

**FACULDADES ALVES FARIA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Jakeline Nogueira Pinto de Araújo

**REFLEXÕES SOBRE O PLANO DIRETOR DE IMPERATRIZ DO MARANHÃO
(LEI COMPLEMENTAR 002/2004)**

**GOIÂNIA
AGOSTO DE 2017**

**FACULDADES ALVES FARIA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Jakeline Nogueira Pinto de Araújo

**REFLEXÕES SOBRE O PLANO DIRETOR DE IMPERATRIZ DO MARANHÃO
(LEI COMPLEMENTAR 002/2004)**

**Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado Profissional em Desenvolvimento
Regional das Faculdades Alves Faria, como
requisito principal para obtenção do Título
de Mestre.
Orientador: Prof.^a Dr. Eliane Lopes**

**LINHA DA PESQUISA:
ANÁLISE E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**GOIÂNIA
AGOSTO DE 2017**

**FACULDADES ALVES FARIA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Jakeline Nogueira Pinto de Araújo

**REFLEXÕES SOBRE O PLANO DIRETOR DE IMPERATRIZ DO MARANHÃO
(LEI COMPLEMENTAR 002/2004)**

AVALIADORES:

PROF.^a DR. ELIANE LOPES (ORIENTADORA)

(1º EXAMINADOR)

(2º EXAMINADOR)

**GOIÂNIA
AGOSTO DE 2017**

Catálogo na fonte: Biblioteca FADISP

P436a Araújo, Jakeline Nogueira Pinto de

Reflexões sobre o plano diretor de Imperatriz do Maranhão (Lei complementar 002/2004 / Jakeline Nogueira Pinto de Araújo – 2017.
91 fls; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) - Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento regional – Linha de Pesquisa: Análise e políticas de desenvolvimento regional - Goiânia, 2017

Orientador (a): Profa. Dra. Eliane Lopes

Inclui bibliografia

Dedico este trabalho a minha família, em especial ao meu filho amado Heitor, razão da minha vida, ao meu grande amor, meu esposo Manoel Veni e meus pais Tatiana e José Ribamar (in memoriam), que sonharam e idealizaram o melhor pra mim sempre e aos meus irmãos Thais e Thiago.

Agradeço a Deus que me abençoou com essa oportunidade de traçar mais essa trajetória. A minha mãe que me deu todo o suporte emocional cuidando do meu filho com todo amor e dedicação durante os períodos em que estive ausente, sacrificando seus afazeres profissionais. Ao meu esposo, meu grande amor, que sempre esteve ao meu lado, meu maior incentivador em minhas conquistas profissionais.

RESUMO

ARAÚJO, Jakeline Nogueira Pinto de. **Reflexões o plano DIRETOR DE Imperatriz do Maranhão (Lei Complementar 002/2004)**. Dissertação de Mestrado. Goiânia – GO, 2017.

Com o crescimento urbano ocorrido nos últimos anos surgiram problemas como a falta de infraestrutura das cidades, moradias irregulares, que acabaram culminando na necessidade de criação de uma norma que pudesse contemplar uma forma de organização dessa paisagem, trazendo possíveis soluções de conflitos sociais. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, instituiu-se preceito sobre a política urbana, elencando o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Surge, posteriormente, o Estatuto da Cidade estabelecendo 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. E diante desse cenário, esta pesquisa buscou realizar uma avaliação sobre a concepção do plano diretor de Imperatriz do Maranhão. Para isso foi necessário compreender alguns conceitos sobre o tema, demonstrar a evolução urbanística do município, para, por fim fazer uma reflexão sobre o Plano Diretor de Imperatriz como instrumento de gestão. Adotou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica por meio da leitura de teóricos que são referência no assunto e documental, e análise de legislações e documentos que compuseram o processo de criação da lei complementar 002/2004 (Plano Diretor de Imperatriz do Maranhão). Constatou-se ao final da pesquisa que o Plano Diretor de Imperatriz apresenta um modelo de planejamento urbanístico genérico, não tendo sido confeccionado em observância aos problemas urbanos locais, o que enseja a reprodução de consequências prejudiciais à vida na cidade como a continuidade das ocupações irregulares, ausência de infraestrutura adequada e expansão desordenada dos espaços habitáveis.

Palavras-chave: Plano Diretor. Urbanização. Imperatriz do Maranhão. Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

ARAÚJO, Jakeline Nogueira Pinto de. **Reflexões sobre a concepção do plano DIRETOR DE Imperatriz do Maranhão (LC002/2004)**. Dissertação de Mestrado. Goiânia – GO, 2017

With urban growth occurred in recent years have emerged as problems the lack of infrastructure of cities, irregular housing, culminating in the need of creating a standard which could contemplate a form of organization of this landscape, bringing possible solutions of social conflicts. With the promulgation of the Federal Constitution of 1988, established precept about urban policy, touting the Plan as a basic instrument of development policy and urban expansion. Appears later, the status of the city by establishing norms of public order and social interest governing the use of urban property for the collective good, security and well-being of citizens, as well as the environmental balance. And in this scenario, this research sought to carry out an evaluation on the design of the master plan of Imperatriz of Maranhão. For this it was necessary to understand some concepts on the topic, demonstrate the urban development of the city, to finally make a reflection about the master plan of Imperatriz as a management tool. Adopted as bibliographical research methodology through the reading of theorists that are reference in subject and documental, and analysis of legislation and documents that composed the creation process of the supplementary law No. 002/2004 (Plan of Imperatriz of Maranhão). It was noted at the end of the research that the master plan of Imperatriz presents a model of urban planning, not having been made in accordance with the urban problems, which leads to the reproduction of damaging consequences to life in the city as continuity of irregular occupations, lack of adequate infrastructure and disorderly expansion of habitable spaces.

Keywords: Strategic Plan. Urbanization. Imperatriz do Maranhão. Sustainable Development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Localização de Imperatriz/MA	61
Foto 1 – Margens do Rio Tocantins em 1950	61
Foto 2 – Arquitetura de Imperatriz em 1965	63
Foto 3 – Margens do Rio Tocantins 2017	65
Foto 4 – Igreja Santa Tereza D’avila.....	66
Foto 5 – Rua XV de Novembro 1965.....	67
Foto 6 – Vista aérea Bairro Três Poderes Imperatriz/MA.....	69
Foto 7 – Bairro da Caema no período de enchente do Rio Tocantins	71
Foto 8 – Dejetos jogados no Rio Tocantins.....	71
Foto 9 – Vazio Urbano localizado à Rua Maranhão como abrigo de lixo	72
Foto 10 – Vista aérea viaduto em Imperatriz	91

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Brasil - Índice de Urbanização por Região (%).....	18
Quadro 2 – Instrumentos de regulamentação da Política Urbana no Brasil.....	21
Quadro 3 – Evolução Urbanística/ Instrumento Plano Diretor.....	24
Quadro 4 – Componentes de um Plano Diretor.....	32
Quadro 5 – Dados do Projeto Urbano – Ateliers Angus	37
Quadro 6 – Projeto 22 @ Barcelona.....	38
Quadro 7 – São Francisco <i>Mission Bay</i>	39
Quadro 8 – Projeto orla ferroviária de São Paulo – Diagonal Sul.....	42
Quadro 9 – Realidade de Curitiba – Resultados de boas práticas sustentáveis.....	44
Quadro 10 – Dados território e ambiente	89

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 CONCEITOS E NORMAS DE ADMINISTRAÇÃO URBANA.....	15
1.1 Urbanização e Normatização dos Usos Urbanos	16
1.2 Estatuto da Cidade e Plano Diretor	19
1.3 Plano Diretor como instrumento de gestão	26
1.3.1 Plano Diretor: O guardião do futuro das cidades?.....	27
1.3.2 Boas Práticas	33
1.3.2.2 Projeto 22@ Barcelona.....	37
1.3.2.3 São Francisco Mission Bay.....	39
1.3.2.4 Orla Ferroviária de São Paulo	40
1.3.2.5 Realidade de Curitiba.....	42
1.4 A abordagem da sustentabilidade na concepção de Plano Diretor.....	45
1.4.1 Implicação do Plano Diretor como instrumento para alcançar a sustentabilidade	54
2 AS ORIGENS E AS DIRETRIZES DA LEI COMPLEMENTAR 002/2004	58
2.1 Aspectos metodológicos da pesquisa	58
2.2 Plano Diretor de Imperatriz	59
2.2.1 Notas sobre a história do município de Imperatriz.....	60
2.2.2 Evolução urbanística de Imperatriz/MA.....	65
2.2.3 Dos Objetivos e diretrizes do Plano Diretor de Imperatriz	73
2.2.4 Da aplicabilidade do Plano Diretor de Imperatriz/MA	78
2.3 Debilidades e Potencialidades.....	81
3 UM OLHAR SOBRE O PLANO DIRETOR DE IMPERATRIZ DO MARANHÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO.....	83
3.1 Reflexões e Contribuições.....	86
CONCLUSÃO.....	93
REFERÊNCIAS	96

INTRODUÇÃO

A evolução das cidades transformou a maneira de administrá-las. Diante do fenômeno da acelerada expansão urbana, começaram a surgir uma série de problemas urbanos que antes não existiam no cenário local, como os de habitações irregulares e falta de infraestrutura, passando assim, as cidades, a serem organismos complexos de serem administrados.

O instrumento Plano Diretor surge nessa paisagem como a solução de todos os problemas urbanos. Criou-se uma ideia generalizada de que o Plano Diretor seria indispensável para a solução desses conflitos urbanos, passando a ser adotado e defendido pela elite social brasileira, especialmente arquitetos e engenheiros ligados a problemas urbanos, políticos, empresário do setor imobiliário e a imprensa. Ocorre que o Plano Diretor nem sempre reflete a realidade local e muito menos é aplicado conforme as diretrizes legais.

O Plano Diretor adquiriu essa qualificação devido alguns aspectos. Primeiro é que a Constituição brasileira de 1988 em seu dispositivo constitucional elenca a obrigatoriedade da realização do Plano Diretor em cidades com mais de 20.000 habitantes. O segundo é que o Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001) em seu artigo 41, estendeu essa obrigatoriedade a diversas outras categorias de cidades, tais como as integrantes de áreas metropolitanas, áreas de especial interesse turístico etc., independentemente da quantidade de habitantes.

Ocorre que essa concepção inicial do Plano Diretor também foi ganhando outras conotações diante do surgimento de outros problemas relacionados às cidades antes não prioritários, como aqueles que dizem respeito ao meio ambiente, como ocupações em encostas de morros ou em áreas próximas a rios. Os problemas ambientais passaram a ganhar uma significação diferente no campo das sociedades e por conta disso, tem-se exigido muitos esforços de conhecimento no sentido de tentar avaliar os reflexos do comportamento humano com relação aos valores para garantir a preservação dos recursos naturais.

Segundo Sachs (1986, p. 72), a origem das soluções reflete a “diversidade dos contextos socioeconômicos e ecológicos”, multiplicando, assim as opções de saída para se chegar ao desenvolvimento de um município. Contudo, não podemos esquecer que os reflexos dos problemas ambientais podem chegar a extrapolar os limites do município, chegando a alcançar níveis regional, nacional ou até mesmo internacional. Por isso, torna-se interessante a análise de outras realidades e ter como exemplo para solução de possíveis problemas locais.

Neira Alva (1997, p. 08), afirma que é urgente a instauração de um modelo de planejamento e gestão urbana em que a sustentabilidade desponte como “condição prévia para

deter e reverter o enorme processo de degradação do meio ambiente natural” que recai sobre as principais cidades.

O Plano Diretor é um instrumento de gestão capaz de proporcionar um modelo de planejamento que contemple a sustentabilidade nas cidades brasileiras. É interessante planejar um município nos parâmetros que são apresentados pelo Estatuto da Cidade, aplicando as técnicas administrativas de planejamento respeitando a ideia de sustentabilidade. No entanto é necessária uma compreensão plena de que a busca pelo desenvolvimento somente será completa quando os indivíduos de um município passarem a ter uma consciência ambiental em atendimento a responsabilidade Inter geracional descrita como direito fundamental na Constituição Federal de 1988.

Para que as sociedades possam se conscientizar dessa realidade se faz necessário investimento em educação, pois somente desta forma é que estará apta a identificar e distinguir com clareza a gravidade dos problemas. Principalmente porque, segundo Acselrad (1999, p. 81) “o futuro das cidades dependerá em grande parte dos conceitos constituintes do projeto de futuro construído pelos agentes relevantes na produção do espaço urbano”. Plano Diretor é um instrumento usual importante para o município, entretanto se constata que em Imperatriz esse plano não é eficaz, não tendo sido feito de maneira participativa.

Diante desse cenário, esta pesquisa buscou realizar uma avaliação sobre a concepção do plano diretor de Imperatriz. Como objetivo específico foi necessário explicar alguns conceitos sobre o tema, demonstrar a evolução urbanística de Imperatriz, para, por fim fazer uma reflexão sobre o Plano Diretor de Imperatriz como instrumento de gestão.

Adotou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica por meio da leitura de teóricos que são referência no assunto e documental, e uma análise de legislações e documentos que compuseram o processo de criação da lei complementar 002/2004 (Plano Diretor de Imperatriz do Maranhão).

Desta forma, o trabalho é dividido em três capítulos. No primeiro, foi realizado um estudo sobre alguns conceitos e implicações da urbanização, instrumentos e sustentabilidade ambiental, onde se procurou demonstrar o processo de urbanização das cidades, sua evolução, que trouxeram consequência que deram base para a criação do instrumento Plano Diretor como ferramenta principal de regulamentação das cidades. Posterior a ideia de Plano Diretor surgiu a previsão da política urbana na Constituição Federal de 1988, sendo a ponta do iceberg para a criação do Estatuto das Cidades.

O segundo capítulo surge apresentando uma abordagem sobre as origens e as diretrizes da lei complementar 002/2004, trazendo algumas notas sobre a história da cidade e o processo evolutivo da construção do plano diretor de Imperatriz.

No terceiro capítulo por meio de uma abordagem teórico cultural avaliou-se o Plano Diretor de Imperatriz como instrumento de gestão, por meio de parâmetros criados segundo a análise das obras de Carlos Leite e Flávio Villaça e a através da verificação de boas práticas desenvolvidas sob a ótica Internacional, Nacional e Regional.

1 CONCEITOS E NORMAS DE ADMINISTRAÇÃO URBANA

O capítulo que se segue diz respeito ao referencial teórico utilizado nesta dissertação.

Primeiramente, aborda-se o processo de urbanização e normatização dos usos urbanos, que depois de um longo período de urbanização social e territorialmente seletiva, passa a ter posição de destaque, devido ao crescente deslocamento dos trabalhadores agrícolas para as regiões urbanas. O crescimento urbano acelerado gera um ambiente onde há uma maior oferta de variedades de bens e serviços, trazendo como uma das consequências desse processo, uma maior quantidade de pessoas concentrada na área urbana em contrapartida as que vivem na área rural dos municípios. A concentração populacional nas áreas urbanas em busca de melhores condições de vida, incluindo a busca por oferta de emprego e moradia, fez com que as cidades crescessem desmesuradamente, trazendo como consequência problemas econômicos de escala a grande parte dos estabelecimentos industriais ou comerciais ali instalados. Esses problemas econômicos se fazem refletir nos custos de produção, na saturação dos sistemas de abastecimento d'água, no elevado tempo de viagem imposto aos trabalhadores, nos problemas de abastecimento causados por dificuldades no trânsito, nas restrições para resolver o problema dos rejeitos, e assim por diante. Para isto foram utilizadas como referência autores como Ana Fani Alessandri Carlos (2015) com a obra *A Cidade* e Milton Santos (1998), com o livro *a Urbanização Brasileira*.

Os problemas urbanos que passaram a surgir ao longo da vida das cidades acabaram ensejando a necessidade da instituição de parâmetros, por meio de uma legislação que pudesse contemplar a solução para esses “novos” problemas tais como: ocupações irregulares, falta de infraestrutura para abrigar o crescimento urbano acelerado, etc, ou seja, uma legislação que trouxesse a solução de todos os conflitos existentes, de forma concreta, agora nas cidades. Para entendermos esse processo de evolução legislação na regulamentação das cidades, aborda-se sobre o Estatuto da Cidade e Plano Diretor. Esse tópico demonstra o nascimento do Plano Diretor e sua relação com a regulamentação constitucional e posterior surgimento do Estatuto da Cidade. Utiliza-se como referência Hely Lopes Meirelles (1990) com a obra *Direito Administrativo brasileiro* e Flávio Villaça (2001), com o livro *Espaço Interurbano no Brasil*.

A partir de então passou-se a percorrer a trajetória da análise do Plano Diretor como instrumento de gestão, acima de tudo fazendo uma crítica com relação a “ilusão” criada pela sociedade de que o Plano Diretor, na concepção ampla, é um poderoso instrumento para a

solução dos nossos problemas urbanos. Para fundamentar a análise desse processo tem-se como fonte destacando-se a obra *As Ilusões do Plano Diretor* de Flávio Villaça.

Os problemas ambientais depois da Convenção de Estocolmo em 1972 passaram a ser discutidos com veemência a ponto de alcançar as legislações dos Estados Constitucionais e posteriormente a preocupação com as questões ambientais nas cidades atingiu status de norma fundamental a ser observada pelo Brasil. Assim, o Plano Diretor passou a ter o papel de instrumento de gestão das questões ambientais que envolvem as cidades. Para facilitar a compreensão faremos uma abordagem da sustentabilidade na concepção de Plano Diretor, demonstrando como surge o conceito de sustentabilidade e como se estreitaram seus parâmetros, quais as implicações do paradigma, argumentando porque o Plano Diretor deve utilizar critérios para alcançar a sustentabilidade. Diante disso, destacamos as obras de Ignacy Sachs (1986), com a doutrina *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*, Henri Acselrad (1999), com o livro *Discursos da sustentabilidade Urbana*.

1.1 Urbanização e Normatização dos Usos Urbanos

A urbanização passou a ter uma posição de destaque, por volta do século XX. Com a expansão urbana em ritmo acelerado, as cidades passaram a agrupar problemas antes impensados, como ocupações irregulares, falta de infraestrutura para abrigar novos moradores que não param de chegar etc. A cidade adquire a capacidade de atrair cada vez mais pessoas com condições financeiras precárias, se tornando um “polo de pobreza”. A mesma torna-se um espaço propício a disseminação de pobreza tanto pelo modelo socioeconômico, como pelo fato das pessoas passarem a morar de formas irregulares criando uma “estrutura” física totalmente desconexa, distorcendo a estética do território.

De acordo com Santos, (1998, p. 11): “A grande cidade torna-se a cidade de todos os capitais e de todos os trabalhos, isto é, o teatro de todos os “marginais” do ponto de vista tecnológico, organizacional, financeiro, previdenciário e fiscal”.

Atualmente, o espaço se redefine com uma conotação diferente da que existia em outros momentos da história, passando a metrópole a ter uma finalidade de intermediação desse processo na acumulação do capital. Esse comportamento se dá na medida em que ocorre a passagem da hegemonia do capital industrial produtivo para o capital financeiro, em consonância ao processo de desenvolvimento almejado.

A reprodução do espaço urbano da metrópole traduz uma realidade em que o capital financeiro se materializa, trazendo como consequência a criação de uma nova perspectiva de espaço sob a forma de “produto imobiliário”, indicando assim uma mudança com relação ao fluxo na aplicação do capital-dinheiro acumulado do setor produtivo industrial em direção ao setor imobiliário.

O processo de construção do espaço foi evoluindo ao longo da história. O espaço, sob a ótica do capitalismo, acaba ganhando uma conotação de mercadoria onde se revela na contradição valor de uso, valor de troca.

Segundo Carlos (2015, p. 27) é possível perceber novos contornos na urbanização diante da produção à reprodução do espaço urbano das metrópoles:

Do movimento da produção à reprodução do espaço da metrópole encontramos novos conteúdos da urbanização sinalizados: a) pela desconcentração do setor produtivo e acentuação da centralização do capital na metrópole; b) pela mudança das atividades do setor de serviços com a preponderância do financeiro e de serviços diferenciados (informática, telecomunicações, aliados ao crescimento dos setores precarizados, como o telemarketing); pelo aparecimento de novos setores econômicos, tais como o turismo e o lazer acompanhando o setor de negócios financeiros; d) pela realização das políticas públicas que dão atenção especial à produção do espaço em determinados setores e em determinadas áreas da metrópole com a criação da infraestrutura e alterações nos usos e funções dos lugares a partir de mudanças de zoneamento, “reparcelamento” do solo urbano, políticas de intervenção espacial através da realização de operações urbanas e da chamada requalificação de áreas, por meio da realização de “parcerias” entre as prefeituras e os setores privados que influenciam e orientam essas políticas.

