

METODOLOGIA – MARCO TEÓRICO CONCEITUAL

INTRODUÇÃO

Com o amadurecimento e politização da sociedade brasileira, novas legislações foram aprovadas priorizando a participação popular nos diversos níveis de decisão, tornando a administração pública mais transparente.

Em decorrência a essas mudanças, as formas utilizadas para o planejamento municipal devem refletir as alterações, enquadrando-se diante de questões éticas, morais e legais.

Hoje, há necessidade de discutir os anseios da sociedade e desenvolver novas metodologias que expressem essa vontade de uma forma simples, clara e objetiva. As metodologias utilizadas até o Estatuto da Cidade devem ser reavaliadas sob a luz da participação e da sustentabilidade do ambiente.

O que fazer para que questões como opinar, ouvir, proteger a natureza, cidade sustentável, transcendam os conceitos e mudem os processos estabelecidos, passando de um consumo predador para um protetor. E no caso da participação, a população possa opinar com responsabilidade dentro de objetivos comuns e autoísta.

PLANO, PLANEJAMENTO E GESTÃO

O primeiro passo é o estabelecimento de igualdade de vocábulos. Ao iniciarmos as considerações a respeito da metodologia empregada, é necessária a aproximação de conceitos e de funções.

O vocábulo plano é comumente empregado no sentido de anseio, de intenção vaga, ou até mesmo sonho. O planejamento por sua vez é um processo rigoroso de dar racionalidade à ação, uma técnica administrativa moderna.

O planejamento é, basicamente, um processo de raciocínio, onde se deve enfrentar, de maneira criativa, as situações que se apresentam. O planejamento difere da lei, da política, da administração, mas deve estar estreitamente ligado e associado aos três para o fim de desempenhar suas tarefas.

Plano é um meio para comunicar as informações e para coordenar a ação com as metas previamente escolhidas, sendo, assim, é um artifício para registrar certas decisões.

O processo de planejamento tem se transformado, passando de seqüencial para interativo, se realimentando constantemente, gerando soluções e propostas num processo contínuo de tomada de decisões. A gestão é o passo seguinte para pôr em prática as determinações de um plano.

A separação que ocorre entre planejamento e gestão é artificial, e esta gestão é concebida como uma etapa interativa cujos dados realimentam as fases do planejamento. Isto exige que o controle de ambos seja realizado por um mesmo órgão.

As idéias expostas são a base do planejamento contínuo. Nele, o plano tem uma missão coordenadora de objetivos e receptora da participação pública nas decisões, mas os seus determinantes não são rígidos. A sua execução é realizada através de programas de curto prazo. O controle de tais programas conduz ao conhecimento sobre a posição e o cumprimento do plano e permite ciclo de retorno entre planejamento e gestão.

PLANOS DIRETORES

Ele é um documento técnico que contém princípios, diretrizes políticas para o desenvolvimento do município, os instrumentos e recursos disponíveis para realizar o interesse da sociedade, assegurando um nível de qualidade de vida dos cidadãos.

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, é questão de lei:

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. (Estatuto da Cidade, LEI 10.257, 10/08/01)

Esse instrumento é composto de leis de caráter jurídico-urbanístico, institucional, fiscal-tributário, político, capazes de promover o desenvolvimento do município através da estruturação física espacial do território.

A Constituição Federal estabelece em seu artigo sobre política urbana que:

art. 182 - a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

§ 1º - o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana

§ 2º - a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação de cidade, expressa no plano diretor (Constituição Federal)

A lei regulamentadora deste artigo, chamado de Estatuto da Cidade, Lei 10257/01, define uma série de diretrizes, instrumentos urbanísticos e de uma política urbana para todo o Brasil.

CAPÍTULO I - DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º - Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único - 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 do equilíbrio ambiental.

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

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;... (Estatuto da Cidade, LEI 10.257, 10/08/01)

Estabelece que toda cidade com mais de 20.000 habitantes tenha um plano diretor, como também a sua revisão em prazos estabelecidos de no máximo dez anos. Segundo o artigo 40 e 41:

§ 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;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º - (VETADO)

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

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. (Estatuto da Cidade, LEI 10.257, 10/08/01)

O aperfeiçoamento da regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano, o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão democrática da cidade e a relação com o meio ambiente, buscando uma melhoria das condições de vida dos cidadãos são estratégias adotadas na discussão da Agenda 21 brasileira (Agenda 21 brasileira Bases para Discussão, 2000, p.86).

