, Observatório COMOVA, 2009.

VEIGA, José Eli da. **Nascimento de uma nova ruralidade**. Estud. av., São Paulo, v. 20, n. 57, 2006. <http://www.scielo.br> (acesso em 22 de Janeiro de 2007).

Notas

- ⁱ A pesquisa “Rede Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos” é uma iniciativa do Ministério das Cidades – Governo Federal, em parceria com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), a Rede Observatório das Metrôpoles e a ONG FASE. O objetivo dessa rede é estruturar um processo de acompanhamento e monitoramento da implementação dos Planos Diretores Participativos no Brasil, com foco no acesso à terra urbanizada e bem localizada para todos, para atender as recomendações Estatuto da Cidade, Lei Federal nº. 10.257/2001.
- ⁱⁱ A descentralização passa a fazer parte da agenda governamental ao constituir-se em um elemento fundamental para a reestruturação do pacto federativo e desencadear o processo de municipalização das políticas urbanas.
- ⁱⁱⁱ O processo de participação, após o longo período de ditadura militar, representava a possibilidade de democratização política mediante o estabelecimento de mecanismos e procedimentos que viabilizassem a incorporação dos atores sociais ao sistema político, ao mesmo tempo em que serviria de instrumento para, a partir da democratização do planejamento e das decisões governamentais, um direcionamento mais eficaz e justo dos recursos públicos e uma nova dimensão da prática política.