Essas mudanças tão bruscas acabaram transformando áreas onde se estabelecem novos projetos em que se expulsa os residentes e implantam um padrão estético homogêneo. O aumento da população nas áreas urbanas acabou por pegar de surpresa municípios que não estavam preparados para atender uma nova demanda social, em atendimento as necessidades básicas, causando assim, uma série de problemas ambientais e sociais, como desemprego, poluição do ar, da água, moradias irregulares, criminalidade. Uma nova estrutura estética urbana surge a partir de então em buscar de formular uma imagem “contemporânea” nos novos empreendimentos residenciais e comerciais.

A cidade é o lugar onde são feitas todas as trocas, dos grandes e pequenos negócios à interação social e cultural, mas também é o lugar onde há um crescimento desmedido das favelas e do trabalho informal. Estimativas da Organização das Nações Unidas (ONU) indicam que dois em cada três habitantes estejam vivendo em favelas ou sub-habitações. O programa Habitat, que é um órgão ligado à Organização das Nações Unidas (ONU), divulgou um relatório

em que afirma que 28% da população brasileira vivem nas 16.433 favelas cadastradas no Brasil, trazendo uma previsão de que em 2020 esse valor será de 55 milhões de pessoas.

A urbanização no Brasil não aconteceu de forma igualitária por todo o território nacional. Conforme podemos observar na tabela abaixo, a acelerada urbanização se concentra na região sudeste, acompanhada em seguida pela região centro-oeste, posteriormente, sul, norte e por último, região nordeste.

Quadro 1 – Brasil - Índice de Urbanização por Região (%)

Região	1950	1970	2000	2010
Sudeste	44,5	72,7	90,5	92,95
Centro-Oeste	24,4	48	86,7	88,8
Sul	29,5	44,3	80,9	84,93
Norte	31,5	45,1	69,9	73,53
Nordeste	26,4	41,8	69,1	73,13
Brasil	36,2	55,9	81,2	84,36

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1940-2010.

Cidades com um maior acúmulo populacional passa a ser algo não tão incomum diante da realidade dos territórios no Mundo. Isso trouxe como consequência várias transformações como na questão estrutural das cidades. Segundo Leite (2012, p. 20):

Roma foi a maior cidade do mundo por mais de mil anos, teve seu ápice no final do século I a.C. com 1 milhão de habitantes e declinou para um tamanho irrisório de 20 mil habitantes na Idade Média. Estima-se que Bagdá, em seu auge entre 762 e 930 d.C., também teve 1 milhão de habitantes. Algumas cidades chinesas já foram imensas durante o auge do Império Chinês. Nova York, capital do século XX, era a única megacidade do mundo em 1950. A Grande Tóquio é a maior cidade do mundo hoje, com mais de 36 milhões de habitantes. Grandes cidades, portanto, não são um fenômeno novo

A grande desigualdade na distribuição de renda e de oportunidades econômicas gera como consequência a explosão urbana contemporânea, principalmente nos países em desenvolvimento. A noção de justiça social e ambiental surge a partir do momento em que a

dimensão dos recursos naturais e a desestabilização dos ecossistemas podem afetar de modo desigual e injusto, determinados grupos sociais, em certas áreas geográficas. Em recente relatório sobre tendências da urbanização, a Agência ONU Habitat descreve as cidades como os novos locais da pobreza. As estimativas do Banco Mundial preveem que, até 2035, as cidades se tornarão os locais predominantes da pobreza. A noção de justiça social e ambiental tem sido utilizada para constituir uma nova perspectiva a integrar as lutas e/ou os movimentos sociais e ambientais.

Nesse cenário o Plano Diretor surge como um instrumento capaz de alcançar essas noções de justiça social e ambiental nas cidades. O Poder Público local deve ser o primeiro na formulação de diretrizes socioambientais na definição e elaboração de políticas de desenvolvimento e expansão urbana, conforme imposição do constituinte de 1988 nos art. 3º, inciso I e IV; art. 182, *caput*, parágrafo 1º e 225, *caput* e a Lei 6938/1981.

Nessa ordem, o Poder Público municipal, gestor imediato do conflito sócio-econômico-ambiental, comprometido com os princípios do Estado Democrático de Direito, deverá tratar especificamente, da gestão dos problemas urbanos, essencialmente determinada, pelo cenário político local.

O Plano Diretor através das ferramentas previstas no Estatuto da Cidade fará, de forma inteligente, a formulação de um plano capaz de atender a necessidades da realidade de seu território, alcançando dessa forma, sua finalidade na estrutura das cidades.

1.2 Estatuto da Cidade e Plano Diretor

O Brasil passou a ter uma legislação consistente sobre política urbana após 1983. Nessa época, sob a vigência da Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional 1, de 17.10.1969 e, ante aos reclamos populares por moradia e melhores condições de vida, o Executivo Federal encaminhou ao Congresso Nacional o primeiro Projeto de Lei que recebeu o nº 775/83 e tinha por objetivo estabelecer normas voltadas à política urbana.

O Projeto de Lei nº 775/83 surgiu como proposta do então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), órgão do Ministério do Interior e também responsável pela proposição e implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Esse projeto previa em seu texto uma evolução com relação à necessidade de readequação de forma equilibrada dos ônus e benefícios do processo de urbanização, ressaltando a

regularização urbanística e fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda, assim como a correção das distorções da valorização da propriedade urbana. Apesar disso, o projeto sofreu alterações que impediam a possibilidade de eficácia na aplicação de alguns desses instrumentos. Por conta da demora na tramitação do processo legislativo para a discussão do Projeto de Lei 775/83, na Câmara dos Deputados, acabou ficando isolada com a possibilidade de um novo Processo Constituinte que se iniciaria a partir de 1986.

No entanto, esse projeto foi muito criticado, basicamente quanto à constitucionalidade de alguns dos dispositivos propostos e também à competência da União para legislar sobre desenvolvimento urbano. Diante dessas dúvidas que emergiram manifestaram-se os juristas Miguel Reale (2006) e Hely Lopes Meirelles (1990), ambos defendiam que a União era competente para dispor sobre direito urbanístico e sobre diretrizes gerais de desenvolvimento urbano. Todavia, Reale (2006, p. 42-53), “alertou para o fato que seria necessário cuidar para que ao legislar, a União preservasse intacta a competência do Município sobre as questões de seu peculiar interesse”.

Em julho de 1995, o Projeto de Lei 775/1983 foi retirado pelo Poder Executivo, surgindo então um novo Projeto de Lei sobre o tema em questão, diretrizes gerais de política urbana, com o nº 2.191/89. Este Projeto, entretanto, foi substituído pelo Projeto nº 181/1989, e por fim, pelo Projeto de Lei nº 5.788 de 1990.

Este Projeto de Lei 5.788/90 é substitutivo aprovado em dezembro de 1999 pela Comissão dos Deputados, que regulamenta o Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, e estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Obtida a aprovação no Senado Federal no mesmo ano, foi enviado à Câmara dos Deputados, onde lhe foram apensadas outras dezessete proposições.

Destarte, o Estatuto da Cidade tem sua origem com o Projeto de Lei nº 5.788/1990, regulamentando a Constituição Federal de 1988, no que trata da política urbana. Sendo uma lei federal, o Estatuto da Cidade define de modo geral diretrizes de políticas urbanas a serem aplicadas nos municípios brasileiros.

O planejamento urbano no Brasil sofreu uma mudança importante a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001 que veio regulamentar os dois artigos da Constituição Federal que tratam da política urbana (artigos 182 e 183). Essa lei representou, na realidade, a consolidação de conquistas reivindicadas há mais de três décadas por diversos setores da sociedade, notadamente os movimentos sociais.

Questões importantes para a vida nas cidades brasileiras são objeto desta Lei: a) regularização fundiária, em especial nas áreas de baixa renda; b) o uso e a ocupação do solo

urbano e a habitação em especial em áreas subutilizadas situadas dentro da cidade; c) a relação entre a cidade e o campo, onde se constrói a expansão urbana, muitas vezes sem controle; d) as parcerias entre setores público e privado nas intervenções urbanísticas; e e) a gestão democrática com participação, em todos os momentos de decisão.

A Constituição de 1988, diante das outras seis constituições anteriores, é a primeira no Brasil a tratar diretamente da política urbana. O tema é objeto de um capítulo específico e de dispositivos relativos às competências dos entes federados. Embora os seus artigos sejam autoaplicáveis, eles podem ser regulamentados, o que ocorreu por meio de leis infraconstitucionais.

Segundo entendimento constitucional de 1988 contido no art. 182, §1º cumulado com o art. 40, *caput*, da Lei 10.257/2001, o Plano Diretor é um instrumento de planejamento urbano que tem como finalidade equilibrar o crescimento do espaço em todo o território do Município, aliado ao desenvolvimento, fazendo com que as populações tenham mais qualidade de vida.

O quadro 2 traduz os instrumentos legais que balizam a estrutura das cidades no Brasil e quais as diretrizes estabelecidas diante daquilo que cada um se propõe.

Quadro 2 – Instrumentos de regulamentação da Política Urbana no Brasil

	CF/1988	ESTATUTO DA CIDADE	PLANO DIRETOR
PREVISÃO LEGAL	Art. 182 e 183	Lei 10.257/2001	Art. 182, §1º CF/88 e art. 40, <i>caput</i> , Lei 10.527/2001
DIRETRIZES	Regularização fundiária; uso e ocupação do solo urbano; expansão urbana; Parcerias público privadas; gestão democrática	Garantia do direito a cidades sustentáveis Gestão democrática por meio da participação da população Cooperação entre os governos	Visa balizar o desenvolvimento e a expansão do espaço construído. Instrumento básico da Política Urbana

Fonte: Adaptado pela autora a partir de Leite(2012) e Villaça (2001)

Houve uma tendência a identificar o plano diretor previsto na Constituição com os documentos de mesma denominação que já eram elaborados antes dela. Essas práticas anteriores não apresentavam, entretanto, uma homogeneidade terminológica e conceitual. Em

consequência, cada Município adotou um conceito próprio de plano diretor. De um modo geral, esses planos não têm tido grande influência sobre o cotidiano da política urbana, que continua sendo realizada sem planejamento.

Não existe um modelo padrão de plano diretor a ser utilizada como referência na criação. Cada Município sempre teve autonomia para adotar os instrumentos de planejamento que julgasse pertinentes e para denomina-los segundo sua conveniência. Entretanto, a partir de 1988, a definição de um conceito nacional de plano diretor passou a ser condição para a interpretação da Constituição.

Segundo Gomes (2006, p. 39), a rigor, por força do princípio da tipicidade dos planos urbanísticos, a legislação deveria fixar, com grau de detalhamento técnico, o conteúdo e a forma de apresentação de cada plano urbanístico. Isso eliminaria qualquer ambiguidade no entendimento do assunto, evitando que questões metodológicas contaminassem a discussão de mérito no momento da elaboração desses documentos. Ocorre que a legislação brasileira não apenas deixou de tipificar os planos urbanísticos em geral, como foi extremamente tímida na normatização do plano diretor.

A expressão “plano diretor” é utilizada no Brasil, ao lado de outras semelhantes, desde a década de 30. Assim, via de regra, cada cidade entendeu que a Constituição havia adotado o conceito por ela anteriormente praticado. Entretanto, o significado da expressão variou no tempo e no espaço. Em cada cidade e época, ela designou um documento de conteúdo distinto. O conhecimento dessa história anterior é fundamental para compreender como as diretrizes constitucionais de 1988 puderam ser interpretadas em sua aplicação, após a validade do seu texto. (GOMES, 2006, p.82)

A história do urbanismo no Brasil ainda no século XX ensejaram três espécies de Plano Diretor. Em um primeiro momento, os planos são exclusivamente físicos, concentrando-se na definição do sistema viário e dos grandes equipamentos públicos. São elaborados por engenheiros e arquitetos pertencentes aos próprios quadros do Município. Embora não tenham valor jurídico, os planos são efetivamente executados e correspondem a anúncios prévios de obras que serão realizadas. Ao mesmo tempo, sempre houve uma série de obras públicas que não se enquadravam nos planos existentes. Marcos significativos dessa época são os planos de Pereira Passos para o Rio de Janeiro e de Prestes Maia para São Paulo. (GOMES, 2006, p.37-38)

Em um segundo momento, a partir de 1930, adota-se a denominação “planos diretores” que persiste até a presente data. Sua elaboração exige um diagnóstico científico dos problemas urbanos, com coleta e análise de dados atualizados e avaliação rigorosa de alternativas. O plano

é preparado por empresas de consultoria interdisciplinares, que têm pouco contato com as agências governamentais encarregadas de sua aplicação. O primeiro plano deste tipo foi o de Agache para o Rio de Janeiro, elaborado em 1930. (VILLAÇA, 2001, p. 188).

Além de engenheiros e arquitetos, são integrados ao trabalho de planejamento economistas, sociólogos, geógrafos, juristas, administradores etc. Este planejamento, denominado “integrado”, corresponde ao *comprehensive planning* norte-americano.

O objetivo do planejamento continua sendo o ordenamento territorial, não mais visto como um simples projeto arquitetônico, mas como o produto de um diagnóstico abrangente e interdisciplinar. Os “planos diretores” não eram diretamente operacionais. Pretendiam ser um momento preparatório da elaboração dos demais instrumentos urbanísticos, como as leis de zoneamento e de parcelamento. Ao contrário dos planos de “melhoria, embelezamento e extensão”, não continham projetos preciosos de obras públicas, mas apenas orientações gerais para sua elaboração.

Uma compreensão melhor do conceito de plano diretor pode ser obtida por intermédio do “Edital para o Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil”¹, pelo qual foi definido o projeto urbanístico de Brasília. Embora o Edital tenha feito uso da expressão “plano-piloto”, trata-se do mesmo conceito então abrangido pela expressão “plano diretor”. O Edital deixa claro que o plano-piloto circunscrevia –se ao âmbito das profissões de engenharia, arquitetura e urbanismo, embora devesse conter elementos relativos ao desenvolvimento econômico da região. Tratava-se de um projeto de caráter essencialmente físico territorial, devendo abranger os elementos técnicos para a elaboração posterior de uma lei de uso do solo.

Os planos diretores de desenvolvimento integrado eram previstos nas Leis Orgânicas Municipais, que no regime da Constituição de 1969 eram leis estaduais com exceção do Rio Grande do Sul.

O terceiro período consiste na reação ao planejamento integrado. Sua primeira vertente é a dos “planos sem mapa” (VILLAÇA, 2001, p. 219-221). Durante a década de 80 a elaboração de planos diretores entrou em decadência, uma vez que raramente suas recomendações eram observadas. Os poucos planos elaborados tornaram-se cada vez mais genéricos, contendo uma orientação geral da administração municipal, sem mapas ou diagnósticos. Elaborados pelos próprios técnicos municipais, esses planos seriam mais próximos da execução, devendo ser

¹ Publicado no DOU, 30.09.1956

continuamente atualizados. A implementação continua a depender de posterior detalhamento. Exemplos deste tipo de plano são o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de São Paulo, de 1971, e o Plano Urbanístico Básico (PUB) do Rio de Janeiro, de 1977. Este último, foi o resultado do convênio entre o Governo Estatal e o Municipal que delimitava as funções entre governos cujo território de atuação tinha sido modificado após a transferência da capital federal: em 1975 uniram-se os Estados de Guanabara, antigo Distrito Federal, e o Município de Rio de Janeiro, passando a cidade a ser capital de um único Estado.

Uma segunda vertente do terceiro período corresponde aos planos politizados (VILLAÇA, 2003, 107-113). Decorre da entrada em cena dos movimentos sociais urbanos e do movimento pela reforma urbana. Seu objetivo seria transformar o plano em um instrumento de reforma urbana. Manifestações deste tipo são os planos diretores elaborados após a Constituição por prefeituras de esquerda. Neles se incluem propostas como a urbanização de favelas e o solo criado, que se chocam com os interesses do capital imobiliário. Esses planos têm características predominantemente urbanísticas e limitam-se à competência municipal. São abandonadas quaisquer pretensões de “integração” e desenvolvimento regional. Os aspectos técnicos limitam-se ao dimensionamento, escalonamento e viabilização das propostas, que são políticas. O plano pretende-se autoaplicável, incluindo disposições de natureza urbanística, jurídica e tributária.

O quadro abaixo demonstra a evolução urbanística do instrumento Plano Diretor em suas diferentes fases, abordando com relação a terminologias adotadas para compor os nomes, as pessoas responsáveis pela elaboração dos planos em cada uma das fases e sua materialização.

Quadro 3 – Evolução Urbanística/ Instrumento Plano Diretor

	Instrumento	Elaboração	Materialização
1ª FASE A partir do Século XX	Planos Físicos (definição de sistema viário e dos grandes equipamentos públicos) Sem valor Jurídico	Engenheiros e arquitetos ligados ao Município	Plano de Pereira Passos para o Rio de Janeiro e de Prestes Maia para São Paulo
2ª FASE A partir de 1930	Utilização da expressão “Plano Diretor” (diagnóstico científico dos problemas urbanos)	Empresas de consultoria interdisciplinares não tendo relação com que aplica as diretrizes no município	Planejamento Integrado – <i>Comprehensive Planning</i> norte-americano

<p style="text-align: center;">3ª FASE Década de 80</p>	<p>1º momento) “Planos sem Mapa” 2º momento) Planos Politizados – instrumento de reforma urbana- após CF/88</p>	<p>Prefeituras de esquerda</p>	<p>Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado PDDI de São Paulo de 1971 e PUB do Rio de Janeiro de 1977</p>
---	---	--------------------------------	---

Fonte: Adaptado pela autora segundo Villaça (2001)

A Carta Magna de 1988 garantiu em seu texto o princípio básico para a equidade urbana e a distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, sendo o princípio da função social da cidade e da propriedade.

Além deste princípio, o texto constitucional afirmou a importância do papel dos municípios na atuação da política de desenvolvimento e gestão urbanos, tendo como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana o Plano Diretor. Passados 13 anos da criação deste texto para a política de desenvolvimento urbano, foi criada a Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001 para regulamentar os artigos constitucionais que tratam da política urbana, denominado Estatuto das Cidades.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 182 prevê:

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 dos seus habitantes. (BRASIL, 1988).

Além disso, previu que “a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, §2º). Este dispositivo constitucional foi regulado pela lei 10.257/2001 que estabeleceu em seu artigo 1º, parágrafo único, normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Diante disso, a propriedade urbana será regulamentada tendo em vista o interesse social, a qualidade de vida, bem-estar do cidadão e justiça social e notadamente, o equilíbrio ambiental, estabelecendo então, uma função social e ambiental para o direito de propriedade.

O Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana vem alicerçado pelo Estatuto da Cidade que amplia o rol de situações que geram obrigatoriedade na criação do instrumento. As cidades integrantes de regiões metropolitanas e

aglomerações urbanas passaram a ter como imperativo a construção de um Plano Diretor. Nesse sentido também passam a integrar essa regulamentação as áreas de especial interesse turístico, aquelas em que o poder público optar em utilizar qualquer dos instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal e pôr fim às áreas de significativo impacto ambiental.

Segundo estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), as cidades apresentam muitas dificuldades para implementar seus Planos Diretores. Grande parte não apresenta uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais. Somado a este fator tem-se também a falta de interesse por parte de alguns gestores públicos aliada a um inexpressivo envolvimento social voltada a concepção e aplicação da política de desenvolvimento urbano.

1.3 Plano Diretor como instrumento de gestão

Para entendermos a instrumentalidade do Plano Diretor nas cidades, se faz mister ter como parâmetro de análise algumas realidades de Planos Diretores de cidades brasileiras, como por exemplo, a realidade do Plano Diretor de São Paulo, Curitiba e por consequência, verificar boas práticas relacionadas a eficiência na utilização do Plano Diretor como instrumento capaz de transformar realidades em cidade inteligentes ao redor do Mundo.

Diante disso, se faz pertinente mencionarmos algumas obras que nos servirão de guia para nortear nossas reflexões. Flávio Villaça (2005) escreveu um livro *As Ilusões do Plano Diretor* onde ele fez um estudo sobre a experiência paulistana de elaboração e principalmente de debates públicos sobre o Plano Diretor. O autor acredita que a análise feita em seu livro pode ser aplicada em qualquer processo de elaboração, conteúdo e debates públicos de todas as cidades grandes e médias do país.

Essa obra faz algumas reflexões sobre o conceito de Plano Diretor, seu real papel em nossa sociedade, sobre a diferença entre ele e o zoneamento, sobre a importância e significado dessa diferença e pôr fim a análise dos debates e audiências públicas.

O livro *Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes*, de autoria de Carlos Leite(2012) aborda em sua obra assuntos relacionados a cidade, através de relato de casos que ocorreram no mundo todo, sob a ótica da sustentabilidade como forma de desenvolvimento.

1.3.1 Plano Diretor: O guardião do futuro das cidades?

O Plano Diretor tem a intenção de abranger todos os problemas fundamentais da cidade inclusive como os de ocupações irregulares, saúde, educação, poluição do ar e da água etc. e outras questões como aquelas ligadas ao desenvolvimento econômico e social do município.