A busca de soluções para as questões habitacionais passa pelo desenvolvimento de políticas habitacionais eficazes e eficientes como o aperfeiçoamento e aplicação de instrumentos legais federais, estaduais e municipais ajustados aos processos de urbanização e crescimento das cidades (Agenda 21 brasileira Bases para Discussão, p.86).

PLANO DIRETOR E O ESTATUTO DA CIDADE

O modelo de planejamento normalmente adotado para o desenvolvimento dos planos diretores até a aprovação do Estatuto da Cidade é conhecido como CDP – condicionantes, deficiências e potencialidades.

A sistemática deste processo está baseada nos condicionantes, deficiências e potencialidades consistindo num método de trabalho que permite a ordenação criteriosa e avaliação dos problemas e fatos, resultados de pesquisas e levantamentos sobre os elementos da estrutura urbana.

Esse processo de sistematização da informação resulta numa apresentação gráfica de fácil visualização e compreensão, proporcionando um esclarecimento da situação urbana atual.

Condicionantes são basicamente os elementos físicos e sócio-culturais e do ambiente urbano e natural ou os planos e decisões existentes que determinam a ocupação e uso do espaço em estudo. As condicionantes figuram como restrições, impedimentos e obrigatoriedade (geram demanda de manutenção).

Deficiências são situações de caráter negativo para o desempenho das funções urbanas e sua eliminação ou recuperação implica normalmente em investimentos elevados.

Potencialidades são elementos, recursos e vantagens físicas e sócio-culturais que até então não foram aproveitados adequadamente e poderiam ser incorporados positivamente ao município sem a necessidade de grandes investimentos públicos.

Após o levantamento cartográfico, da sistematização e avaliação das informações, são elaboradas as diretrizes de desenvolvimento físico-territoriais, elaborando um pré-plano e posteriormente a legislação.

O processo decisório nesta técnica ficou centralizado no autocrata ou tecnocrata, nos profissionais da área, os arquitetos, urbanistas e engenheiros. Neste processo a sociedade interessada era somente comunicada dos resultados, não participando de sua realização e desenvolvimento. (LACAZE, 1993,p. 20)

Passada algumas décadas de prática de elaboração de Planos Diretores segundo este receituário tecnocrático, parece evidente a falência do planejamento urbano em produzir cidades equilibradas e de acordo com as melhores formas e normas.

Entre os planejadores, esta ineficácia é geralmente justificada como ausência de vontade política dos governantes em impor o projeto contido no plano da cidade e/ou como suscetibilidade dos governos. (Estatuto da Cidade – guia para implementação, 2001, p.41)

Neste plano acabado, fica evidente a questão da cidade do futuro que dirige o seu desenvolvimento presente, onde o Estado é forte e capitalizado, para executar as mudanças no tempo cabível. Esta é a cidade utópica, onde não há lugar para o conflito. (Estatuto da Cidade – CEPAM, 2001,p. 115)

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Para uma sociedade democrática, a participação dos moradores da cidade nas decisões pertinentes a seu futuro é uma questão lógica.

Nos países anglo-saxônicos a participação popular nas decisões remonta os anos de 1960, ocorrendo de forma espontânea, espalhando-se a seguir pelos demais países desenvolvidos. (LACAZE, p.57)

O sistema de valor na escolha das melhores soluções está apoiado nos valores vernaculares, na percepção de seus moradores (muitos indivíduos) (LYNCH, 1980, p.57) na gratificação afetiva do espaço.

O desenvolvimento da participação só poderia recolocar em questões práticas rígidas demais e passavelmente tecnocráticas; observaremos de passagem de novo que as questões do poder e da tomada de decisão encontram-se no próprio centro da evolução dos métodos de trabalho.

De fato, num contexto participativo, a avaliação das necessidades a serem satisfeitas não poderia resultar de uma definição de especialistas ou de uma codificação pelo aparelho do Estado. As necessidades aparecem mais como a expressão de uma dinâmica social contingente e aleatória, que depende afinal dos tipos de relações particulares que uma microssociedade local travou ou deseja travar com o espaço urbano no qual ela vive. (LACAZE, p. 62)

No Brasil, a participação da população neste processo passou a ser uma questão legal, com a necessidade de discussões e seminários públicos abertos a comunidade.