A proposta final de um Plano Diretor de qualquer cidade brasileira deve conter duas grandes categorias: a dos dispositivos que devem ser obedecidos pelo próprio poder público, no caso os prefeitos, e aqueles que devem ser obedecidos pelos particulares. Os primeiros são os dispositivos referentes a obras (investimentos), serviços, medidas de natureza administrativa, ou seja, medidas que cabem ao Poder Executivo realizar, os segundos são referentes ao controle de atividades do setor privado no uso e ocupação do solo.

Importantes setores da sociedade brasileira, pessoas que fazem parte da sociedade política, setor imobiliário, e claro, pessoas ligadas ao meio universitário, possuem uma noção bastante abrangente do Plano Diretor, que inclui, no mínimo, problemas urbanos como os listados acima. O Plano Diretor não pode ser entendido como um instrumento capaz de criar propostas, além, evidentemente de diagnóstico, de natureza social e econômica. Quando se fala em proposta, por exemplo, de natureza social, não se está falando apenas da construção de escolas, parques ou hospitais. Está se falando de ação na própria esfera social, na natureza das atividades desenvolvidas em parques e hospitais, como o papel formador e pedagógico das escolas por exemplo. Segundo Villaça (2005, p.10) tais aspectos sociais e econômicos, dificilmente se encaixariam na noção de Plano Diretor. Uma intervenção de natureza social, onde equipamentos físicos seriam apenas instrumentos, seria muito mais apropriada a um plano de governo do que a um Plano Diretor.

A ideia de Plano Diretor está estigmatizada a anos como um fator de solução de todos os problemas urbanos. Existe a noção de que o Plano Diretor é um poderoso instrumento indispensável capaz de erradicar todos os percalços que possam surgir nas cidades, e que se isso não aconteceu, provavelmente, é porque o Plano Diretor não foi aplicado.

O Plano Diretor ganhou essa estirpe diante de alguns fatores que foram ocorrendo ao longo dos anos. Primeiro é que a Constituição brasileira de 1988 em seu dispositivo constitucional elenca a obrigatoriedade da realização do Plano Diretor em cidades com mais de 20.000 habitantes. O segundo é que o Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001) em seu artigo 41, estendeu essa obrigatoriedade a diversas outras categorias de cidades, tais como as integrantes

de áreas metropolitanas, áreas de especial interesse turístico etc., independentemente da quantidade de habitantes.

O Plano Diretor é um instrumento de médio e longo prazos, que deve atravessar necessariamente várias administrações. Corre sempre o risco de cair em desuso quando sua aprovação não for fruto de um amplo debate sobre o assunto, capaz de comprometer as forças políticas com real inserção na cidade.

Um outro fator que pode ter contribuído para que o instrumento Plano Diretor tenha adquirido essa qualidade foi a edição de uma matéria realizada pelo jornal Folha de São Paulo em 02/07/2002, que trouxe talvez o mais eloquente discurso jamais pronunciado sobre os milagrosos poderes de um Plano Diretor. Essa matéria paga foi mandada publicar na imprensa paulistana pela Prefeitura Municipal de São Paulo, na gestão da prefeita Marta Suplicy, ocupando uma página inteira de jornal. Podemos considerar a matéria como um exemplo tanto de concepção ampla de Plano Diretor como de seus poderes, tal a variedade de temas que este abordaria.

Segundo a reportagem todos ganhariam um Plano Diretor, conforme foi intitulada a própria matéria “Quem ganha e quem perde com o Plano Diretor”. Conforme o disposto ganham, por exemplo, a construção civil porque o Fundo de Urbanização criado pelo plano só poderá investir em obras públicas; os moradores de bairro porque o plano prevê limites e estoques, evitando prédios gigantescos que sombreiam as casas e congestionam as ruas; os moradores em loteamentos clandestinos e favelas porquê com a aprovação do plano poderão vir a ter sua casa legalizada; toda a cidade porque o plano além de prevê uma São Paulo mais justa e de qualidade, gera recursos estimula parcerias e cria uma gestão democrática do planejamento urbano garantindo a participação para que o previsto se torne realidade etc.; e em contrapartida só perde quem especula, quem não se importa com os congestionamentos, quem acha que bairros sufocados e sem sol são “ótimos”, quem não liga para a perpetuação das favelas e quem, por isso acha que não há pressa de aprovar o plano.

Conforme Villaça (2005, p. 14) “chega a ser chocante a pretensão e a segurança com que o Plano Diretor é apresentado, e frequentemente o é, como a salvação da cidade.” A matéria paga assegura que os vales dos córregos se transformaram em parques lineares e que a drenagem acontecerá como um meio de evitar enchentes e o lixo será reciclado, sendo que há décadas a legislação brasileira e a paulista exigem a preservação das margens dos córregos. Não podemos dizer que foi por falta de leis ambientais que essas margens não foram preservadas. Já há mais de meio séculos, por volta de 1951, a Lei Estadual 1561-A, de 29 de dezembro já rezava em seu artigo 295 que ao longo do curso de água será sempre realizada preservação

sendo reservada uma faixa de catorze metros, no mínimo para o traçado de logradouro público. A Lei Federal 6766 de 19/12/1979, no seu artigo 4º, III, no mesmo sentido dispõe sobre a obrigatoriedade de faixa de quinze metros de cada lado, salvo exigências de legislação específica, ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias ferrovias e dutos.

Diante disso, fica o questionamento: se existem várias legislações que regulam sobre vários aspectos urbanos, mas que nunca foram fiscalizadas com relação a sua implementação, porque só agora diante da existência do Plano Diretor isso iria acontecer? Com qual fundamento essa reportagem estaria alicerçando tamanhas promessas vinculadas ao Plano? É importante ressaltar que todas as legislações já mencionadas fixam obrigações a serem seguidas pelo setor privado e o plano diretor define obrigações a serem seguidas pelo próprio Poder Público.

Outro ponto interessante para destacar é que a matéria em momento algum fala de Zoneamento. Fala em programa de obras, de realizações concretas. Ninguém ousa afirmar que o Zoneamento seria o instrumento capaz de trazer benefícios aos moradores de favela ou cortiços, até porque a ideia de Zoneamento por muitos se confunde com a de Plano Diretor. Zoneamento significa separar uma cidade por zonas com finalidades específicas, com o intuito de gerar planejamento urbano com base nas características de seu território.

O Plano Diretor é um instrumento muito mais poderoso e abrangente que o Zoneamento. Este mesmo que tendo objetivos de natureza social e econômica, só se refere ao controle do uso do solo e vem se executando, tomando como exemplo o caso de São Paulo, com leis autoaplicáveis. Ao contrário disso, o Plano Diretor abrangeria todos os problemas fundamentais da cidade.

Desde que a ideia de Plano Diretor surgiu no Brasil há pouco mais de sete décadas não se tem notícia de uma cidade brasileira, uma administração municipal sequer, que tenha sido minimamente pautada, mesmo que por poucos anos, por um Plano Diretor com um nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassem significativamente os do zoneamento.

Segundo Villaça (2005, p. 18) “não há na bibliografia brasileira nenhuma obra que proceda a uma análise crítica de administradores municipais que, por vários anos tenham sido guiados pelas diretrizes de um Plano Diretor.”

A crítica que se faz é que o processo de planejamento é mais importante do que apenas ter um Plano Diretor, que não se percebe na edição das normas. Nos termos em que foi colocado o Estatuto da Cidade, a tendência é que sejam geradas reproduções xerográficas, com o conseqüente engavetamento, fomentando com isso práticas que culminaram na compra de Planos Diretores, diante da abstração destes.

Villaça (2005) em seu livro *As ilusões do plano diretor*, elenca alguns itens que compõem o Plano Diretor de São Paulo, mas que podem ser aplicados a todos os outros planos das cidades brasileiras, que são considerados verdadeiras ilusões na prática.

O primeiro item a ser destacado pelo autor é com relação a previsão do Plano de Obras em um Plano Diretor. O questionamento levantado foi sobre a obrigatoriedade de cumprimento do plano de obras diante de sua previsão anterior através do Plano Diretor ou se essa previsão seria apenas uma mera sugestão. Diante disso, outra situação persiste, o prefeito apenas pode executar as obras que já estão previstas no plano de obras ou poderia ser considerado apenas um indicativo daquilo que poderia ser realizado, como por exemplo, o prefeito lançar um programa sobre a implantação de um projeto revolucionário com relação a saúde do município e o plano de obras não mencionar nada sobre o assunto.

Partindo dessas premissas, Villaça (2005) fundamenta sua obra alegando que se o plano de obras for apenas uma mera sugestão isso traria como consequência para o Plano Diretor a perda de sua credibilidade. Até porque, que sentido teria uma lei se sua obediência seria algo facultativo? O que levaria a escolhas na hora de realizar sua aplicação, isso também levaria a efeito a não escolha de nenhum aspecto do plano de obras.

Da mesma sorte que se considerarmos que o plano de obras seria uma imposição ao executivo, então estaríamos diante de uma ilegalidade, por algumas razões.

A partir do momento em que se tem uma imposição específica sobre a realização de obras diante de um determinado tempo, a lei estaria sendo específica, sendo que deveria ter sua previsão de forma geral.

A órbita legislativa estrutural deveria ser alçada, de início em uma lei de caráter geral que traria regramento norteadores sobre os assuntos que ela teria interesse em regular para posteriormente os outros entes competentes criarem de forma específicas suas regulamentações pertinentes as realidades em que estão inseridos.

Quando a lei obriga o prefeito a realizar determinadas obras diante de um tempo específico para acontecer o legislativo estaria invadindo as prerrogativas do executivo. Até porque dependendo da quantidade e do custo das obras previstos na lei, faria com que o prefeito não tivesse como escolher quais obras poderiam ser realizadas para uma melhor execução.

Outro fator, é que se o prefeito só pode realizar aquilo que está previsto no plano, isso tornaria todas as plataformas políticas dos candidatos iguais. Qualquer candidato eleito teria que cumprir de forma fiel todas as obras previstas no plano. Isso criaria uma igualdade quase que por completo de todos os candidatos. O ideal é que cada candidato tenha suas propostas em consonância a própria democracia prevista no bojo constitucional.

A listagem de obras prevista no Plano Diretor Estratégico não traz qualquer estimativa de custos, como é comum em planos diretores em geral. Por exemplo, um prefeito que escolhesse quais obras ele daria prioridade na execução diante dos orçamentos anuais e plurianuais, ambos aprovados pela câmara municipal. Nesse caso a aprovação dos orçamentos não teria sentido pois o total de investimentos e as obras já estariam previstos, mesmo que por outra lei.

Por fim, os prazos previstos no Plano nunca coincidem com os dos mandatos dos prefeitos, que sempre podem acabar alegando que quem deveria ter executado as obras deveria ter sido o prefeito anterior.

Outro item que Villaça (2005) destaca como parâmetro de análise é o Zoneamento. Este é sempre apresentado como um guardião dos interesses públicos quando na verdade busca zelar os interesses de uma minoria da elite.

O Zoneamento, na realidade, tem a finalidade de proteger o meio ambiente e os valores imobiliários de interesse, econômico ou de moradia, da minoria mais rica, contra processos que o degradem.

O problema do instituto é que na vasta maioria dos bairros da cidade o Zoneamento não é valorizado pela população. No caso da cidade de São Paulo, constatou-se que a atuação dos agentes sociais na gestão do zoneamento geral paulistano esteve sempre restrita às elites sociais e econômicas. Isso se deu ao fato de que desde os primórdios as propostas de modificação do zoneamento diziam respeito aos territórios e aos interesses das elites paulistanas. Não foi diferente do zoneamento contido nos Planos Regionais aprovados em 2004, inclusive com os novos dispositivos de controle do uso e ocupação do solo trazido pelo Estatuto da Cidade. O que nos leva a concluir que o Zoneamento é tão desigual como a sociedade que a produziu.

Outro ponto a ser analisado é a participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor. Podemos entender a “participação popular” como o conjunto de pressões que a “população” exerce sobre o poder político, sobre a tomada de importantes decisões de interesse coletivo (VILLAÇA, 2005, p. 51)

Segundo o autor, não existe “a população”. O que existe na realidade são classes sociais ou setores ou grupos da população. A participação popular nas audiências públicas tem acontecido com efeito com a presença das classes dominantes e nunca pelas classes dominadas, ou seja, a maioria.

A participação popular conferiria um toque de democracia, igualdade e justiça as decisões políticas. Ela passou a ser divulgada como uma espécie de remédio que combateria os males da arbitrariedade e a injustiça, todos tornando-se iguais perante o poder público e essa é uma ilusão criada diante da elaboração de um Plano Diretor Participativo. Em um país como um nosso,

altamente diversificado com relação ao poder político das classes sociais, conseguir uma participação popular democrática, que traria um mínimo de igualdade, se tornaria difícil. Essa é a principal razão para se fundamentar a ilusão que a participação popular pressupõe. Assim, esta seria equiparada, por analogia, a ponta de um iceberg onde o que se percebe é mínimo diante daquilo que não aparece.

E por fim, Villaça (2005) afirma que o próprio instrumento Plano Diretor é uma ilusão pela maneira com que foram ignorados por parte de todos os candidatos a prefeito. Se o Plano Diretor realmente significa tudo aquilo que a doutrina diz, se ele é capaz de fazer os prefeitos cumprirem todos os seus planos de obras previstos, como se explica o fato de nenhum candidato à prefeitura municipal ter mencionado a existência do Plano Diretor em suas campanhas?

Essa ilusão se dá pela disparidade que existe entre a prática da nossa administração municipal e a realidade econômica e política que existe. Diante disso, cria-se entorno do Plano Diretor uma verdade social aceita, criando uma alienação social diante da ideologia dominante.

Abordamos anteriormente que as propostas do Plano Diretor são de duas categorias que são aquelas em que cabe a Prefeitura executar, como obras, serviços, como também medidas administrativas) e aquelas em que cabe ao setor privado obedecer, que estão relacionadas ao controle de uso e ocupação do solo e ao zoneamento.

As primeiras, o autor afirma categoricamente que, não tem qualquer validade ou efeito. Como também já mencionado acima, o prefeito pode escolher se quer ou não executa-las. As segundas são compulsórias devendo ser cumprida por todos. Dizem respeito a interesses de uma minoria. O que sobra diante disso não orienta o futuro da maior parte das cidades.

Foram analisados componentes de um Plano Diretor, na obra *Ilusões do Plano Diretor* do autor Villaça (2005) conforme quadro 4.

Quadro 4 – Componentes de um Plano Diretor

ITENS ANALISADOS	QUESTIONAMENTOS	EXPECTATIVA	CONSEQUÊNCIAS
PLANO DE OBRAS	Há obrigatoriedade no cumprimento? Apenas será cumprido o que estiver previsto no Plano?	Realização de obras municipais com base em previsão descrita no Plano	Plataforma política dos candidatos iguais (falta de democracia)
ZONEAMENTO	Guardião dos interesses públicos?	Proteção dos interesses da maioria	É tão desigual como a sociedade que a produziu

PARTICIPAÇÃO POPULAR	As audiências públicas acontecem com a participação de todos?	Remédio que combateria os males da arbitrariedade. Todos se tornariam iguais perante o poder público	Falta de democracia, igualdade e justiça na elaboração do Plano
PLANO DIRETOR	Por que nenhum candidato à prefeitura municipal menciona a existência de plano diretor em suas campanhas?	Cria-se entorno do plano uma verdade social aceita.	Alienação social diante da ideologia dominante

Fonte: Adaptado pela autora segundo Villaça (2005)

Diante dos estudos acima realizados sobre os componentes de um Plano Diretor, é interessante verificar boas práticas realizadas que servem para substanciar essa análise teórica.

1.3.2 Boas Práticas

Para corroborar a base teórica construída nos estudos realizados nos tópicos acima, diante dos componentes de um Plano Diretor, é salutar a verificação de algumas boas práticas existentes no mundo inteiro, inclusive em âmbito nacional e regional, onde podemos destacar projetos que servem de exemplo em suas obras, para qualquer cidade brasileira.

A obra de Carlos Leite denominada *Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes* (2012), fez um estudo de quatro cidades focando em um mesmo problema: a regeneração urbana e a reestruturação produtiva de áreas metropolitanas deterioradas de localização central, dotadas de centralidade, memória urbana e infraestrutura. O estudo demonstrado na obra acima mencionada, será um norteador de nossas análises sobre boas práticas realizadas em outras cidades no mundo.

Foram analisadas as realidades de Montreal no Canadá, Barcelona na Espanha, São Francisco nos Estados Unidos e São Paulo no Brasil.

Montreal começou a desenvolver o projeto *Cité Multimédia* nos anos de 1998: um território de 20 hectares transformado num chamado cluster de tecnologia da informação e comunicação (TIC) na cidade canadense. O intuito seria demonstrar se um grande território industrial urbano contaminado (93 hectares de *Wastelands*) poderia ser trazido de volta à vida e proporcionar benefícios para a comunidade, a cidade e o proprietário do terreno.

Barcelona promoveu a reestruturação da antiga área industrial de Poblenou, 200 hectares sendo transformados na contemporânea Barcelona 22@, autoproclamada, desde seu início, em 2000, no Vale do Silício europeu.

São Francisco iniciou, em 1998, as redes envolvendo do território de *Mission Bay*, 122 hectares de antigos usos industriais, ferroviários e portuários sendo transformados em um novo bairro contíguo ao centro da cidade através da implantação propulsora de um *cluster* de biotecnologia ligado ao novo campus da Universidade da Califórnia em São Francisco.

O outro caso é o território de 115 hectares da Operação Urbana Diagonal Sul, na Orla Ferroviária de São Paulo.

Para a realização do estudo surgiram alguns problemas a investigar, segundo Leite (2012, p. 07): Quais as possíveis conclusões geradas a partir da correlação entre a dimensão urbana e os efeitos dos “novos arranjos produtivos locais?” Como estratégias criativas para reconfigurar a dimensão urbana e o desenvolvimento ambiental sustentável podem ser geradas a partir dos novos formatos de desenvolvimento local? Qual é o impacto dos processos inovadores de reestruturação produtiva e regeneração urbana, sendo os *clusters* potenciais instrumentos de desenvolvimento econômico local nas estratégias de políticas públicas e projetos urbanos sobre vazios metropolitanos, áreas em processo de reestruturação produtiva?

Diante da análise dos casos se fez necessário ponderar alguns pontos para nortear a pesquisa. Primeiro ponto é a interdisciplinaridade entre os casos, fazendo uma busca por semântica comum e definições precisas ao se trabalhar em campo multidisciplinar. O problema urbano, pois os estudos de casos apenas seriam considerados válidos pela semelhança dos problemas. O território específico. A vocação da região, verificando precedentes e história prévia. O projeto urbano. Inovação e tecnologia, tendo como condicionantes necessários a infraestrutura e acessibilidade. Inovação e capital humano, pois são essenciais para gerar o capital humano criativo e a presença de agências de desenvolvimento urbano específicas garantindo a continuidade dos projetos urbanos.

Outra realidade a ser analisada é a da cidade de Curitiba no Brasil. Considerada uma referência em boas práticas sustentáveis que geram desenvolvimento para todo seu território.

Devemos ressaltar que estamos em um processo de evolução na operacionalização do instrumento Plano Diretor. Claro que ainda existe um longo caminho até se chegar a um ideário de gestão de Plano Diretor, mas que, com a busca de qualidade de vida das populações, principalmente urbanas, diante do empoderamento das cidades, acabará, em um futuro próximo trazendo como consequência uma necessidade de mudança na concepção e gerenciamento dos instrumentos urbanísticos.

As realidades aqui destacadas têm o intuito de exemplificar aspectos que podem ser utilizados para tornar-se uma cidade inteligente a partir de atitudes criativas, em prol do desenvolvimento do território.

O desenvolvimento sustentável passou a ser um dos maiores desafios enfrentados a partir do século XXI. Os problemas ambientais passaram a ser discutidos com prioridades no ambiente urbano diante da mudança do comportamento das cidades que passaram a produzir mais resíduos. Estamos vivendo um processo de esgotamento dos recursos hídricos e de consumo exagerado de água potável, dentre outras situações.

Uma série de problemas urbanos passaram a despontar de forma comum a todas as cidades. A constante degradação urbana de espaços com potencial tão evidente de desenvolvimento, que trazem consigo uma memória urbana, suporta a outra vertente que expõe uma realidade ilegal, mas infelizmente complicada de ser contida. Leite (2012, p. 09) chama de “espraiamento urbano” as dramáticas consequências com relação a total insustentabilidade ambiental, social, econômica e urbana.

Alguns conceitos passaram a despontar, perante essa reinvenção das metrópoles, como a gestão inteligente do território, isso pode trazer a concepção de desenvolvimento urbano de novos territórios, sejam novos bairros sustentáveis, sejam cidades inteiras verdes. Como exemplo nós temos Masdar no Dubai, desenvolvida por Sir Norman Foster.