O Estatuto da Cidade determina em seu capítulo I, artigo 2 que:

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

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

O fator primordial no planejamento participativo está na relação da equipe técnica com a população. Este relacionamento deve ser cultivado e aprimorado levando-se em conta os diversos níveis de comunicação entre as partes envolvidas no processo. Os cuidados devem ser tomados desde o sentido e a forma de expressar as idéias, pontualidade dos eventos e organização das interlocuções.

...consiste em tomar as disposições necessárias para superar as decalagem dos discursos. De início especialistas e habitantes não falam a mesma língua, não dão o mesmo sentido às palavras. Qualquer tentativa de levar os habitantes a utilizar o vocabulário especializado acarretaria o rompimento do clima favorável à participação. São os especialistas que devem fazer o esforço necessário e, para isso, aprender, utilizando os métodos das ciências humanas, a decifrar o que faz sentido nos discursos dos habitantes.

Na elaboração dos documentos escritos ou desenhados que servem de suporte aos debates, deve-se dar atenção especial à eliminação do jargão profissional.... (LACAZE, p. 67)

PLANEJAMENTO AMBIENTAL

O planejamento ambiental pode ser entendido pelo esforço da civilização na direção da preservação e conservação dos recursos ambientais de um território, com vistas a sua própria sobrevivência.

Parte de um princípio de valoração e conservação das bases naturais de um dado território como base de auto-sustentação da vida e das interações que o mantém (FRANCO, 2000, p. 35).

O objetivo principal de todo planejamento ambiental é atingir o desenvolvimento sustentável da espécie humana, levando em conta a capacidade de sustentação dos ecossistemas, o eco-desenvolvimento.

O enfoque de eco-desenvolvimento desemboca na proposição de um planejamento participativo, contratual e contextual para aplicação de políticas, visando à harmonização entre objetivos econômicos, sociais e ecológicos.

Hoje, diante das graves crises atuais é decisivo que se imponha uma boa política ecológica urbana, pois além da sustentabilidade específica que isto ajudará a obter, permitirá melhorar a economia pública, barateando os serviços e o custo de manutenção destes.

O conforto e bem estar é uma parte decisiva para a qualidade de vida desejada. Mas a cidade dos fluxos e a sustentabilidade são descobertas pelas facetas negativas e corretivas das crises de insustentabilidade atual, quando se olha em escala regional (PESCI, 1999, p. 107).

Neste planejamento do desenvolvimento temos que considerar simultaneamente cinco dimensões de sustentabilidade:

a) Sustentabilidade social: Compreendida como um processo de desenvolvimento sustentado por um novo tipo de crescimento e informada por uma nova visão de que é a "boa sociedade".

O objetivo é construir uma civilização onde a distribuição de renda e riqueza seja mais eqüitativa, assim como aumentar substancialmente os direitos das grandes massas populacionais e reduzir a distancia existente entre os padrões de vida dos que têm e dos que não têm.

b) Sustentabilidade econômica: Viabilizada por uma alocação e gerenciamento mais eficiente dos recursos e um fluxo permanente de investimentos públicos e privados. Uma condição crucial é superar as condições externas negativas de hoje devido à combinação de fatores como: a pressão do serviço da dívida e o fluxo líquido de recursos financeiros do sul para o norte, a troca desigual, as barreiras protecionistas ainda existentes nos países industrializados e o acesso limitado à ciência e tecnologia por parte dos países do Terceiro Mundo.

c) Sustentabilidade ecológica: Que pode ser aumentada através das seguintes medidas: intensificar, com objetivos socialmente válidos, o uso dos recursos potenciais dos diversos ecossistemas com o mínimo de danos nos sistemas de suporte de vida. Promover a auto-restrição no consumo por parte dos países ricos e das classes sociais privilegiadas de todo o mundo. Limitar o consumo de combustíveis fósseis ou outros recursos facilmente esgotáveis ou perniciosos para o meio ambiente, substituindo-os por recursos ou produtos ecologicamente inofensivos ou renováveis. Reduzir o volume de lixo e poluição através da reciclagem e conservação de recursos e energia. Intensificar a pesquisa por tecnologias eficientes na utilização de recursos e na regeneração de rejeitos, para o desenvolvimento urbano, rural e industrial. Definir regras para a proteção adequada do meio ambiente, designar os equipamentos para implementar estas regras e escolher o conjunto de instrumentos econômicos, legais e administrativos que darão suporte a esta implementação (ALMEIDA, 1999, p.46).