Conforme afirma Leite (2012, p. 08) “A reinvenção das metrópoles contemporâneas, no século 21, passa pelos novos indicadores que mostram oportunidades em termos de cidades mais sustentáveis e mais inteligentes do que as que cresceram e se expandiram sem limites no século 20”

Uma lógica impera diante da sustentabilidade aferida pelas cidades: a ideia de sustentabilidade está relacionada a cidades compactas. É sabido que, maiores densidades urbanas representam menor consumo de energia *per capita*. Assim, otimizam-se as infraestruturas urbanas propiciando ambientes de maior qualidade de vida.

Outro aspecto a ser ressaltado para alcançar a sustentabilidade, é reciclar o território sendo mais inteligente do que substituí-lo. Reestruturá-lo produtivamente é possível e desejável no planejamento estratégico metropolitano. Ou seja: regenerar produtivamente territórios metropolitanos existentes deve ser face da mesma moeda dos novos processos de inovação econômica e tecnológica. De acordo com Leite (2012, p. 13-14):

As intervenções exitosas no exterior têm mostrado possibilidades de enfrentamento de problemas comuns às grandes metrópoles pós-industriais, principalmente no

reaproveitamento sustentado dos seus vazios urbanos. Atividades econômicas, voltadas para os setores da informação e comunicação, mas vinculadas à vocação do território, com novos valores locacionais, aliados a políticas de desenvolvimento econômico e urbano local e a gestão urbana eficiente, podem contribuir para a redução do quadro de esvaziamento produtivo de áreas centrais, a partir da reutilização dos espaços vagos, combatendo a perda da vitalidade do tecido urbano. Ou seja, promove-se o desejável redesenvolvimento urbano sustentável

Não é um processo fácil a implementação dessa mudança urbana. Desenvolver com sustentabilidade pressupõe crença no progresso humano. Deve haver uma postura estrategicamente proativa impondo a adoção de medidas e parâmetros verdes em praticamente tudo o que fazemos atualmente, mas impõe, sobretudo, a busca e adoção das técnicas e tecnologias avançadas na racionalização da gestão dos projetos e da operação das cidades.

Como exemplo dessas medidas temos: medidas mitigadoras que visam à redução da pegada ecológica urbana, como o menor consumo de energia e adoção de matriz de energia renováveis, à reciclagem de lixo urbano, ao aumento do verde nas cidades e ao reaproveitamento de águas, devem ser buscadas sempre. Porém é mais estratégico que tudo isso seja feito na cidade que tenham núcleos compactos. (LEITE, 2012, p.20-21)

1.3.2.1 Montreal Ateliers Angus

Esse caso foi o pioneiro envolvendo a recuperação e promoção de regeneração urbana e reestruturação produtiva no Canadá. Trata-se da reconversão industrial de um antigo pátio ferroviário da Canadian Pacific Railway que esteve ativo de 1904 a 1992, em uma mistura de usos residenciais, comerciais e industrial que obedeceu duas fases: de 1978 a 1994 ocorreu em um território de 44,5 hectares, sem remediação do solo e de 1998 a 2006, em 50 hectares de terra com remediação de áreas contaminadas. Para Leite (2012, p. 216):

O aumento do valor econômico da terra no centro da cidade com a finalidade de desenvolvimento residencial agora compensam largamente os custos de remediação do solo. Moradores do subúrbio voltaram a morar no mesmo território anteriormente ocupado por atividade industrial que, 45 anos atrás, desencadeou a fuga inicial em busca de uma vida melhor atraídos pelos subúrbios. O aumento enorme no custo de transporte e a melhoria do centro da cidade são os responsáveis por essa nova tendência.

Um fator importante e sempre presente numa sociedade de democracia avançada como Montreal, é o processo de participação da comunidade no projeto urbano. Nesse caso, foi criada a Sociedade de Desenvolvimento Angus a partir da *Rosemont Petit- Patrie Community*

Economic Development Corporation (CEDC) que liderou as discussões por busca de oportunidades de geração de trabalho na futura área.

Quadro 5 – Dados do Projeto Urbano – Ateliers Angus

LOCALIZAÇÃO	Distrito de Rosemont, Montreal (5 km do centro)
DESENVOLVEDOR	Canadian Pacific Railway Group Real Estate
DATA DA CONCLUSÃO	2006
ÁREA DO TERRITÓRIO	50,6 hectares
NÚMERO E TIPO DE UNIDADES RESIDENCIAIS	700 concluídas
ESPAÇO ABERTO PAISAGÍSTICO	Nove parques total: sete pequenos, dois grandes, incluindo o Jean Duceppe Park, de 2,5 há Todas as casas têm um pátio privado e apartamentos têm pequenos pátios comuns.
OUTROS USOS	Supermercado e áreas comerciais, escritórios, indústria leve
RESULTADOS	1.200 unidades residenciais construídas. 1.800 novos empregos criados. Custo da remediação do solo contaminado: U\$ 11,5 milhões (U\$3,3 milhões pagos pelo Ministério do Meio Ambiente da Província de Quebec, pelo Programa de Remediação de Solo Contaminado). Custo de infraestrutura: U\$34 milhões. Custo de construção de parques: U\$ 1,2 milhões; Valor do projeto de desenvolvimento habitacional U\$ 160 milhões; valor do projeto de desenvolvimento industrial U\$ 49 milhões. Valor do projeto de desenvolvimento comercial U\$ 25,4 milhões. Reinvestimento anual de taxas municipais U\$ 4 milhões. Valor total do investimento U\$ 285,1 milhões

Fonte: Adaptado pela autora segundo Leite(2012)

1.3.2.2 Projeto 22@ Barcelona

O projeto 22@ Barcelona (LEITE, 2012, p. 45) prevê a transformação do antigo distrito industrial do Poblenou, localizado na região central de Barcelona. A expansão da cidade durante os séculos XVIII e XIX deu origem a história do bairro, período que o concretizou como uma zona industrial baseada, primeiramente, no setor têxtil. Sua conversão em uma zona espacialmente atrativa para a implantação de novas atividades econômicas, como serviços

avançados, novas tecnologias e gestão do conhecimento, se tornou a nova meta de desenvolvimento local da cidade.

Com o projeto *22@Barcelona*, a prefeitura, principal promotora desta experiência, pretendia com um novo modo de ver a cidade, criar um bairro de uso misto de elevada qualidade urbana, necessária para o desenvolvimento das atividades intensivas em conhecimento e em alta tecnologia. Como um instrumento municipal para Barcelona, este projeto superaria a baixa densidade, comum nas regiões industriais tradicionais, propondo um espaço denso e complexo, com a intenção de favorecer a interação entre os diversos agentes urbanos e gerar a massa crítica necessária para o desenvolvimento das economias de aglomeração.

O projeto *22@Barcelona* reestrutura o dinamismo social, econômico e histórico de *Poblenou*, por meio da transformação de suas áreas obsoletas em um espaço de qualidade urbana e ambiental elevada.

A organização urbana promove a coexistência de espaços produtivos com espaços residenciais, gerando 30% da terra previamente industrial em novos espaços verdes públicos, favorecendo a necessária vitalidade do espaço urbano o dia inteiro. Ao passo que, a nova matriz infra estrutural reduz os impactos ambientais e, com o projeto de novas redes, possibilita maior eficiência de energia e promove a gestão mais responsável dos recursos

Conforme Leite (2012, p. 233), “As grandes transformações urbanas se fazem não apenas com os projetos estratégicos adequados, mas também sabendo andar na mesma velocidade que o ciclo de mudanças políticas e econômicas, impulsionando mudanças de escala significativas.”

A região tem passado por intensas transformações desde a aprovação do projeto. A renovação de mais de 50% das áreas industriais teve início, totalizando 33 planos de melhorias urbanas. Desses, 25 são planos promovidos pela iniciativa privada. No setor empresarial, uma centena de empresas já aderiu ao projeto e parte delas já se instalou.

Quadro 6 – Projeto 22 @ Barcelona

PROPOSTA	Criar um bairro de uso misto de elevada qualidade urbana, necessária para o desenvolvimento das atividades intensivas em conhecimento e em alta tecnologia
MATRIZES ESTRUTURAIS	Promover a coexistência de espaços produtivos com espaços residenciais,

POTENCIAIS RETORNOS	Renovação de mais de 50% das áreas industriais, totalizando 33 planos de melhorias urbanas
----------------------------	--

Fonte: Adaptado pela autora segundo Leite (2012)

1.3.2.3 São Francisco Mission Bay

Este é um projeto urbano baseado em estratégia de inovação urbana e cluster de biotecnologia, estabelecendo o desejável processo de reestruturação produtiva de um vazio urbano de 122 hectares (LEITE, 2012, p. 37). Tem por objetivo fazer a metrópole crescer para dentro, reabilitar funcionalmente suas áreas centrais, em contraposição ao espraiamento periférico típico da urbanização californiana, o que, por si só, já estabelece grande desafio urbanístico.

Dois elementos são fundamentais no desenvolvimento de projetos urbanos desta natureza e com esse porte que são a infraestrutura e acessibilidade. Na maioria dos casos o poder público se encarrega de atender a ambos, não sendo diferente nesse projeto. Sendo assim, toda uma rede subterrânea de infraestrutura, incluindo fibra ótica e cabamentos ultramodernos, tem sido implementada.

Como o foco principal diz respeito a um campus científico e de empresas biotecnológicas, novos acessos foram criados, ligando o território ao restante do centro da cidade, sendo necessário a criação de linhas de transporte público. O ponto forte deste projeto foi o alto investimento no transporte público sobre trilhos, através da extensão da linha de metrô de superfície (MUNI) que passou a conectar a região com o distrito financeiro da cidade.

Segundo Leite (2012, p. 214), “observa-se uma vida urbana já presente na área habitacional junto a *Mission Creek* com moradia, comércio e serviços funcionando neste belo trecho da cidade na borda da “velha São Francisco”.

Já se pode perceber ganhos diante da implantação do projeto, mas ainda não se pode mensurar todos os níveis e formas de apreensão com relação a regeneração urbana do território.

Quadro 7 – São Francisco *Mission Bay*

PROPOSTA	Processo de reestruturação produtiva de um vazio urbano de 122 hectares
-----------------	---

MATRIZES ESTRUTURAIS	Infraestrutura e acessibilidade
POTENCIAIS RETORNOS	Construção de mais de 3 mil unidades de moradia. Mais de 150 mil m de espaços comerciais e 5 hectares de parques e áreas de lazer

Fonte: Adaptado pela autora segundo Leite (2012)

1.3.2.4 Orla Ferroviária de São Paulo

A Orla Ferroviária na Região Metropolitana de São Paulo configura-se como o território ao longo da linha férrea, iniciando no bairro da Lapa, na Zona Oeste da cidade de São Paulo, passando pela região central (Moinho Central e Luz) e pela região Sudeste (Brás, Mooca e Ipiranga) até o ABC (ao longo do eixo do rio Tamanduateí).

A antiga linha férrea Santos-Jundiaí no início do século XX, estabeleceu-se como o vetor principal da industrialização pesada, predominantemente automotiva no Brasil. Em São Paulo, este território em transformação configura-se como a última oportunidade de construção de território metropolitano articulador, que poderia e deveria ser visto como oportunidade ímpar de se construir uma cidade linear.

O Plano Diretor da cidade de São Paulo (LEITE, 2012, p. 68) estabeleceu formalmente este território como duas Operações Urbanas: Diagonal Norte e Diagonal Sul. Sendo este último objeto de proposta do trabalho.

As discontinuidades urbanas oferecem uma nova possibilidade de projeto articulador. Surge uma proposta de intervenção para um trecho da orla ferroviária paulistana: um eixo linear de 12,6 km de extensão (115 ha), do Moinho Central, na Barra Funda, à Estação Mooca. A estratégia organiza-se em quatro matrizes urbanas complementares: a infraestrutura, fluxo, eixo verde e bordas urbanas.

A infraestrutura traria a reutilização das infraestruturas e das estruturas urbanas históricas presentes no território como condições de campo existentes, por meio da modernização do sistema ferroviário e sua transformação em metrô de superfície.

Combinação de projetos para o sistema de transportes (viário, de pedestres e coletivo) que resultem na otimização dos fluxos no eixo metropolitano; incentivo a integração entre os modos de transportes (rodoviário, metroviário e ferroviário); maior acessibilidade ao território (transposição transversal da ferrovia); continuidade do tecido urbano, permitindo a existência de uma rede de fluxos contínua do novo território com as suas bordas existentes e

preconfiguradas; criação de uma “linha inteligente” enterrada (fibras óticas e canais de fluxos informacionais) junto à linha férrea, que possibilite o desenvolvimento dos novos programas, principalmente da nova indústria metropolitana.

O eixo verde surge ao longo de todo o território, junto à ferrovia, como um parque linear metropolitano, e um conjunto de parques urbanos é proposto em pontos que se apropriam dos vazios mais significativos e se articulam aos equipamentos já existentes na área lindeira. A vantagem é gerar a captação de águas pluviais, com contenção do fluxo de águas fluviais e alternativas aos atuais “piscinões” subterrâneos.

Outra matriz seriam as bordas urbanas propondo-se, de forma geral, ao desenvolvimento de lâminas habitacionais de densidade média e grande altura, justificando a sua implantação junto ao parque linear.

A proposta é criar uma estratégia de intervenção urbana, montar um programa factível e lançar cenários possíveis para a reurbanização deste imenso território disponível. De acordo com Leite (2012, p. 208-209):

A estratégia central está na garantia de uso coletivo, para toda a cidade, dos elementos estruturadores centrais: o sistema de mobilidade a partir do leito ferroviário e o eixo ambiental de águas e verdes, ou seja, o rio e suas várzeas. Assim, garantindo o uso coletivo deste eixo central com a construção de uma imensa marquise aberta elevada de 4km de extensão que conecta os dois lados do eixo rio/ferrovia, estabelecendo-se uma cidade linear pública e lança-se uma nova possibilidade de convivência desses elementos urbanos que, em São Paulo, foram renegados a fundos da cidade, cicatrizes problemáticas, quando, na verdade, podem configurar elementos de desfrute e prazer do cidadão na urbe.

Este projeto assume o desafio de trabalhar nas cidades existentes, reutilizando infraestruturas em vez de substituí-las ou negá-las, e propõe a criação de uma agência de desenvolvimento local para operar e gerir as intervenções na Diagonal Sul. A implantação de uma parceria público-privada que permita a continuidade de um projeto urbano para a reorganização dos territórios obsoletos ao longo da Operação Urbana Diagonal sul. Atração de investimentos dos agentes imobiliários para o desenvolvimento de um novo bairro sustentável e o desenvolvimento de mecanismos específicos de incentivos fiscais para o declínio da fábrica urbana em antigos territórios industriais, encorajando novos desenvolvimentos e incluindo a combinação de uma vasta gama de utilização do solo, em equilíbrio com seu entorno.

Isso traria potenciais retornos para a cidade como o aumento da arrecadação do Imposto predial e territorial urbano (IPTU), a geração de novos empregos e novos moradores, trazendo

novas arrecadações de imposto de renda, por exemplo. Aumento da produtividade de indústrias transferidas entre outros fatores.

Quadro 8 – Projeto orla ferroviária de São Paulo – Diagonal Sul

PROPOSTA	Criar uma estratégia de intervenção urbana, montar um programa factível e lançar cenários possíveis para a reutilização deste imenso território disponível
MATRIZES ESTRUTURAIS	Infraestrutura/ fluxo/ eixo verde/ borda lineares
POTENCIAIS RETORNOS	IPTU/ novos empregos e novos moradores (IR e outros) aumento da produtividade de indústrias transferidas

Fonte: Adaptado pela autora segundo Carlos Leite (2012)

1.3.2.5 Realidade de Curitiba

Ao contrário de boa parte da realidade nacional das cidades, Curitiba no Paraná é exemplo de diversas boas práticas desenvolvidas ao longo de décadas de existência, segundo jornal El País(2016). Devemos enumerar algumas ações que são desenvolvidas na cidade que podem ser replicadas em qualquer outra cidade brasileira e no Mundo.

Uma das práticas mais antigas já desenvolvidas pela cidade de Curitiba é a utilização de vias exclusivas para ônibus articulados e biarticulados e uma inteligente rede integrada de transporte. Desde 1970 se tem notícia da existência do uso dos veículos Bus Rapid Transit (BRT), na capital do Paraná. Desde então, o planejamento urbano de Curitiba tem sido em prol do desenvolvimento sustentável proporcionando a integração de toda sua Região Metropolitana. Esse tipo de transporte é considerado um modelo de serviço de baixo custo, utilizado por mais de 2 milhões de pessoas por dia. Poucas cidades brasileiras proporcionam esse tipo de transporte.

Outra prática sustentável desenvolvida em Curitiba é com relação a reciclagem do lixo. Existe um programa que se iniciou ainda em meados de 1989 onde três vezes por semana são coletados materiais separados pelos moradores. Apesar do programa não ser recente, aparentemente existe um desconhecimento por parte da população local.

Segundo relatório *Green City Index* (Índice Verde de Cidades), realizado pela Siemens com a *Economist Intelligence Unit* em 2016 a cidade de Curitiba foi considerada a cidade mais verde do país e da América Latina, após a Secretaria Municipal do Meio Ambiente ter

conduzido, desde 2009, um estudo sobre o nível de absorção de CO² obtido nas áreas verdes, tendo a avaliação sido realizada em conjunto com mais 17 cidades da América Latina. Curitiba teve como destaque a qualidade do ar, reuso de resíduos e mobilidade urbana, tendo pontuado acima da média na avaliação geral, conforme dados da revista *green building* (2016)

O relatório *Green City Index*, considera-se uma cidade como sustentável com base em oito quesitos, como: energia e emissões de CO², opções de transporte, água, gestão de resíduos, qualidade do ar, saneamento, construções verdes e governança ambiental global.

Considerada uma das dez cidades mais sustentáveis do mundo, com 64,5 m² de área verde por habitante, possui a melhor qualidade do ar do país, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS). São 36 espaços urbanos de preservação, configurados em parques e bosques, o que explica ter sido selecionada como a segunda do ranking mundial de equilíbrio ambiental.

Entre os parques destacam-se o Barigui, que tem 1,4 milhões de m², lagos cicloviários e o Museu do Automóvel, o Jardim Botânico, que possui uma área de educação ambiental nos seus quase 180 mil m², o Parque do Iguaçu, que possui um zoológico com aproximadamente dois mil e trezentos espécies, um dos cinco mais conceituados do Brasil e o Parque Marumbi, que possui trilhas e está a 1.539 metros de altitude, localizado na maior área de preservação da Mata Atlântica, a 30 km da capital.

Além das questões mencionadas acima, Curitiba é famosa como exemplo em mobilidade, com seus 120 quilômetros de cicloviários, que ligam a cidade de ponta a ponta. O percurso é maior que a soma de cicloviários de São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte. Na explicação de Leite (2012, p. 248):

Curitiba iniciou, há 20 anos o processo, e suas boas práticas (sistema integrado de transportes coletivos, com destaque para os corredores de ônibus expresso, BRT, ligados a corredores planejados de adensamento; coleta seletiva de lixo; rede polinucleada de parques) devem ser replicadas cada vez mais, pois a sociedade civil organizada exigirá.

As cidades são o maior artefato já criado pelo homem. Sempre foram objeto de desejos, desafios, oportunidades e sonhos. Boas ideias e competências na gestão urbana sempre serão bem-vindas, e algumas cidades atuais demonstram isso claramente, como é o caso de Curitiba.

Devemos ressaltar que Curitiba não é a única nesse cenário no Brasil. Outras cidades também se destacam como Belo Horizonte, Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo. Estas, segundo a pesquisa mencionada anteriormente, estão acima da média entre as cidades avaliadas, ultrapassando cidades como Medellín e Buenos Aires.

Quadro 9 – Realidade de Curitiba – Resultados de boas práticas sustentáveis

<p>Se tornou uma vitrine de urbanismo ecológico e humano, com melhorias contínuas, ao longo dos últimos 38 anos, nas condições sociais, econômicas e ambientais da cidade e de seus moradores</p>	<p>Considerada a mais sustentável das cidades, no processo de provar que a aplicação de uma estratégia com valores fortes e foco em sistemas integrados podem aproveitar as ações de planejamento para atender serviços de objetivos estratégicos comuns</p>	<p>70% do lixo da cidade são reciclados</p>
<p>Moradores que vivem em favelas têm acesso a programas sociais e serviços de saúde financiados por programas de reciclagem</p>	<p>A cidade tem 200 quilômetros de ciclovias e 52 m² de área verde por habitante (quase um quinto da cidade é parque e voluntários plantaram 1,5 milhões de árvores ao longo das ruas)</p>	<p>Existem, ao todo, 385 linhas de ônibus, 29 terminais e 351 estações “tubo” que circulam por 81 quilômetros de canaletas exclusivas. Os ônibus são responsáveis por dois milhões de viagens por dias úteis</p>
<p>Tráfego de automóveis diminuiu em 30%, mesmo com o crescimento da população (o número de habitantes dobrou) e com a cidade possuindo o maior índice de donos de carros per capita do Brasil</p>	<p>Grande parte do centro da cidade é uma zona vibrante para pedestres</p>	<p>A renda per capita é 66% superior à média brasileira</p>
<p>A taxa de crescimento econômico da cidade dos últimos 30 anos é de 7,1%, superior à média nacional de 4,2%</p>	<p>O sucesso do sistema público de transporte tem influenciado diretamente em bons resultados na qualidade de ar local</p>	

Fonte: Adaptado pela autora conforme dados do Projeto de pesquisa realizado pela Economist Intelligence Unit, patrocinado pela Siemens que avaliou o desempenho ambiental das principais cidades da América Latina (2016)

1.4 A abordagem da sustentabilidade na concepção de Plano Diretor

O início do século XXI trouxe o enorme desafio do desenvolvimento sustentável, ou seja, buscar a economia do desenvolvimento aliada ao não esgotamento dos recursos existentes no planeta. O imperativo da sustentabilidade surge da percepção de que o mundo possui recursos finitos que não estão sendo utilizados de maneira adequada e que deve haver a descontinuidade desse comportamento.