d) Sustentabilidade espacial: Dirigida no objetivo de atingir uma configuração urbano-rural mais balanceada, e de uma melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e das atividades econômicas com ênfase na excessiva concentração nas áreas metropolitanas, destruição de ecossistemas frágeis, mas extremamente vitais, através de processos não controlados de colonização. Passando pela promoção de agricultura e silvicultura regenerativas e modernas, privilegiando pequenos proprietários rurais e fornecendo-lhes assistência técnica e de acesso aos mercados.

A descentralização industrial, aproveitando novas tecnologias e possibilitando a criação de empregos não-agrícolas em áreas rurais. Estabelecendo uma rede de reservas naturais e da biosfera para proteger a biodiversidade.

e) Sustentabilidade cultural: Procurando pelas raízes endógenas dos modelos de modernização e dos sistemas agrários integrados, devem-se produzir projetos de mudança dentro de uma continuidade cultural, transferindo o conceito normativo de eco-desenvolvimento na direção de uma variedade de soluções culturalmente especiais e ecologicamente específicas (pluralidade) (ALMEIDA, p. 47).

O desenvolvimento desejado só pode vir da utilização racional e sustentável dos recursos da sociedade, mediante a adoção de tecnologias adequadas e organização social eqüitativa e eficiente.

O modelo baseado nos fluxos, mas não depredatórios, como os da cidade unifocal/unipolar, que absorve do território e logo lhe devolve resíduos - sociedade de fluxos lineares, senão produtivos, interativos, de qualidade ecossistêmica.

Este modelo desenvolvido pela Sociedade ESAN para um grupo de Municípios dos Países Nórdicos europeus, enfrentou o paradigma da **sociedade de fluxos lineares**, com o paradigma da **sociedade de fluxos cíclicos** (Gráfico1):