Dito dessa maneira, contudo, o conceito da sustentabilidade, por seu caráter normativo, é muito abstrato, o que gera a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre os impactos da atuação humana nos ambientes em que estão inseridos, com destaque para as cadeias produtivas, as cidades e o meio natural, de modo a orientar de que forma as questões decorrentes devem ser tratadas

Para avaliação do contexto global, busca-se observar os três pilares da sustentabilidade: ambientais, econômicos e sociais. O primeiro pilar avaliado é o da sociedade, uma vez que a atuação humana é apontada como uma das responsáveis pelas alterações percebidas no planeta nas últimas décadas.

Mais do que a quantidade de pessoas que vivem nas cidades, o que caracteriza nossa sociedade como urbana é a aplicação de sua lógica mesmo nas áreas rurais. A agropecuária moderna possui uma lógica industrial e está intimamente ligada às instituições urbanas, que oferecem crédito, equipamentos e demandam seus produtos. A lógica urbana denomina todas as cadeias de produção, e essas, por sua vez, afetam o desenvolvimento das populações urbanas

Apesar de o habitante urbano médio ser mais rico que o rural, a desigualdade é grande no ambiente urbano, com tendência a segregação social, desigualdades no acesso aos serviços urbanos e insegurança. Esse é um dos graves problemas das cidades brasileiras. Uma das amostras do seu despreparo para atender sua população é o déficit habitacional de 5,9 milhões de domicílios, concentrado nas famílias com renda de até seis salários mínimos.

Os exemplos citados mostram como são complexas as questões sociais, especialmente em um novo, e inédito, contexto de predominância das cidades sobre o campo. Ainda apontam o tamanho do desafio de tornar esses espaços de ocupação humana alinhados com o propósito do desenvolvimento sustentável.

Os problemas ambientais, ao longo de anos, passaram a ganhar uma conotação diferente no campo das sociedades e por conta disso, tem-se exigido muitos esforços de conhecimento no sentido de tentar avaliar os reflexos do comportamento humano com relação aos valores para

garantir a preservação dos recursos naturais. A palavra de ordem tem sido negligência ao invés de prudência, por se acreditar que os sucessos das ações humanas estariam ligados ao desenvolvimento tecnológico. Como afirma Rogers (2001, p. 13), “a muito tem se ignorado, a necessidade de se harmonizar as variáveis de densidade populacional com padrões de consumo e métodos de exploração dos recursos naturais renováveis e não-renováveis”.

Vislumbra-se hoje um panorama que, segundo Herrera (1982, p. 65) pode se chamar de “grave e decisivo, porque na atual etapa da evolução das diferentes civilizações, apesar de todos os avanços tecnológicos já alcançados, os homens podem desaparecer, ironicamente, devido as suas próprias ações”. Porém as sociedades, na visão de Leff (2004, p. 09), ao longo de sua história, tem repetidamente violado a harmonia sistêmica da natureza e, toda essa degradação ambiental e o risco de colapso ecológico eminente, são na verdade, um reflexo das desigualdades sociais do atual mundo globalizado e da ausência de condutas que promovam a sustentabilidade do meio atual.

Antes de mais nada, é necessário tentar compreender as transformações que o homem no seu relacionamento com o meio, sofreram. Diante disso, é que passaremos a identificar a raiz da problemática. Essa identificação segundo Sachs (1986, p. 72), consegue dar origem a soluções que refletem a “diversidade dos contextos socioeconômicos e ecológicos”, multiplicando, assim as opções de saída para se chegar ao desenvolvimento de um município. Contudo, não podemos esquecer que os reflexos dos problemas ambientais podem chegar a extrapolar os limites do município, chegando a alcançar níveis regional, nacional ou até mesmo internacional. Por isso, se torna interessante a análise de outras realidades e ter como exemplo para solução de possíveis problemas locais.

Nesse sentido, qualquer empenho no sentido de tentar impedir novos desdobramentos com relação a degradação ambiental, é válido em prol das presentes e futuras gerações. Para Jacobi (2000, p. 14) não podemos deixar de considerar os atores envolvidos, determinantes de todo esse processo e as formas de organização social que potencializam novos desdobramentos numa perspectiva de sustentabilidade. Essa reorientação deve também ser estendida às práticas urbanísticas e aos conceitos que norteiam a produção de instrumentos que balizam e regulamentam, como é o caso dos Planos Diretores.

Tendo como base essas premissas, devemos salientar que para haver a continuidade no desenvolvimento das cidades se torna imprescindível, como corrobora Neira Alva (1997, p.05), que é urgente a instauração de um modelo de planejamento e gestão urbana em que a sustentabilidade desponte como condição prévia para deter e reverter o enorme processo de degradação do meio ambiente natural que recai sobre as principais cidades.

Para que as sociedades possam se conscientizar dessa realidade se faz necessário investimento em educação, pois somente desta forma é que estará apta a identificar e distinguir com clareza a gravidade dos problemas. Principalmente porque, segundo Acselrad (1999, p. 81) “o futuro das cidades dependerá em grande parte dos conceitos constituintes do projeto de futuro construído pelos agentes relevantes na produção do espaço urbano”.

O termo sustentabilidade, segundo Franco (2001, p. 41), deriva da definição ecológica de “comportamento prudente” que significa cautela por parte de um predador ao explorar sua vítima, para garantir sempre que ela possa se regenerar (reproduzir), constituindo uma certeza de renovação da sua própria fonte de alimento. Em outras palavras, fazer uso com moderação, para ter por tempo indeterminado. Ou, como explica Coimbra (2002, p. 50), o ser humano necessita conhecer todas as particularidades do planeta que administra e inter-relacioná-las, para que consiga utilizá-lo por um maior espaço de tempo, assegurando, desta forma, a “continuidade da própria espécie”.

Por muito tempo a humanidade explora a natureza sem se questionar a respeito de seu valor e dos aspectos relativos ao seu equilíbrio e recuperação. Não há ponderação, isto é, não se aplicam condutas sustentáveis: a natureza, relegada a simples condição de provedora ilimitada, vem sendo saqueada, muitas vezes até o limite de sua capacidade. Desta forma, habitats inteiros têm sido destruídos e inúmeros espécimes sucumbiram. O risco de se perpetuar essa devastação é o próprio homem desaparecer. Por isso, para transmutar essa condição, uma atitude precavida que se reflete em ‘sustentabilidade’ se torna patente. Até porque, como enfatiza Commoner (1976, p. 75):

A sobrevivência de todos os seres vivos – incluindo o homem – depende da integridade da rede complexa de fenômenos biológicos entre os quais figura o sistema ecológico da terra. Todavia, o que o homem faz sobre a terra viola esta lei fundamental da existência humana. Pois as tecnologias atuam, sobre o sistema ecológico que nos mantém, de maneira ameaçadora para a sua estabilidade; com trágica perversidade temos ligado grande parte da nossa economia produtiva a aspectos da tecnologia que são precisamente destruidores no plano ecológico. Estas relações íntimas e profundas, encerraram-nos num ciclo de autodestruição. Se quisermos escapar a esta via suicidária devemos começar por conhecer as realidades ecológicas da vida.

A percepção da interdependência dos problemas ambientais com os padrões de produção e consumo não pode mais ser ignorada, alerta Sheng (1997, p. 165-178), dada a “crescente quantidade de dados e informações” disponibilizadas; estes desequilíbrios não se restringem, também, mais a escalas locais: sua repercussão atinge dimensões nacionais e internacionais. Por isso, todos os atores sociais precisam participar da identificação de sua parcela nesta

problemática, assim como da busca de alternativas para a implementação de condutas sustentáveis.

Contudo, o conceito de sustentabilidade é deveras abrangente (ACSELRAD, 1999, p. 79). Além da dimensão ambiental, tem diversas outras interfaces: a social, a cultural, a da distribuição territorial equilibrada de assentamentos humanos e atividades, a econômica, a política e, até, a do sistema internacional para manter a paz (SACHS, 2002, p. 71).

E o entendimento que se tem de sustentabilidade, como destaca Acsehrad (1999, p. 80), diverge das análises conceituais destinadas à compreensão do que já existe de fato, porque está condicionado ao resultado de ações práticas; sua interpretação se vincula a:

[...] efeitos sociais desejados, a funções práticas que o discurso pretende tornar realidade objetiva. Tal consideração remete a processos de legitimação/deslegitimação de práticas e atores sociais. Por um lado, se a sustentabilidade é vista como algo bom, desejável, consensual, a definição que prevalecer vai construir autoridade para que se discriminem, em seu nome, as boas práticas das ruins.

Sustentabilidade, para Rogers (2001, p. 155) também pode ser considerada como “uma nova ordem de eficiência econômica, que beneficia a todos os cidadãos, em vez de beneficiar alguns poucos em detrimento de muitos”.

À vista disto, como entender os diversos enfoques de sustentabilidade? Ao longo da história a humanidade veio exercendo pressões sobre o meio em que vive, desde o germinar de sua existência. Se nos primórdios, essa ação podia ser entendida apenas como uma interferência, dada à escala de intervenção, o desabrochar das civilizações determinou uma mudança substancial na dimensão dos seus efeitos. Contudo, respeitava-se uma ética, denominada por Franco (2001, p. 32) de “vernacular”, que moderava essa atuação. E, esta influência de cunho ético, presente nas culturas tradicionais, prevaleceu.

Pode-se dizer, então, que só a partir dos anos de 1970 é que se intensificaram as inquietações derivadas da incerteza quanto ao futuro ambiental do planeta. O surgimento, ainda na década de 1960, de grupos ambientalistas que questionavam os modos de vida da população e de produção dominante, deu maior notabilidade ao tema, de forma que, se inicialmente os encontros e debates promovidos por esses diferentes movimentos eram dispersos, a preocupação causal comum de manutenção e preservação da vida, acabou por desencadear um alerta Franco (2001, p. 32) que deu maior vulto à problemática. Nesse contexto, dois importantes acontecimentos merecem destaque. O primeiro deles é a realização da Conferência

Internacional do Clube de Roma) que aconteceu em 1971 em Roma. E, o segundo, a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente Humano, mais conhecida como ‘Conferência de Estocolmo’, em 1972. Como balizador das ações humanas sobre o meio ambiente natural até o período pré-industrial. (ALMEIDA, 2004, p. 24)

A Conferência Internacional do Clube de Roma serviu como um alerta que tornou notório, mundialmente, o fato de que a manutenção da vida na Terra corria perigo. Suas discussões alertavam, entre outros, sobre os riscos de se manter o crescimento populacional e o aumento da produção industrial nas proporções que ocorriam. Essas importantes questões abordadas na Conferência do Clube de Roma, resultaram na elaboração de um relatório intitulado ‘Limites do Crescimento’; organizado pelos pesquisadores Dennis e Donella Meadows, cientistas do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT). Este relatório defendia que “caso fossem mantidos os níveis de industrialização, poluição, produção de alimentos e exploração dos recursos naturais, os limites de crescimento seriam atingidos em menos de cem anos”; daí por diante, a humanidade caminharia para a extinção (ALMEIDA, F; ALMEIDA, 2004, p. 24).

A partir desta constatação, começou a predominar o pensamento de que apenas os países ricos eram viáveis e que, todos os demais, que ainda não haviam atingido esse grau de desenvolvimento, deveriam parar de buscá-lo, em benefício da sustentação da vida no Planeta. Esta tese, também chamada ‘Crescimento Zero’, foi aceita por inúmeros cientistas e pesquisadores da época e desencadeou inúmeras críticas e discussões, especialmente dos países do terceiro mundo. Toda essa controvérsia determinou a convocação de uma reunião pela Organização das Nações Unidas (ONU) que ocorreu em junho de 1972, em Estocolmo. Nesta convenção, chamada de Conferência Internacional sobre Meio Ambiente, e, mais conhecida como ‘Conferência de Estocolmo’, a problemática do meio ambiente ultrapassou o âmbito da discussão acadêmica e chegou às esferas dos governos (ALMEIDA, 2004, p. 24).

De acordo com Almeida (2002, p. 39), o Brasil foi um dos países que mais se empenhou na convocação da Conferência de Estocolmo porque vivenciava o apogeu do seu “milagre econômico”, propagado pelo regime militar; a proposta de limitação do desenvolvimento dos países pobres comprometeria todo o seu intento desenvolvimentista alicerçado em empréstimos internacionais. Por esse motivo, seus diplomatas se encarregaram de aliar as nações subdesenvolvidas nos dois encontros que antecederam a Conferência de Estocolmo – um realizado na Cidade do México, em setembro de 1971 e o outro, na cidade de Nova York, em março de 1971 – com a intenção de se opor aos países que tencionavam limitar o crescimento.

Na Conferência de Estocolmo, o posicionamento do Brasil foi decisivo para promover uma revisão da questão dos limites do crescimento. A começar pela sua afirmação que,

considerando a miséria como o mais grave efeito poluidor, só o desenvolvimento econômico e social pode reverter esse problema; por isso, argumenta em favor do direito de cada nação empregar seus recursos naturais para atingir tal desenvolvimento. Os representantes brasileiros na Conferência defenderam também que a conservação do meio ambiente natural e o desenvolvimento não eram incompatíveis. A questão se resumia então em que métodos se empregar para alcançar este desenvolvimento? Por outro lado, como a poluição industrial é produzida mais intensamente nos países desenvolvidos, cabia a estes maiores investimentos no combate a ela.

Contudo, entre o conteúdo do discurso e a implementação de ações práticas, persistia uma série de indagações. E o tão apregoadado “uso racional dos recursos naturais”, transformou-se apenas em mais um clichê, sem nenhuma definição clara.

A natureza é “sistêmica, complexa, não linear” e “não funciona como a soma das partes que a compõem, mas como o produto da interrelação das partes”. Dentro de todos esses aspectos controvertidos, percebeu-se que inclusive a pergunta “como conciliar a atividade econômica com a conservação dos sistemas ambientais?” era um reflexo desta visão compartimentada do mundo. Por isso, no início dos anos de 1980, entendeu-se que um “novo conceito” precisa ser formulado (ALMEIDA, 2002, p. 53).

Da continuidade desse “debate teórico e político para valorizar a natureza e internalizar as ‘externalidades socioambientais’ ao sistema econômico”, resultou o surgimento do conceito ‘ecodesenvolvimento’ 135 (LEFF, 2004, p. 16). O cerne da noção de ecodesenvolvimento pode ser definido como uma utilização equilibrada do meio ambiente que venha a garantir continuidade de exploração; Ou seja, um desenvolvimento que empregue como estratégia, a conciliação do crescimento econômico com ganhos sociais e prudência no aproveitamento dos recursos naturais não renováveis. Para que isto sobrevenha, destaca Sachs (2002, p. 66), é necessário que o crescimento econômico não seja “mais tido como a procura cega de crescimento por si mesmo, mas como uma expansão das forças produtivas da sociedade com o objetivo de alcançar os direitos plenos de cidadania para toda a população”.

De tudo isto depreende-se, como também enfatiza Sachs (1986, p. 55) que a atribuição do planejamento consiste em:

[...] harmonizar interesses sócio-econômicos, ecológicos e culturais, definindo uma estratégia de ecodesenvolvimento que consiga um equilíbrio entre dois princípios éticos complementares e intimamente ligados: a solidariedade sincrônica entre todos os homens da nossa geração em geral e individualmente, e a solidariedade diacrônica com as gerações futuras.

Entretanto, como salienta Leff (2004, p. 18), as proposições do ecodesenvolvimento são estruturadas “num momento em que as teorias da dependência, do intercâmbio desigual e da acumulação interna de capital orientavam o planejamento do desenvolvimento”; contudo, antes mesmo que essas propostas obtivessem algum êxito, o movimento de resistência conseguiu enfraquecer “o potencial crítico e transformador” das novas práticas sustentadas pelo ecodesenvolvimento. Torna-se iminente, então, a necessidade de uma nova concepção de desenvolvimento que consiga suprimir a suposta incompatibilidade entre crescimento econômico e preservação dos recursos naturais.

Por outro lado, dez anos depois da Conferência de Estocolmo, “os países do Terceiro Mundo e da América Latina, em particular”, foram acometidos pela crise econômica advinda da dívida externa, instaurando-se sobre sua economia agudos níveis de inflação e recessão. O restabelecimento do crescimento econômico tornou-se, desta forma, prioridade das políticas governamentais.

Nesse contexto, concomitantemente com a organização de agendas neoliberais em inúmeros países, os desequilíbrios ambientais se intensificavam, tornando-se cada vez mais complexos. A retórica do ecodesenvolvimento, por sua vez, cujo potencial de transformação já se dissolvera, foi substituída pelo discurso do “desenvolvimento sustentável”.

É nesse panorama que em dezembro de 1983, a Organização das Nações Unidas (ONU), criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Presidida por Gro Harlem Brundtland, ex-primeira ministra da Noruega. A Comissão tinha por objetivo “estudar e propor uma agenda global com objetivos de capacitar a humanidade para enfrentar os principais problemas ambientais do planeta e assegurar o progresso humano sem comprometer os recursos para as futuras gerações”. Os inúmeros desastres ambientais que ocorreram durante os novecentos dias em que a Comissão desempenhou suas atividades, serviram como confirmação de que “os problemas ambientais estão inextricavelmente ligados aos problemas econômicos e sociais”. De todo esse trabalho, descendeu um relatório, intitulado “Relatório Brundtland”, que introduziu o termo “desenvolvimento sustentável” no cenário mundial. Pode-se dizer, também, que foi a partir dessa ocasião que “a gestão ambiental começou a evoluir para a gestão da sustentabilidade” (ALMEIDA, 2002, p. 54-55).

No encerramento de suas atividades, segundo Almeida (2002, p. 56) Comissão *Brundtland* recomendou que a ONU organizasse uma nova conferência para “estabelecer uma agenda de cooperação internacional”. Em junho 1992, então, foi realizada no Rio de Janeiro a II Conferência Internacional do Meio Ambiente e Desenvolvimento, a RIO-92, onde foi

constituída a Agenda 21, documento com uma série de diretrizes que tencionam tornar o desenvolvimento sustentável uma prática efetiva no século XXI.

É possível, então, definir desenvolvimento sustentável como aquele que “satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988, p. 08). O conceito de desenvolvimento sustentável, de acordo com Binswanger (1997, p. 41), pode ser entendido como uma busca de conciliação entre desenvolvimento econômico e preservação dos recursos naturais. Para que esta ação alcance êxito é imprescindível que a economia moderna reconheça a natureza como base de sua existência, assim como das gerações presentes e futuras. Desse modo, a noção de desenvolvimento sustentável pode ser vista como alternativa ao crescimento econômico a qualquer preço, ou seja, aquele que considera unicamente o crescimento material e quantitativo; o crescimento econômico, ao contrário, pode se esmerar pela qualidade e ocorrer de modo sustentável, sem consumir totalmente os recursos naturais não renováveis.

Sob esse aspecto, para se chegar a um desenvolvimento sustentável é essencial identificar e controlar as atividades antrópicas de agressão ao meio ambiente, mitigar ou solucionar perdas ambientais e sociais e administrá-las, identificando, para tanto, “os agentes que assumirão os custos ambientais de um bem-estar coletivo urbano” (LACY, 1997, p. 120).

O cientista político franco-brasileiro Löwy (2005, p. 42) disse acertadamente que:

Todos os faróis estão no vermelho: é evidente que a corrida louca atrás do lucro, a lógica produtivista e mercantil da civilização capitalista/industrial nos leva a um desastre ecológico de proporções incalculáveis; a dinâmica do crescimento infinito induzido pela expansão capitalista, ameaça destruir os fundamentos naturais da vida humana no planeta.

Várias propostas vêm sendo formuladas, a maioria tentando salvar o tipo imperante de desenvolvimento, mas imprimindo-lhe uma cariz sustentável, mesmo que aparente.

Dois pressuposições da Modernidade se mostraram ilusórias. A primeira de que os recursos naturais seriam infinitos, e agora sabemos que não o são. A segunda, de que poderíamos infinitamente mirar na direção do futuro, pois o progresso não padece limites; eis outra ilusão: se universalizarmos o atual bem-estar dos países industrializados para todos os demais países, precisaríamos de vários planetas Terra. Os dois infinitos foram e são, portanto, falácias que moveram mentes e corações por muitas gerações e nos conduziram à atual crise ambiental.

O modelo-padrão de desenvolvimento sustentável como normalmente é pensado e buscado nas empresas e aparece nos discursos oficiais é de que para ser sustentável o desenvolvimento deve ser economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto. É o famoso tripé de *Triple Bottom Line* (a linha das três pilastras) que deve garantir a sustentabilidade. O conceito foi criado em 1990 pelo britânico John Elkington, fundador da ONG *SustaninAbility*, que se propõe exatamente a divulgar estes três momentos como necessários a todo desenvolvimento sustentável. Ele também usou outra expressão: os três “pês”, *Profit, People, Planet* (produto/renda, população e planeta), como sustentáculos da sustentabilidade. Outros lhe dão outra formulação de natureza mais operacional, enfatizando o envolvimento e entrosamento de um outro famoso tripé: poder de Estado (política), setor produtivo (empresariado) e sociedade civil (consumidores da sociedade em geral).

Não podemos deixar de associar também o recurso à noção de sustentabilidade urbana a estratégias de implementação da metáfora cidade-empresa, que projetam na “cidade sustentável” alguns dos supostos atributos de atratividade de investimentos, no contexto da competição global. Conduzir as cidades para um futuro sustentável significa nesse caso promover a produtividade no uso dos recursos ambientais e fortalecer as vantagens competitivas. Com maior ou menor vinculação às perspectivas de planejamento “empresarial” das cidades, a noção de sustentabilidade oferecerá a oportunidade para legitimar uma ecocracia emergente, favorecida em particular pela criação de instâncias governativas e regulatórias voltadas para o tratamento da questão ambiental em geral e ambiental urbana, em particular.

No debate contemporâneo, encontraremos várias articulações lógicas entre a reprodução das estruturas urbanas e sua base especificamente material. Encontraremos três representações distintas da cidade, às quais corresponderão também diferentes sentidos do que se pretende legitimamente capaz de fazer durar a integridade do urbano.

Uma primeira articulação associa a transição para a sustentabilidade urbana à reprodução adaptativa das estruturas urbanas com foco no ajustamento das bases técnicas das cidades, a partir de modelos de “racionalidade econenergética” ou de “metabolismo urbano”. Em ambos os casos, a cidade será vista em sua continuidade material de estoques e fluxos.

A concepção de sustentabilidade como trajetória progressiva rumo à eficiência ecoenergética é normalmente acompanhada da constituição de uma base social de apoio a projetos de mudança técnica urbana, pela via da “educação ambiental”, da disseminação de uma “consciência ecológica”, de projetos comunitários de reciclagem ou pelo engendramento de uma “economia da reciclagem”.

Uma nova matriz técnica das cidades é também pensada por razões de “qualidade de vida”, componentes não mercantis da existência cotidiana e cidadã da população urbana, notadamente no que se refere às implicações sanitárias das práticas urbanas.

Tal representação da cidadania urbana tende a espalhar-se para o conjunto das políticas urbanas, justificando estruturas que favorecem o desenvolvimento do diálogo e da negociação, bem como a realização de pactos de atribuição de sentido à duração das cidades, não só em sua materialidade, mas como institucionalidade sociopolítica.

A noção de sustentabilidade urbana pode também articular as estratégias argumentativas da eficiência ecoenergética e da qualidade de vida na consideração da forma urbana como “fator determinante da sustentabilidade”. A noção de “cidade compacta” reuniria, na perspectiva de documentos da Comissão das Comunidades Europeias, por exemplo, os atributos de “alta densidade e uso misto, tendendo a apresentar superior eficiência energética por reduzir as distâncias dos trajetos, maximizar a oferta de transporte público e promover qualidade de vida superior aos residentes. A metáfora da cidade compacta teria como configuração formal tendencialmente mais aceita a do modelo policêntrico em rede, com diversificação de funções dos subcentros bem servidos em transportes públicos. Alguns arguirão, ao contrário, que eficiência energética e qualidade de vida são atributos das cidades pouco densas e descentralizadas, por recorrerem a fontes locais de energia e de produção de alimentos em solos rurais disponíveis.

Acredita-se que quando o crescimento urbano não é acompanhado por investimentos em infraestrutura, a oferta de serviços urbanos não acompanha o crescimento da demanda. A falta de investimentos na manutenção de equipamentos urbanos virá por sua vez, acentuar o déficit na oferta de serviços, o que se refletirá espacialmente sob a forma de segmentação socioterritorial entre populações atendidas e não atendidas por tais serviços. Esse processo exprime-se sob a forma de uma “queda da produtividade política dos investimentos urbanos”, incrementando os graus de conflito e incerteza no processo de reprodução das estruturas urbanas. A base Técnico-material da cidade é vista como socialmente construída, no interior dos limites de elasticidade das técnicas e das vontades políticas.

1.4.1 Implicação do Plano Diretor como instrumento para alcançar a sustentabilidade

A posição oficial da Organização das Nações Unidas (ONU) e dos governos em relação ao agravamento da crise ambiental mundial, bem como as pressões dos movimentos sociais e a

intensa participação de Organizações Não-Governamentais (ONGs) nas instâncias preparatórias da Conferência Mundial Sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Rio 92, trouxeram consigo o fortalecimento da necessidade do planejamento como prática racional na busca da sustentabilidade ambiental e da manutenção dos recursos naturais em escala planetária.

Apesar disso, no planejamento urbano das cidades, em especial por meio da elaboração dos planos diretores prevista constitucionalmente no Brasil, a maior parte dos municípios ainda não utiliza instrumentos de gestão urbana e ambiental, para aperfeiçoar seu planejamento. Mesmo as capitais estaduais assoladas por graves problemas socioambientais e em crise de sustentabilidade consideram as opções socioambientais e urbanas estratégicas nos seus planos diretores, por meio de avaliações dos impactos ambientais de suas proposições de ações, por meio de processos avaliados com a participação da sociedade civil, visando o desenvolvimento futuro das cidades.

Assim as dificuldades dos municípios na aplicação dos instrumentos de gestão ambiental no planejamento urbano têm levado a uma situação em que poucos planos diretores são elaborados contendo diretrizes compatíveis com sua sustentabilidade ambiental. Mesmo naqueles municípios onde já se aplicam instrumentos urbanísticos como as operações urbanas, o zoneamento territorial e a disciplina de uso e ocupação do solo, ainda se enfrentam conflitos durante a aprovação e execução desses instrumentos, ante os riscos de estes provocarem novos impactos ambientais nos seus territórios.

A partir das Operações Urbanas, praticadas desde 1991, em São Paulo e no Rio de Janeiro, têm surgido conflitos, em decorrência de diretrizes urbanísticas que apresentam impactos ambientais não mitigados ou indesejáveis, como é o caso dos grandes adensamentos urbanos propostos no âmbito das operações urbanas, e que, em certos casos agravaram os indicadores de qualidade ambiental urbana, tais como a qualidade do ar, da água ou a sobrecarga da infraestrutura urbana, como é o caso da Operação Urbana Faria Lima no município de São Paulo.

Por outro lado, crescem as exigências dos ambientalistas e dos movimentos em defesa de bairros, pela despoluição das águas, proteção das áreas verdes e da reserva da biosfera existente nas cidades, bem como de órgãos ambientais estaduais, municipais e do Ministério do Meio Ambiente, para que os planos diretores municipais estabeleçam ações e diretrizes que considerem a redução dos impactos ambientais e a proteção do ambiente.

Em 2003, por meio da Medida Provisória no 103, posteriormente convertida na Lei no 10.683, de 28 de maio do mesmo ano, foi criado no Brasil o Ministério das Cidades, com o

objetivo de combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, e ampliar o acesso à moradia, ao saneamento e ao transporte. A competência do Ministério das Cidades é tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. Sua criação contempla uma antiga reivindicação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana, e de dar maior atenção à gestão das cidades. (BRASIL 2003). Esperavam-se grandes avanços nessa direção, mas soluções e a melhoria das condições de enfrentamento desses temas, estão na pauta por todos os que se preocupam com a sustentabilidade ambiental urbana.

As decorrências negativas do processo de urbanização são cada vez mais monitoradas e reconhecidas. Refletem-se por meio da piora dos indicadores de qualidade do ar e das águas; da utilização predatória de áreas de mananciais; pela crescente redução das áreas verdes; pela grande impermeabilização do solo, que causa constantes riscos de enchentes e deslizamentos de terra; pelos congestionamentos no trânsito, que causam perda de tempo e transtornos nos deslocamentos da população entre casa e trabalho e vice-versa, além de outros conflitos socioambientais crescentes e cada vez mais concentrados nas cidades brasileiras.

Os compromissos assumidos na Agenda 21, durante a Conferência Rio 92, e a consagração do paradigma da sustentabilidade ampliaram as expectativas de construção de uma nova perspectiva mundial para romper com o ciclo de insustentabilidade do planeta. A partir desse marco, reconheceu-se a importância e a necessidade da formulação de práticas locais no Brasil, capazes de enfrentar as causas da geração de problemas socioambientais, uma vez que grande parte dos problemas ambientais decorrentes da urbanização localiza e inicia-se nos municípios.

Embora sem os recursos necessários para o desenvolvimento das Agendas 21 locais, sua formulação passou a representar para os municípios brasileiros e para a sociedade organizada uma possibilidade de retomar a discussão sobre o planejamento futuro das cidades, no qual, o Plano Diretor Municipal é reconhecido como sua ferramenta de planejamento mais importante na perspectiva de promover a sustentabilidade ambiental.

Entretanto, decorridos 25 anos da Conferência Rio 92, permanece no caso brasileiro o desafio de introduzir, democraticamente, opções sustentáveis nos municípios, em particular na formulação de planos urbanos, planos diretores, leis de zoneamento e operações urbanas. No caso do plano diretor, instrumento que se propõe como ferramenta importante para o futuro da cidade, seja diretamente no plano físico-urbanístico, seja na definição das políticas públicas municipais de desenvolvimento, o desafio torna-se ainda mais concreto e candente.

O Estatuto das Cidades condicionou o Plano Diretor como o orientador da definição das diferentes áreas do município onde poderá incidir a utilização de instrumentos por ele criados para que os municípios possam fazer cumprir a função socioambiental da propriedade urbana e implantar uma política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Institui diversos instrumentos de política urbana, vinculando-os ao plano diretor, e também estabelece normas para sua elaboração participativa – tratou, em capítulo específico, da gestão democrática da cidade, da participação da população na definição das políticas públicas e do cumprimento da função social da propriedade.

Entre os novos instrumentos de gestão urbana destaca-se a outorga onerosa de potencial construtivo; a transferência do direito de construir; o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; e três tipos de Coeficientes de Aproveitamento, máximo, mínimo e básico para regular a função social da propriedade urbana e que requerem a revisão das formas usuais de planejamento, de controle do uso do solo e de zoneamento urbano, separando o coeficiente de aproveitamento construtivo do tipo de uso do solo permitido.

Destaca-se também pela primeira vez em uma lei urbanística nacional, a introdução nas diretrizes para a ordenação e controle do uso do solo de questões ambientais, como a poluição e degradação ambiental, o controle do uso excessivo ou inadequado do solo em relação à infraestrutura urbana, a adoção de padrões de produção de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência, bem como a preservação, conservação e proteção do meio ambiente natural e construído.

Além dessas diretrizes, são também criados em conjunto com os demais instrumentos de gestão urbana já citados a instituição de unidades de conservação, o zoneamento ambiental e os estudos prévios de impacto ambiental (EIA) e de impacto de vizinhança (EIV). Assim, o Estatuto da Cidade instituiu uma nova política urbana e confirmou que o Plano Diretor não é um produto puramente técnico e científico, mas um instrumento que requer a democratização de sua elaboração por meio da participação da sociedade civil organizada.

Por outro lado, reconheceu a existência de conflitos e a necessidade de processos de negociação decorrentes dos interesses divergentes, existentes na sociedade brasileira para a solução dos problemas socioambientais da urbanização, e para a necessidade de inserção da sustentabilidade ambiental em planos diretores. Somente a partir desses processos públicos o Plano Diretor poderá transformar-se em lei municipal que oriente o futuro da cidade.

2 AS ORIGENS E AS DIRETRIZES DA LEI COMPLEMENTAR 002/2004

Neste capítulo é apresentado inicialmente o detalhamento dos aspectos metodológicos da pesquisa aplicada que busca trazer uma reflexão sobre a concepção do Plano Diretor de Imperatriz (LC 002/2004), buscando explicar como se deu sua estrutura, métodos e classificação. Em seguida, é apresentado um breve estudo sobre a história de ocupação do município de Imperatriz, do Maranhão, destacando em especial todo o processo de evolução urbanística diante da sua posição estratégica, por estar banhada pelo rio Tocantins e as margens da rodovia Belém-Brasília. Por fim, destaca-se os objetivos e diretrizes da lei complementar 002/2004, que foi a primeira lei de Plano Diretor de Imperatriz, observando em contrapartida a realidade local, elencando suas debilidades e potencialidades.

2.1 Aspectos metodológicos da pesquisa

A presente pesquisa aplicada buscou fazer uma reflexão sobre a concepção do Plano Diretor de Imperatriz (Lei Complementar 002/2004) e para isso adotou-se alguns aspectos metodológicos para um melhor alcance dos resultados.

Quanto às técnicas e procedimentos utilizados, a pesquisa pode ser bibliográfica quando utiliza material já publicado e disponível em diferentes fontes, como livros de autores que são referência no assunto, assim como artigos científicos; documental quando utiliza fontes de informação que ainda não foram analisadas; experimental quando utiliza a observação e o controle dos efeitos que uma variável produz no objeto de estudo; pesquisa participante que é quando há interação entre pesquisador e membros da situação investigada; pesquisa-ação quando há interação entre pesquisador e membros da situação investigada; levantamento quando realiza coleta de informações em diferentes fontes como censo, pesquisa de opinião, consulta a base de dados e estudo de caso quando realiza estudo exaustivo de um fenômeno para seu conhecimento detalhado.

Diante dessas possibilidades, adota-se para o desenvolvimento deste trabalho a pesquisa bibliográfica pois para fundamentação teórica foi necessária a utilização de livros de autores que são referência no assunto como Henri Acselrad (1999), Ignacy Sachs (2002), dentre outros. Utilizou-se a obra de Flávio Villaça (2005) para nortear a análise dos pontos relevantes que todo Plano Diretor deve abordar para ser uma ferramenta eficiente. Através da obra de Carlos

Leite (2012) buscou-se extrair alguns exemplos de boas práticas ocorridas no Brasil e no mundo para se alcançar cidades sustentáveis.

Foi realizada a análise de documentos como a lei 10.257/2001 que é denominada como Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais da política urbana; Plano Diretor de Imperatriz do Maranhão, lei complementar 002/2004, sendo o objeto central de estudo; Constituição da República Federativa do Brasil, considerada a base legislativa do Estado brasileiro, dentre outras.

Com relação à abordagem do problema, a pesquisa pode ser quantitativa quando busca a explicação da realidade por meio da qualificação, utilizando recursos e técnicas estatísticas; e também qualitativa tendo como fundamento a busca da interpretação dos fenômenos a partir da compreensão de suas inter-relações. Mendonça (2008, p. 47) sustenta que “a abordagem qualitativa na investigação de um problema justifica-se por ser uma forma mais adequada para entender a natureza de um fenômeno social.”

Adotou-se o método qualitativo pois a pesquisa se desenvolveu em observância a interpretação da realidade em consonância as particularidades locais. Foi realizado uma análise teórica sobre as diretrizes contidas na lei complementar 002/2004, em consonância a observação prática para se verificar a realidade local está em conformidade com os regramentos estabelecidos no Plano Diretor de Imperatriz.

A ideia de uma pesquisa que adota o método qualitativo não é generalizar. O que mais interessa neste tipo de avaliação é o conteúdo e não a forma.

Segundo Demo (1987, p. 34): “Não se deve esquecer que a avaliação qualitativa, que sempre é também avaliação participante, supõe uma relação de troca entre ambas as partes, de tal sorte que não há propriamente avaliador/avaliado, mas auto avaliação.”

Partindo desse pressuposto, buscou-se essa relação de troca entre o que a legislação estrutura e objetiva, enquanto norma regulamentadora, e o que se observa no território local, através de um olhar concreto da realidade.

Através do aporte teórico realizado no primeiro capítulo do trabalho, buscou-se fazer uma avaliação dos problemas existentes em Imperatriz em observância aos parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 002/2004, para diante disso conseguir realizar uma reflexão da realidade local.

2.2 Plano Diretor de Imperatriz

2.2.1 Notas sobre a história do município de Imperatriz

O município de Imperatriz está localizado no oeste do Estado do Maranhão. Tem limites com os municípios de Cidelândia, São Francisco do Brejão, João Lisboa, Davinópolis, Governador Edison Lobão e com o Estado do Tocantins. O município encontra-se a 629,5 quilômetros da capital do Estado, conforme figura 1.

Figura 1 – Localização de Imperatriz/MA



Fonte: IBGE

A ocupação de Imperatriz ocorreu a partir de uma expedição comandada por Jerônimo Francisco Coelho, que “tinha por objetivo inicial a construção de um presídio militar às margens do Rio Tocantins e a remoção de obstáculo que impediam a navegação pelo referido curso d’água” (SANCHES, 2003, p.115). A foto 1 ilustra como eram as margens do Rio Tocantins em 1950, com nenhum tipo de habitação próxima e poucos barcos em atividade.

Foto 1 – Margens do Rio Tocantins em 1950



Fonte: IBGE

Jerônimo Coelho ampliou os objetivos iniciais da expedição, decidindo que, mais que um presídio, o espaço deveria sediar uma missão religiosa e uma colônia militar, ambas com o propósito de povoar locais desabitados, servindo também como ponto de repouso aos viajantes no trajeto dificultoso para exploração e obras.

Em 1852, Frei Manoel Procópio, acompanhado de Juvenal Simões e Zacarias Fernandes, juntamente com as famílias dos soldados de expedições anteriores, “fixaram-se em um local achando que estivessem em terras do Estado do Pará. Enganaram-se, pois se tratava de terras maranhenses. Nesse mesmo ano foi fundada a povoação de Santa Tereza” (SANCHES, 2003, p. 115). Esse nome deve-se ao fato do Frei Manoel Procópio ser devoto da Santa Tereza D’Ávila. O povoado crescia rapidamente e quatro anos depois, em 27 de agosto de 1856, de acordo com a lei nº 398, originou-se a Vila de Imperatriz, nome dado em homenagem à Imperatriz Tereza Cristina.

A história de Imperatriz passou por um hiato de fatos significativos para o incremento urbano de aproximadamente 100 anos (entre as décadas de 1860 e 1950). Com o surgimento da rodovia Belém-Brasília, em 1960, Imperatriz foi ocupada por migrantes oriundos de diversas regiões do País, responsáveis por significativas alterações nos aspectos econômicos e sociais da cidade, que sofreu um crescente aumento da população urbana.

A cidade de Imperatriz mantinha a mesma arquitetura baseada em sua fundação. “A estrutura das casas era típica de construções interioranas e de inspiração colonial portuguesa, dando a impressão de “pobreza franciscana” e atraso arquitetônico” (JORNAL O PROGRESSO, 1970). Na foto 2 pode-se perceber a estrutura rustica das casas aliada a uma estética urbana pouco estruturada.

Foto 2 – Arquitetura de Imperatriz em 1965



Fonte: IBGE(2017)

Mesmo após a construção da Belém-Brasília posterior ao período de 1960 a 1980, as casas ainda eram construídas no estilo português e eram estabelecidas enfileiradas, com o objetivo de aproveitar a parede do vizinho. Caso houvesse um aumento inesperado de concentração urbana, Imperatriz não teria estrutura para suportar tamanho contingente populacional, diante da sua falta de planejamento urbano.

A “modernização” (compreendida como dotação de novas infraestruturas e estratégias de construção civis diferenciadas) foi acontecendo a passos largos a partir da década de 1970. Contudo, nas ruas que os migrantes “abriam” não havia nenhuma preocupação em criar espaços que pudessem proporcionar qualidade de vida as populações urbanas, como praças, quiçá polos de preservação ambiental.

Imperatriz sofreu um acúmulo populacional inesperado ao longo de duas décadas, período entre 1960 a 1980. Várias transformações foram ocorrendo diante do incremento demográfico que acabaram trazendo como consequência mudanças com relação a sua infraestrutura, arquitetura, equipamentos e serviços urbano, em prol do abastecimento das necessidades urbanas. Segundo dados do IBGE (2010) no primeiro momento, havia 39.169 habitantes, já no início dos anos 1980, Imperatriz contabilizava 220.079 habitantes.