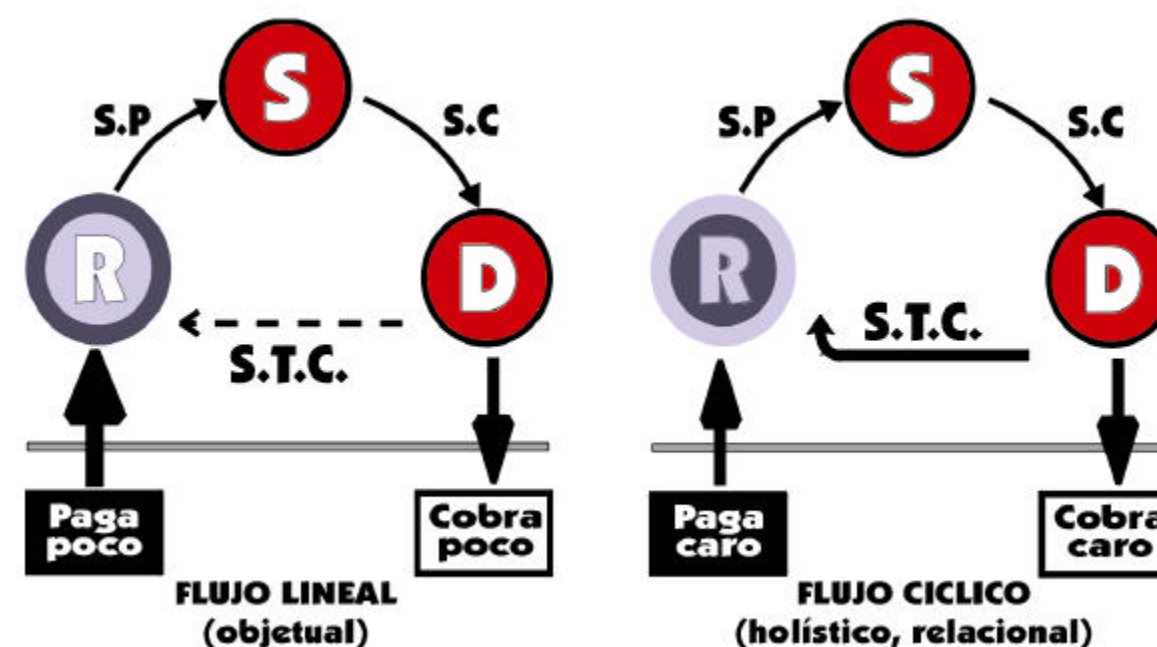


Figura 1 Tipos de sociedade: a da esquerda a sociedade de fluxo linear (produtivista, objetiva, específica); a da direita a sociedade de fluxo cíclico (um novo humanismo, holístico, relacionada).

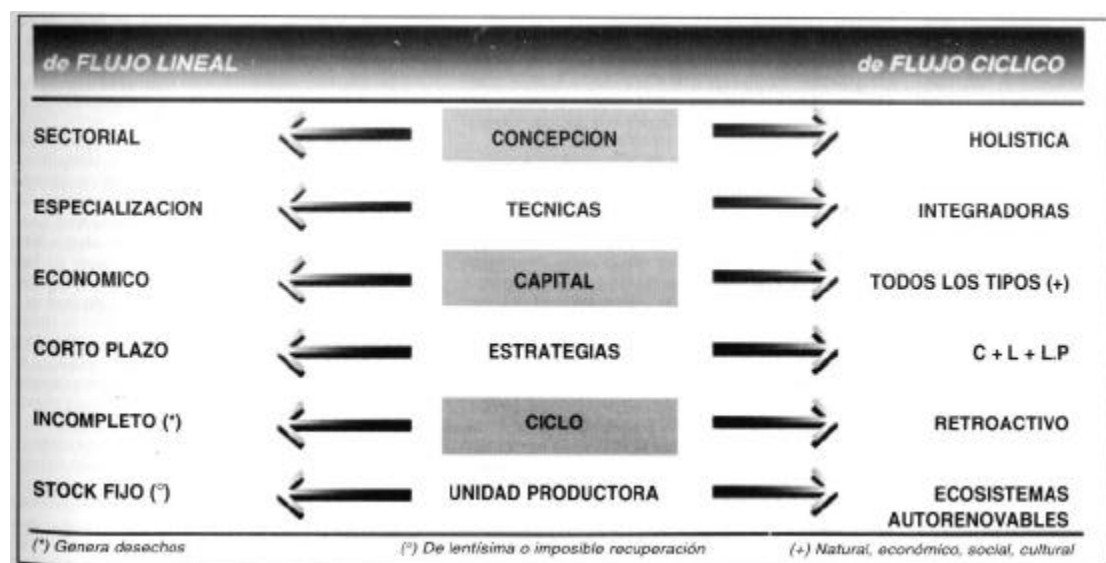
A sociedade de fluxos lineares realiza o clássico ciclo de produção de recursos-elaboração social- produção de desperdícios com uma ampla desapreensão direcionada ao esgotamento ou degradação de tais recursos, consciente de que até agora é possível pagar muito pouco à natureza pelo que lhe é extraído, e ao mesmo tempo duvida muito pouco em considerar os resíduos como lixo (inclusive na gama mais ampla dos recursos, como no caso dos recursos humanos e a velhice como sua etapa final), pois a natureza parece, também, cobrar muito pouco ao recebê-los para a disposição final.

A sociedade de fluxos lineares, não recicla, não reelabora, não se relaciona interativamente com todos os elementos do sistema e, nessa sociedade, o sistema científico-tecnológico está pouco valorizado, bem como a cultura em geral, considerando a dependência do sistema econômico.

A sociedade de fluxos cíclicos, em troca, reconhece essa interação relacional, sabe que dela depende sua sustentabilidade e também sua capacidade de ser justa, e por isso valoriza intensamente o manejo adequado de seus recursos e também a sabedoria dos velhos, considera que os resíduos não são lixo e que, pelo seu alto valor econômico-ecológico devem ser reciclados. Em consequência, protege e promove sua cultura e sua diversidade, e considera o sistema científico tecnológico como o motor e a base de operações para um sistema econômico-produtivo sustentável.