Apesar disso, os habitantes do município colhiam os frutos do crescimento urbano acelerado, como por exemplo, a precariedade dos serviços de saúde, contando com uma única

unidade da Secretaria de Estado de Saúde Pública (SESP), tendo sido instalada em 1959. Isso motivou com que os enfermos da região de influência de Imperatriz buscassem tratamento de saúde em outros lugares, tanto no próprio Estado do Maranhão, como em estados vizinhos (JORNAL O PROGRESSO, 1970).

O crescimento urbano acelerado, com a conseqüente falta de infraestrutura da cidade, acabou causando um fenômeno chamado incremento populacional sub-regional. Isso concorreu, ainda, para a efetivação do município em destaque como um polo sub-regional de atração econômica, bem como um ponto de convergência entre três grandes regiões brasileiras (Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Assim, com abertura de estradas, “piçarreamento” e o asfaltamento de vias federais e estaduais foi possível estabelecer comunicação rodoviária entre Imperatriz e diversas cidades como Belém, São Luís e, por conseguinte, toda região Centro-Oeste e Nordeste, facilitando a ocupação demográfica da cidade. Existem alguns fatores que são determinantes para a ocupação demográfica: sua posição geográfica intermediária, entreposto de desenvolvimento regional (Belém/Brasília/Goiânia), grande disponibilidade de terras devolutas e qualidade para cultivo agrícola.

Pode-se identificar na cidade de Imperatriz um fenômeno conhecido como migrações voluntárias, um movimento onde as pessoas têm a liberdade de sair de sua localidade de origem, em direção de outros locais em busca de melhorias em suas condições de vida. Esse fato geográfico, demográfico e sociológico ocorreu devido à implantação da Belém-Brasília e esteve relacionado a condições socioeconômicas e históricas assim como ocorrera nos movimentos migratórios presenciados em diversas regiões do Brasil.

Imperatriz, depois da Capital São Luís, é o segundo maior núcleo populacional e sua localização encontra-se à margem direita do rio Tocantins, é atravessada pela rodovia Belém-Brasília situa-se na divisa com o Estado do Tocantins, na parte Oeste do Estado do Maranhão na microrregião n° 38. Sua área total é de 1.369 km², que equivale a 0,46% do território do Estado.

Foto 3 – Margens do Rio Tocantins 2017



Fonte: IBGE

Comparativamente, em 1980 a área de Imperatriz tinha um total de 13.352 km² de área total, o que correspondia a 4,01% do território do Estado. Após a criação de alguns municípios, como Açailândia em 1991 passou para 6.075,1 km² e em 1996 (com a desintegração de uma parte de seu território para a formação dos municípios de Cidelândia, Davinópolis, Governador Edson Lobão, São Pedro D'água Branca, Vila Nova dos Martírios e São Francisco do Brejão), o município de Imperatriz passou para área hoje correspondente a 1.369 km².

Imperatriz passou por um processo de evolução urbanística ao longo dos tempos que foi relevante para se chegar até a realidade de hoje, como se verá no item subsequente.

2.2.2 Evolução urbanística de Imperatriz/MA

O rio Tocantins foi sem dúvida o ponto de partida para a fundação cidade de Imperatriz. Através de várias missões jesuítas pelo rio, com o objetivo de reconhecer suas margens e potencialidades naturais e indígenas; estes religiosos aqui se estabeleceram ou fixaram dando os primeiros passos frente a uma longa e árdua caminhada até a definitiva constituição e desenvolvimento de nossa cidade.

Em 1852 o então Frei Manoel Procópio fundou a povoação de Santa Teresa, que mais tarde tornou-se sede da Vila Imperatriz (1862), em homenagem a esposa de D. Pedro II: a Imperatriz Teresa Cristina. Antes, durante e após este fato várias leis surgiram ou foram criadas, com o intuito de definir: os limites, a extensão e a sua sede definitiva. Assim a lei de 1859 determinava que Imperatriz teria sua sede em Porto Franco e seria totalmente dependente da Comarca de Carolina, a lei de 1872 estabelecia que o município teria sua própria comarca, desligando-se automaticamente de Carolina; 1914 deixou de ser sede e passou a ser termo da comarca de Grajaú; em 1917 tornou novamente sede; em 1938 voltou a ter sede em Porto Franco; em 1945, finalmente voltou a ser sede de Comarca. Imperatriz teve seu crescimento urbano e também econômico, praticamente estagnado desde sua fundação em 1852 até fins do séc. XIX. A foto 4 mostra a igreja Santa Tereza D´avila, igreja matriz de Imperatriz. Na foto 5 imagem de uma das ruas mais tradicionais de Imperatriz, rua XV de novembro em meados de 1965.

Foto 4 – Igreja Santa Tereza D´avila



Fonte: IBGE

Foto 5 – Rua XV de Novembro 1965



Fonte: IBGE

O restante de área era extensas fazendas de gado que abrangiam os atuais municípios de João Lisboa, Montes Altos e Açailândia. Assim Imperatriz ainda era nesta época uma região essencialmente rural: o que dominava a Economia até então era as atividades extrativistas e a Pecuária. Tal dificuldade de crescimento urbano deveu-se dentre outras coisas ao isolamento da região naquele período.

[...] até meados de 1953, era apenas porto fluvial: local de passagem de imigrantes, que buscavam as atividades dos Estados do Pará e Goiás (atual Estado do Tocantins). Mas, a abertura de estrada carroçável ligando Imperatriz à cidade de Grajaú diminui o isolamento, permitindo a comercialização na cidade. (LIMA, 1996. p .19).

Imperatriz começou a apresentar um crescimento (econômico e urbano) considerado a partir da década de 50. Época esta que foi marcada por grandes investimentos no setor de obras na região Tocantina ou adjacências: construção e pavimentação da BR- 010 (Belém-Brasília) , construção da Barragem Boa Esperança, construção da PA-070 e BR-230 (Transamazônica), obras da Usina de Tucuruí (TO) e Estrada de Ferro Carajás. Tais obras impulsionaram uma grande corrente migratória para a região: homens vindos dos mais diferentes lugares do país.

No começo de 1958, engenheiros e técnicos chegavam à cidade para fazer o levantamento topográfico da grande rodovia e instalar um escritório da Rodobrás, empresa governamental que dirigia a obra. O comandante dessa grande e desafiadora empreitada era o engenheiro carioca Bernardo Sayão, ex-vice governador de Goiás e reconhecido por abrir estradas e novas fronteiras de povoamento naquele estado. Esse empreendimento transformou a pequena Imperatriz. Aviões, helicópteros e máquinas passaram a fazer parte do cenário cotidiano da cidade. A derrubada das matas ocupava centenas de pessoas, em diversas partes do Brasil, mas principalmente no Nordeste. Aconteceu a primeira grande explosão demográfica do município. (FRANKLIN, 2005 p. 84-85).

Graças a essas obras e o fluxo migratório decorrente delas, que o município sofre uma radical mudança na sua paisagem urbana. A partir de então, os terrenos baldios passam a ser ocupados, as poucas ruas e travessas crescem e continuamente frentes de colonização são abertas. Assim uma nova configuração espacial se desenha no espaço de Imperatriz, e esta nova ordem traz consigo obviamente conflitos pelo uso e ocupação deste agora concorrido território

Esse empreendimento transformou a pequena Imperatriz. Aviões, helicópteros e máquinas passaram a fazer parte do cenário cotidiano da cidade. A derrubada das matas ocupava centenas de pessoas, em diversos pontos diferentes. Chagavam homens, às vezes com suas famílias, de diversas partes do Brasil, mas principalmente do Nordeste. Aconteceu a primeira grande explosão demográfica do município.

O usufruto de toda uma gama de facilidades para o processo de exploração do solo urbano de Imperatriz ganhou força a partir dos fins da década de 70 e início da década de 80. Época caracterizada por uma intensa exploração madeireira, processo este que se manteve até meados da década de 90. Essa degradante e indiscriminada exploração dos recursos naturais da região, de certa forma contribuiu para o crescimento da cidade, já que possibilitou a abertura de postos de trabalho, trazendo benefícios não só ao setor de mão de obra, mas também ao campo empresarial.

Todavia com o fim da década de 90 o IBAMA impõe uma política nacional de fiscalização e preservação dos recursos naturais. E muitas madeiras que não se enquadravam às exigências que a política prescrevia, acabaram fechando, ocasionando um déficit no mercado; e este obviamente trouxe implicações não só econômicas e sociais para a região, mas também na sua configuração espacial.

Vale ressaltar que o uso e a ocupação do solo urbano de Imperatriz não se deram de forma pacífica e legal, ocorreram muitos e grandes conflitos pela posse de terra, terrenos e espaços. Em boa parte destes conflitos a presença dos chamados pistoleiros de aluguel: homens

contratados por grandes fazendeiros e empresários para solucionar rapidamente os possíveis e eventuais problemas de seus contratantes. Assim os grandes projetos (malha rodoviária, O Grande Carajás, construção as Usina de Tucuruí (PA)) do Governo Federal trouxeram um grande surto de crescimento e desenvolvimento para a região (do ponto de vista urbano e econômico). Mas também induziram a desestruturação, quanto ao modo e ao estilo de vida da população local; além de ter induzido a apropriação privada e, por conseguinte gerado o aparecimento e a ampliação de inúmeros conflitos.

O solo urbano foi sendo disputado pelo capital e seus mercados, criando um espaço segregado e dúbio. De um lado bairros nobres dotados de infraestrutura e de todo o conforto, onde residem boa parte daqueles que detêm o poder econômico e político do município e, de outro lado bairros periféricos, onde são mínimas as condições de habitação e vivencia. Locais com sérios problemas de infraestrutura: saneamento básico, onde também são precários os serviços públicos: Educação, Saúde, Moradia, etc.

Quem pode pagar por um lugar melhor para morar, criando assim um espaço segregado. A exemplo, temos o Jardim Três Poderes, O Parque da Lagoa, equipados com serviços urbanos e, por outro lado, todos os bairros periféricos subequipados, em condições precárias de habitabilidade. Como a população de baixa renda não pode pagar o preço de morar onde há possibilidade de chegarem os serviços urbanos, vai sendo empurrada cada vez mais para área mais distantes do centro. Na foto 6 contempla-se vista aérea do bairro Três Poderes, um dos bairros mais nobres de Imperatriz.

Foto 6 – Vista aérea Bairro Três Poderes Imperatriz/MA



Fonte: skyscrapercity.com- 2017

Imperatriz foi crescendo, sem, contudo, adotar aspectos fundamentais de Planejamento, obviamente às ocupações deram-se de forma irregular e/ou caótica, o que se refletiu em um traçado urbano totalmente precário: as ruas sem alinhamento, dimensões de lotes e quadros irregulares, uso incompatível com as características específicas setoriais (com a implantação de indústrias em áreas impróprias), além de determinadas atividades comerciais não coerentes com usos residenciais.

Acredita-se que o desenvolvimento ou crescimento descontrolado deveu-se a própria política administrativa do município naquela época, onde os grupos dominantes agiam de acordo com seus interesses particulares, em detrimento das necessidades mais gerais e coletivas da região e de sua população.

O processo de ocupação do solo de Imperatriz tem se dado ao longo da sua história a mercê dos interesses de pessoas e grupos, não levando em conta aspectos ecológicos e sociais a medida que a cidade crescia, as irregularidades na ocupação do espaço, vinha à tona com mais força, dado a grande demanda pela moradia. Os órgãos competentes ignoravam tais situações, pois, estavam comprometidos, com o poder local e não teriam como se opor.

Os gestores das últimas quatro décadas não demonstraram preocupação com a dinâmica urbana e, assim os problemas sociais e ambientais ampliavam-se à medida que a cidade e sua população cresciam: aparecimento de lotes ilegais, desaparecimento das áreas verdes remanescentes de outras épocas, poluição e assoreamento de córregos d'água, áreas divididas sem o devido critério, casos de enchentes e inundações, formação de núcleos populacionais com graves problemas sociais, propagação de doenças endêmicas, explosão demográfica e, sobretudo uso e ocupação desordenado do solo (implicando em sérios problemas para os seus recursos naturais). A foto 7 ilustra o bairro da Caema no período de enchente no Rio Tocantins, onde se pode perceber a precariedade no planejamento das regiões urbanas de Imperatriz, colocando em risco a vida de seus moradores diante de problemas antigos que poderiam ter alguma solução.

Outro problema comum em Imperatriz são os vazios urbanos por toda a cidade. A foto 8 demonstra essa realidade que acomete vários bairros, inclusive o centro.

Foto 7 – Bairro da Caema no período de enchente do Rio Tocantins



Fonte: Acervo Pessoal

Foto 8 – Dejetos jogados no Rio Tocantins



Fonte: Meio ambiente de Imperatriz - 2014

Foto 9 – Vazio Urbano localizado à Rua Maranhão como abrigo de lixo



Fonte: Acervo Pessoal

Assim Imperatriz não estava em conformidade com o Estatuto da Cidade (2001), que estabelecia dentre outras coisas o planejamento adequado das cidades: adequada distribuição espacial da população e de seus mercados.

O Estatuto abarca um conjunto de princípios no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbana e uma série de instrumentos que, como apropriada denominação define, são meios para atingir as finalidades desejadas. Entretanto, delegou-se como não poderia deixar de ser para cada município, a partir de processo público e democrático, a explicitação clara destas finalidades. Neste sentido, o Estatuto funciona como uma espécie de caixa de ferramentas para uma política urbana local [...] (INSTITUTO PÓLIS, 2002, p.22).

Havia, portanto, a necessidade de construção de um Plano Diretor para o município, visando estabelecer critérios específicos para o uso e ocupação do solo do perímetro urbano, bem como garantir a ação coercitiva do poder público sobre as propriedades e áreas urbanas, de modo a se preservar a função social dos espaços.

É fundamental que a prefeitura envolva ativamente os diferentes setores da sociedade nos debates dos instrumentos e do Plano Diretor. Apenas dessa forma poderá ficar claro para todos que em alguns casos é preciso que uma minoria abra mão de seus privilégios para que sejam garantidos os recursos territoriais e materiais que permitirão um crescimento mais equilibrado da cidade.

Diante disso, se faz necessário o estudo dos objetivos e diretrizes da Lei Complementar 002/2004 de Imperatriz/MA.

2.2.3 Dos Objetivos e diretrizes do Plano Diretor de Imperatriz

Os Planos Diretores Municipais de um modo geral têm por alvo o estabelecimento de padrões de qualidade. Padrões estes que devem ser refletidos no estilo ou modo de vida dos munícipes, bem como na prestação dos serviços urbanos (comércio, limpeza pública, transporte coletivo, defesa civil, segurança pública). Todavia estes mesmos padrões qualitativos almejados pelos PDMs, só poderão ser atingidos a partir da integração de pelo menos três fatores fundamentais que são: uma eficiente e eficaz “Política de Desenvolvimento Urbano”, do cumprimento da “Função Social da Cidade” e da garantia da Função Social da Propriedade Urbana”.

Uma eficiente e eficaz “Política de Desenvolvimento Urbano” é aquela que consegue promover a melhor ou mais harmônica distribuição da população urbana e das atividades desenvolvidas por esta. Já a “Função Social da Cidade” é atingida quando esta consegue assegurar aos seus residentes as condições necessárias ao pleno desenvolvimento produtivo (prestação de serviços urbanos), bem como o pleno gozo da cidadania (direitos essenciais: saúde, educação, trabalho, saneamento básico, segurança, ambiente saudável, etc). E a Função Social da Propriedade Urbana” é aquela que estando consolidada nas diretrizes de um Plano Diretor e em conformidade com os dispositivos legais, garante aos moradores de centros urbanos um processo de uso e ocupação condizente com as exigências da própria sociedade urbana.

Por isso o art. 3º da Lei Complementar Municipal 002/2004 que dispõe sobre o Plano Diretor do município frisa:

Art.3º Para efeito desta Lei ficam entendidas as seguintes definições:

I - Política de Desenvolvimento - Conjunto de objetivos e diretrizes para orientar a ação governamental relativa à distribuição da população e das atividades urbanas e rurais no território municipal, definindo as respectivas áreas, tendo em vista ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e proporcionar bem-estar à população.

II - Função Social da Cidade - Função que deve cumprir a cidade para assegurar as condições gerais necessárias ao desenvolvimento da produção, do comércio e dos serviços e, particularmente, à plena realização dos direitos dos cidadãos, como o direito à saúde, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, à educação, ao trabalho, à moradia, ao transporte coletivo, à segurança, à informação, ao lazer, ao ambiente saudável e à participação no planejamento.

III - Função Social da Propriedade Urbana - Aquela que é atendida quando o uso e ocupação da propriedade urbana respondem às exigências fundamentais da sociedade,

consolidadas nas Diretrizes do Plano Diretor, em conformidade com os dispositivos de instrumentação legais decorrentes. (IMPERATRIZ, 2004).

Em complementação as definições expostas no art 3º da Lei Complementar Municipal 002/2004, o art. 8º desta mesma lei estabelece os objetivos a serem atingidos pelo Plano Diretor do município (Imperatriz-MA), seriam estes de ordem: política, socioeconômicos, físicos-ambientais e administrativos.

Art 8º Para efeito desta Lei, objetivos compreendem padrões de qualidade a serem atingidos pelo Plano Diretor, relativamente à Política de Desenvolvimento Urbano e as Funções Sociais da Propriedade Urbana e da Cidade.

Parágrafo único. O Plano Diretor fixa objetivos políticos, econômicos e sociais, físico-ambientais e administrativos, que orientaram o desenvolvimento do município. (IMPERATRIZ, 2004).

Dentre os objetivos de ordem político-administrativos estariam: a garantia à participação dos cidadãos nas decisões de agentes públicos e privados que por ventura viessem a afetar organização do espaço; qualidade na prestação dos serviços públicos; facilidades no acesso à informação; redução das desigualdades entre os bairros com: a eliminação do déficit de infraestrutura, equipamentos sociais e serviços urbanos; as transformações urbanas pela atuação conjunta do setor público e do setor privado, qualidade de vida na cidade, além de coibição a especulação imobiliária, o incremento de mecanismos voltados à melhoria da receita e arrecadação municipal, incluindo legislação tributária, planta genérica de valores, cadastros técnicos e meios de acompanhamento, fiscalização e auditagem de receitas.

Art.9º Constituem Objetivos Políticos:

I - a participação dos cidadãos nas decisões de agentes públicos e privados que afetem a organização do espaço, a prestação de serviços públicos e a qualidade do ambiente urbano;

II - a transparência da ação do governo e a ampliação do acesso à informação por parte da população;

III - a desconcentração do poder político e a descentralização dos serviços públicos;

IV - a melhoria da qualidade de vida na cidade e a redução das desigualdades entre suas zonas;

V - a eliminação do déficit de infraestrutura, equipamentos sociais e serviços urbanos que atinjam, de modo especial, a população de baixa renda;

VI - as transformações urbanas pela atuação conjunta do setor público e do setor privado;

VII - o incentivo e a organização de debates, especialmente sobre problemas da cidade e da vida urbana;

VIII - a coibição da especulação imobiliária. (IMPERATRIZ, 2004).

Como diretrizes para obtenção de tais objetivos o Plano veio a propor a sociedade imperatrizense: a modernização da máquina pública, afim de ampliar o acesso público à informação; métodos de avaliação interna e pelo usuário da eficácia e da eficiência dos serviços públicos; o constante treinamento e atualização técnica dos recursos humanos do município; obtenção de maior transferência de recursos para o Município, através de alterações da legislação tributária; a criação e o fortalecimento dos conselhos setoriais, objetivando a participação e o controle da sociedade civil sobre os diversos programas setoriais.

No que tange aos aspectos socioeconômicos o Plano expôs dentre seus objetivos: a preservação e melhoria dos serviços de saúde, a erradicação do analfabetismo e a melhoria da qualidade da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio; a melhoria e ampliação do sistema viário e de todo os sistemas e meios de transporte existentes; a provisão de facilidades aos cidadãos idosos e portadores de necessidades especiais na fruição da cidade; a segurança do pedestre na sua locomoção; a contribuição à maior segurança da integridade física e do patrimônio dos cidadãos; a preservação do patrimônio público; o aperfeiçoamento dos critérios de limpeza da cidade, da coleta dos resíduos sólidos e de sua destinação final; infraestrutura e serviços de abastecimento de água, saneamento e energia, de forma a atender adequadamente ao conjunto de toda a população, outros.