Mas a sociedade de fluxos cíclicos supõe pôr em prática um projeto de sociedade que na verdade, ainda não atua, exceto em casos experimentais. Pois os dois tipos de sociedades se opõem em seus aspectos centrais, como pode ser visto no gráfico que segue (Gráfico 2):

Gráfico 2



A mudança dos princípios básicos da sociedade de fluxos lineares, por aqueles da sociedade de fluxos cíclicos, avançando na direção de uma visão conservacionista dos recursos e por consequência a um ambiente mais sustentável.

Como traduzir em técnicas urbanísticas estes princípios? É simples advertir a coerência da coluna da esquerda com a centralidade, a negação de relações (interfases) e do pluralismo (espaços abertos, participação).

A realidade multisetorial, integral, holístico, capacidade de renovação (a coluna da direita do Gráfico 2) princípios de multifocalidade, interfases, E. A. e participação.

Cada projeto deve ter a sustentabilidade econômica e sua sustentabilidade ecológica, porém, com princípios urbanísticos gerais contribuindo para facilitar estas soluções.

Vejamos como demonstram nossos princípios seu aporte à sustentabilidade, em relação ao manejo e a boa administração dos fluxos de matéria, energia e informação (o enfoque já clássico da ecologia urbana):

Segundo Pesci, a multifocalidade alcança inúmeras soluções:

Fluxos de matéria:

Encurta distâncias intraurbanas e economiza materiais a consumir nas interconexões; a menos escala dos focos diminui sua pressão concentradora e a demanda de recursos que ela gera (sistemas pesados e gigantescos). Além disso, a multifocalidade extra-urbana (a idéia já exposta de região urbana) economiza fluxos de matéria e seu consumo, assim como o de energia.

Fluxos de energia:

É a vantagem mais evidente, pois ao diminuir as viagens (os focos são mais autônomos) se economiza combustíveis; o que ocorre também ao baixar as hiperdensidades (elevadores, ares condicionados, etc.)

Fluxos de informação:

É a razão de "sustentabilidade" que dá à multifocalidade maior valor ambiental, pois aumenta a interação social, protege as identidades, propicia as microculturas, restabelece, em suma, a razão de ser social da cidade.

Para que serve por em valor as interfases?

Fluxos de matéria:

Corrigem os danos que sofrem os recursos naturais mais sensíveis (cursos de água superficiais, campos que estão nos limites das cidades) preservando-os em seu funcionamento cíclico.

Fluxos de energia:

Como nas interfases costumam concentrar-se a energia natural (hidráulica, eólica, etc.) e cultural (interação social), conseguir controlá-las sustentavelmente é acumular energia ou ao menos não desperdiçá-la!

Fluxos de informação:

Se referem precisamente a força cultural das interações de informação, e nas interfaces é onde se concentram as maiores probabilidades de comunicação, ou seja informação ativa e interativa. Na diversidade das interações, é onde se aprende a ser solidário, e diante de um mundo aflito pela perda de solidariedade e de diversidade, alentar as interfases é resguardar a possibilidade de compreender e amar a diversidade.

** Por que projetar cidades com muitos e bons espaços abertos?:*

Fluxos de matéria e energia:

Porque como no caso das interfases naturais, também melhoram o uso dos recursos solo, ar, água, flora e fauna; e procuram em sua utilização social um aproveitamento mais solidário de matéria e energia (é mais econômico manter uma área verde, para um amplo grupo social, que uma para cada grupo familiar).

Fluxos de informação:

Porque são a sede histórica da geração de fluxos de informação-comunicação- tomada de decisões, alentam a sociabilidade- a urbanidade de saber viver juntos- e com ela "sustentabilidade" social.

** Por que respeitar a participação?:*

Fluxos de matéria e energia:

Porque a participação define a consciência social no bom manejo dos recursos, e por tanto assegura melhores usos dos mesmos. em outras palavras; define para quem é a sustentabilidade, e se a participação é profunda e genuína, desloca a uni-sustentabilidade, ou auto-sustentabilidade dos poderosos, até uma sustentabilidade mais social.

Fluxos de informação:

Porque a participação é a informação formativa (não alienante), e com isso assegurando a sustentabilidade cultural (p.115).

Estas questões ambientais estão fixadas como padrão a ser adotado pelas cidades, na LEI 10.257, 10/08/01 (Estatuto da Cidade) no artigo 2 que trata da política urbana:

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

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

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;