Art.10 Constituem Objetivos Econômicos e Sociais:

- I - a melhoria das condições de habitação da população de baixa renda;
- II - a preservação e melhoria dos serviços de saúde e a garantia do acesso a todos os cidadãos e o amparo integrado à criança, adolescente, mulher e idoso carentes;
- III - a erradicação do analfabetismo e a melhoria da qualidade da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio;
- IV - a promoção da flexibilização dos cursos profissionalizantes, permitindo sua adequação a novas demandas do mercado de trabalho e sua articulação com outros projetos voltados à inclusão social;
- V - a criação de centros de formação e orientação profissional nas regiões com maiores índices de exclusão social;
- VI - o estabelecimento de parcerias com as esferas estadual e federal, visando à implantação de cursos de nível superior voltados à vocação econômica do município;
- VII - a garantia da segurança alimentar à população carente;
- VIII - o estímulo à participação da iniciativa privada em projetos de resgate do débito social;
- IX - a ampliação e a descentralização dos equipamentos destinados ao esporte, à cultura e ao lazer, de forma a garantir o uso pela população e promover o desenvolvimento do turismo local;
- X - a melhoria e ampliação do sistema viário e de todo os sistemas e meios de transporte existentes, garantindo aos usuários adequada cobertura, frequência, pontualidade, segurança, conforto e tarifa justa;
- XI - a provisão de facilidades aos cidadãos idosos e portadores de necessidades especiais na fruição da cidade, em seus equipamentos públicos e em seus serviços;
- XII - a segurança do pedestre na sua locomoção;
- XIII - a contribuição à maior segurança da integridade física e do patrimônio dos cidadãos;

- XIV - a preservação do patrimônio público;
- XV - o aperfeiçoamento dos critérios de limpeza da cidade, da coleta do resíduo sólido e de sua destinação final [...] (IMPERATRIZ/2004).

E como diretrizes para promoção de tais fins propôs o referido plano as seguintes estratégias de atuação: construção de habitações de interesse social em áreas próximas a regiões já atendidas por redes de infraestrutura, programas de erradicação ou de melhoria da qualidade das moradias existentes; a integração de órgãos públicos e da iniciativa privada em programas de alimentação e de atendimento da criança e idoso; a ampliação da rede pré-escolar e educação infantil, bem como o estímulo à educação técnica; a provisão de equipamentos sociais e de mobiliário urbano adequados aos usos dos cidadãos, em especial aos portadores de necessidades especiais; o equilíbrio do número de unidades básicas de saúde e de leitos hospitalares, distribuindo-os segundo padrões dignos de atendimento; a implantação de programas permanentes de educação no trânsito e educação ambiental.

E finalmente do ponto de vista físico-ambiental a Lei Municipal 002/2004, propôs como meta: a coibição de loteamentos em áreas de declividade igual ou superior a 30%, ou de solo alagadiço ou sujeitos a inundações, ou aterrados com material nocivo à saúde pública sem prévio saneamento, assim como em áreas de preservação ambiental; a implementação da política de drenagem da cidade e de combate às inundações; a elaboração de política de criação e de implantação de parques e áreas verdes, de promoção de ajardinamento e de arborização de áreas públicas, bem como de seu incentivo, nas áreas privadas; o complemento e a melhoria da malha viária existente, de modo a possibilitar a ligação entre domicílios, bairros, áreas de empregos e polos prestadores de serviços e lazer; a implantação de anéis viários conectados aos bairros da cidade, estações de transporte aéreo, ferroviário, rodoviário, portuário e aos principais equipamentos públicos do município; a melhoria permanente do sistema de transporte coletivo; a seleção de corredores preferenciais para o transporte de carga, de áreas de estacionamento de caminhões e de terminais para carregamento; outros.

Art. 11 Constituem Objetivos Físico-Ambientais:

- I - a preservação e conservação dos recursos naturais do sítio urbano, evitando a erosão do solo, melhorando a drenagem dos fundos de vale e córregos, protegendo os mananciais e eliminando a poluição das águas e do ar;
- II - a garantia dos padrões de qualidade ambiental, pelo seu efetivo controle e de forma a estimular o uso dos recursos existentes;
- III - a preservação e melhoria da paisagem, conservando, para este fim, os recursos naturais, os espaços urbanos e os edifícios considerados patrimônio histórico-cultural, bem como as edificações ou mobiliário urbano, consagrados pela população como referências urbanas;

- IV - a indução da ocupação do solo, de modo a conservar os recursos naturais e a obter um desenvolvimento harmônico da cidade;
- V - o equilíbrio das áreas destinadas ao uso coletivo e áreas verdes, como condição ao adensamento;
- VI - a identificação de áreas para garantir e ampliar sua função polarizadora de comércio e serviços e para implantação de unidades de conservação [...]
- VII - a recuperação de áreas urbanas em processo de deterioração [...] (IMPERATRIZ, 2004).

As diretrizes propostas para atingir estes objetivos iriam desde: a coibição de loteamentos em áreas de declividade igual ou superior a 30%, ou de solo alagadiço ou sujeitos a inundações, ou aterrados com material nocivo à saúde pública sem prévio saneamento, assim como em áreas de preservação ambiental; a preservação ao máximo da permeabilidade natural dos fundos de vale e a proteção contra a erosão da calha e cabeceiras dos córregos e rios; a implementação da política de drenagem da cidade e de combate às inundações; a elaboração de política de criação e de implantação de parques e áreas verdes, de promoção de ajardinamento e de arborização de áreas públicas, bem como de seu incentivo, nas áreas privadas; o complemento e a melhoria da malha viária existente, de modo a possibilitar a ligação entre domicílios, bairros, áreas de empregos e polos prestadores de serviços e lazer; a implantação de anéis viários conectados aos bairros da cidade, estações de transporte aéreo, ferroviário, rodoviário, portuário e aos principais equipamentos públicos do município; a melhoria permanente do sistema de transporte coletivo; a seleção de corredores preferenciais para o transporte de carga, de áreas de estacionamento de caminhões e de terminais para carregamento; outros.

Art.16 Constituem Diretrizes Físico-Ambientais:

- I - a reciclagem dos resíduos sólidos e sua reutilização como insumo nas cadeias produtivas;
- II - a coibição de loteamentos em áreas de declividade igual ou superior a 30%, ou de solo alagadiço ou sujeitos a inundações, ou aterrados com material nocivo à saúde pública sem prévio saneamento, assim como em áreas de preservação ambiental;
- III - a preservação ao máximo da permeabilidade natural dos fundos de vale e a proteção contra a erosão da calha e cabeceiras dos córregos e rios;
- IV - a implementação da política de drenagem da cidade e de combate às inundações;
- V - a elaboração de política de criação e de implantação de parques e áreas verdes, de promoção de ajardinamento e de arborização de áreas públicas, bem como de seu incentivo, nas áreas privadas;
- VI - o complemento e a melhoria da malha viária existente, de modo a possibilitar a ligação entre domicílios, bairros, áreas de empregos e pólos prestadores de serviços e lazer;
- VII - a implantação de anéis viários conectados aos bairros da cidade, estações de transporte aéreo, ferroviário, rodoviário, portuário e aos principais equipamentos públicos do município;
- VIII - a melhoria permanente do sistema de transporte coletivo;
- IX - a seleção de corredores preferenciais para o transporte de carga, de áreas de estacionamento de caminhões e de terminais para carregamento;

X – o incremento do setor administrativo existente para o controle e preservação ambiental de áreas naturais públicas;
XI - a ampliação e adequação da administração municipal, com vistas ao estímulo das potencialidades econômicas e à preservação das áreas e expoentes de interesse ambiental [...] (IMPERATRIZ, 2004).

Diante de todo o aporte teórico exposto neste trabalho, se faz necessário fazer uma análise da aplicabilidade do Plano Diretor de Imperatriz do Maranhão, diante daquilo que o instrumento propõe.

2.2.4 Da aplicabilidade do Plano Diretor de Imperatriz/MA

O Plano Diretor enumera diversos objetivos e diretrizes que proporcionaram meios para obtenção destes. Ocorre que na prática, infelizmente, não é perceptível tais práticas.

Apesar de prever do ponto de vista político-administrativo a melhoria da máquina pública: com a modernização, (re) aparelhamento técnico, atualização dos servidores públicos municipais, mais fácil e prático acesso do cidadão aos serviços de informação. Ainda percebemos uma realidade discordante com este discurso em nosso município; pois ainda existem dificuldades no acesso às informações, alguns mecanismos de trabalho e de prestação de serviços públicos são visivelmente arcaicos.

Embora entre seus objetivos políticos e socioeconômicos a Lei Municipal 002/2004 prever qualidade, eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos urbanos, ainda são visíveis as falhas ou negligência neste setor, sobretudo, nos setores de Saúde e Educação.

A cidade de Imperatriz por possuir uma localização privilegiada e diante de uma maior diversidade de serviços prestados se tornou uma referência em atendimento em saúde e em educação. Diante disso, passou a ficar sobrecarregada na prestação dos serviços nesses dois quesitos. A saúde, em especial, é a principal prejudicada nesse cenário pois mal consegue dar conta da demanda principal da localidade que seria dos seus próprios habitantes.

O Plano Diretor Municipal de Imperatriz previa entre seus objetivos a melhoria dos sistemas de transportes com a ampliação do sistema viário e de todos os sistemas e meios de transportes existentes, visando garantir aos usuários: adequada cobertura, frequência, pontualidade, segurança, conforto e tarifa justa. É notório a precariedade do sistema viário, possuindo Imperatriz apenas duas empresas de ônibus, sendo que a pouco tempo atrás apenas uma empresa prestava o serviço com a frota em péssimas condições de uso.

O fato de só duas empresas atenderem a demanda pública de transporte faz com que aumente a permanência ou frequência de pessoas nos pontos de ônibus, o que representa um verdadeiro risco (para aqueles que utilizam o transporte público no período noturno), o que também representa stress e exaustão àqueles que não dispoendo de veículos próprios utilizam transportes coletivos para se locomoverem na cidade de Imperatriz-MA. Sem falar que por serem apenas duas empresas atuando na região elas estabelecem as tarifas que lhes convêm e, a população não tem outra opção senão aceitar, “ruim com elas, pior sem elas”. Assim nosso sistema de transporte público não estar em nada de acordo com os parâmetros propostos pelo Plano Diretor Municipal.

Mas, é na questão da Segurança Pública que o plano realmente deixa a desejar: enquanto no inciso XXII do art 10º da Lei Municipal 002/2004 previa-se a contribuição à maior segurança a integridade física e do patrimônio dos cidadãos de Imperatriz; a cidade registra um dos maiores números em: assassinatos, roubos, assaltos, latrocínios, crimes de encomenda, arrombamentos. São inúmeras as vítimas da violência urbana em Imperatriz-MA, e um dos fatores que tem contribuído para isso é a falta de postos policiais nos principais bairros da cidade (sobretudo nas periferias, onde os índices de violência são ainda maiores), além de um sistema de iluminação pública precário.

Em termos de diretrizes socioeconômicas o plano também prevê a construção de habitações de interesse social em áreas próximas às regiões já atendidas por redes de infraestrutura, além da eliminação de casos de má condição habitacional, com a elaboração de programas de erradicação ou de melhoria da qualidade das moradias existentes. Não havendo nenhuma política pública sendo desenvolvida ou a ser desenvolvida nesse sentido.

Outro objetivo frisado neste sentido (socioeconômico) pelo Plano Diretor Municipal de Imperatriz-MA, diz respeito à condição e fruição dos idosos e deficientes na cidade. Gigantescos são os obstáculos e dificuldades encontrados por esta classe nos mecanismos de acesso a cidade e ao urbano em Imperatriz-MA: calçadas irregulares, ausências de vias especiais de acesso aos principais organismos públicos e privados, bem como aos transportes coletivos. O espaço que paradoxalmente melhor representa este descaso público ou desvio de fim almejado pelo Plano Diretor do Município é o próprio Fórum de Justiça da cidade, neste não existia a pouco tempo atrás nenhum tipo de acesso ao segundo piso do prédio se não fosse através de escadas. Hoje existe um elevador capaz de proporcionar a acessibilidade as salas de audiência que se encontram no segundo piso do prédio, mas infelizmente em sua vida útil tem mais permanecido em manutenção do que em funcionamento efetivo.

E finalmente embora o Plano Diretor de Imperatriz tenha frisado em meio aos seus objetivos físico-ambientais a necessidade de implementação de políticas de respeito às áreas de inundação natural, estas permanecem sendo ocupadas. Incontáveis são as vítimas das cheias do Rio Tocantins, todos os anos em Imperatriz-MA. Mas, não apenas os moradores ribeirinhos sentem os efeitos nefastos deste fenômeno; toda a população de Imperatriz-MA tem sofrido com os problemas de cheias e alagamentos, apesar do plano também frisar a necessidade de implementação de políticas de drenagem urbana.

Segundo dados colhidos junto a Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão (CAEMA) em Imperatriz há um sistema de drenagem que começa no viaduto central da cidade e se estende até a Rua Alagoas, a partir desta rua as águas superficiais misturam - se às águas servidas, até desaguar na Bacia do Rio Tocantins, comprometendo toda sua rede de drenagem e, por conseguinte, comprometendo a qualidade de vida e a saúde pública local.

Assim, embora o Plano Diretor Municipal de Imperatriz não tenha se esquivado em seu texto escrito à cerca de tais políticas públicas, ainda a muito a ser feito neste sentido em nosso município. Muito ainda precisa ser feito em Imperatriz-MA para que possamos garantir a sua população qualidade de vida urbana e sustentabilidade urbano-ambiental.

Um dos pontos que inclusive ainda nem saiu do papel e, que fora elemento de destaque dentro do Plano Diretor de Imperatriz, fora àquele que diz respeito à construção de um aterro sanitário para a cidade. O objetivo era promover uma melhor e mais adequada destinação (final) para os resíduos sólidos produzidos pela cidade de Imperatriz-MA. Todavia apesar dos 13 (treze) anos de aprovação do Plano, todo o lixo produzido em Imperatriz-MA continua sendo despejado a céu aberto (Lixão Municipal).

É para o lixão municipal que todos os dias são encaminhados todos os resíduos produzidos pela cidade de Imperatriz-MA (lixo doméstico, industrial e hospitalar), sem qualquer preocupação ou tratamento aparente; isso apesar de o Plano Lei 002/2004 frisar enfaticamente a necessidade primordial por um tratamento adequado aos resíduos sólidos aqui produzidos (reciclagem e reutilização como insumo nas cadeias produtivas), isso apesar de destacar este mesmo Plano, a necessidade emergencial de construção de um aterro sanitário para atender a demanda urbana de Imperatriz-MA, não tendo sido realizado.

Frisou-se também em termos físicos - ambientais no referido plano à necessidade de preservação e conservação dos recursos naturais dos sítios urbanos, evitando a erosão do solo, melhorando a drenagem dos fundos de vale e córregos, protegendo os mananciais e eliminando a poluição das águas e do ar. Todavia somente em um dos riachos de Imperatriz-Ma, (Riacho Bacuri), é que iniciou-se um trabalho de recuperação ou despoluição das águas, os demais

riachos ou córregos da cidade (Riacho Bacurí, Meio, Santa Tereza, Capivara) continuam recebendo toda carga de dejetos, e trabalho nenhum (nem mesmo de conscientização) neles fora desenvolvido ou aplicado.

Após essa análise é notório algumas debilidades existentes no Plano Diretor, mas também se deve ressaltar potencialidades.

2.3 Debilidades e Potencialidades

O Plano Diretor contemplado em Lei (002/2004) traz algumas propostas interessantes às problemáticas físicas, sociais, econômicas e políticas da região. Todavia não se consegue perceber o alcance desta norma em Imperatriz/MA. Percebe-se que algumas variáveis estariam contribuindo para tal situação, fatores de ordem política, por exemplo.

Todo Plano Diretor é criado com o intuito maior de contribuir com o pleno desenvolvimento urbano, através da criação de estratégias de crescimento, ordenamento e minimização de impactos. Por isso mesmo, todos eles têm em comum o compromisso de garantir as populações urbanas os mecanismos essenciais para a consecução de pelo menos três objetivos ou fundamentos básicos: a garantia do usufruto da Função Social da Cidade, da Propriedade Urbana e, por conseguinte o pleno gozo de uma eficiente e eficaz Política de Desenvolvimento Urbano. E aí residiria um dos grandes percalços a ser superado em Imperatriz-MA, já que o Plano Diretor Municipal em vigor na cidade não estaria sendo capaz de garantir a sua população os propósitos mínimos ou básicos de qualquer Plano Diretor.

Quando um plano, projeto ou proposta não consegue atingir propósitos básicos, ele certamente não contemplará seus demais objetivos. E se ele consegue atingir seus objetivos fundamentais rapidamente marcha em direção à contemplação dos demais e, conseqüentemente dar garantias de qualidade de vida às populações atuais e futuras. Caminha, portanto, rumo a tão almejada sustentabilidade urbano-ambiental.

A exemplo de outras grandes e médias cidades do país e do mundo, em Imperatriz-MA, são inúmeros os problemas de ordem urbano-ambiental: poluição hídrica, falho sistema de drenagem urbana, ineficiente sistema de transporte público, precário sistema de serviços públicos: Educação, Saúde, Segurança. Apesar de já dispor de todo um arcabouço jurídico-legal (Plano Diretor, aprovado deste 2004), suficiente para resolver (ou no mínimo amenizar) boa parte destas problemáticas, Imperatriz ainda não conseguiu projetar-se ao futuro. Infelizmente

verifica-se que há pouca ou nenhuma preocupação com a qualidade ambiental em seu meio urbano.

Entre muitos outros fatores envolvidos na situação, questões de ordem política estariam interferindo direta ou indiretamente na efetivação ou aplicabilidade do Plano no município. Existe uma verdadeira polêmica acerca da validade deste, para muitos ele não passa de um mero plágio, para outros ele é nada mais que um documento infundado e tecnicamente inviável ou mesmo ainda um plano inválido ou nulo, visto que não teria tido uma participação popular efetiva em sua formulação.

Poderíamos acrescentar também que a Lei 002/ 2004 ainda não se faz sentir em sua plenitude em Imperatriz-MA, porque infelizmente também não conseguiu atingir os objetivos básicos de um Plano Diretor Urbano que é: o de garantir a Função Social da Cidade e a Função Social da propriedade Urbana. O que torna a sua Política de Desenvolvimento urbano ineficiente e ineficaz.

Em contrapartida, o Plano Diretor de Imperatriz apresenta propostas interessantes à realidade socioambiental, como a construção de um aterro sanitário, a criação de casas populares em região segura, melhoria das condições de atendimento público. Porém são propostas que infelizmente estão apenas tuteladas pela norma, não possuindo nenhuma aplicabilidade prática.

Assim quando a partir e, em conformidade com Estatuto das cidades e da Lei Municipal em vigor (Lei 002/2004) a cidade de Imperatriz-MA for capaz de assegurar as condições gerais necessárias ao desenvolvimento da produção, particularmente, à plena realização dos direitos dos cidadãos: direito à saúde, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, à educação, ao trabalho, à moradia, ao transporte coletivo, à segurança, à informação, ao lazer, ao ambiente saudável e à participação no planejamento (função social da cidade); e quando o uso e a ocupação do solo urbano de nosso município responder as exigências de sua própria sociedade (função social da propriedade urbana), é que começaremos a dar os primeiros passos rumo à tão almejada sustentabilidade urbano-ambiental.

3 UM OLHAR SOBRE O PLANO DIRETOR DE IMPERATRIZ DO MARANHÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

No ano de 1990, a Plenária Urbana (Plano Plurianual Urbano) põe em discussão a problemática urbana do município de Imperatriz-Ma. A intenção era politizar a discussões sobre a cidade e garantir a participação popular nas decisões administrativas.

A sociedade organizada, através da PLURI, discutiu estas questões e apresentou propostas de política urbana, e a criação do Conselho Comunitário de Habilitação e Urbanismo, onde garantiria além da participação dos órgãos competentes no setor, a presença da sociedade civil através das suas instâncias organizativas. A PLURI, tinha a preocupação de politizar a discussão sobre a cidade, por meio da crítica e da denúncia, mas, sobretudo pela abertura de canais de participação da sociedade organizada.

Após a realização da Plenária Urbana em 1990 e, com a promulgação da Lei Orgânica Municipal em 1991, pelos menos três tentativas foram feitas no sentido de se criar um Plano Diretor para município de Imperatriz - MA (algumas tentativas até mesmo antes da efetivação da Lei Orgânica do Município-1990). Até que no ano 2001 fora efetivada a criação do primeiro Plano Diretor do município, para tanto foram realizadas algumas audiências públicas, até a conclusão do projeto em 2004. Aprovado pela Câmara Municipal, transformou-se em Lei Municipal N° 002 de 14 de julho de 2004.

O Plano Diretor é um instrumento básico regulador de um processo de planejamento municipal para a implementação da política de desenvolvimento, norteando as ações dos agentes públicos e privados, através de objetivos, diretrizes, instrumentos, programas e disposições gerais apresentadas nesta lei. IMPERATRIZ, Lei Complementar de N° 002/2004)

Este plano veio a definir uma política para o Meio Ambiente, Cultura, Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural, Habitação, Transporte, Turismo, Gestão Pública, etc. Dentro deste plano também está inserida a “Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do solo urbano” (IMPERATRIZ, Lei Complementar de N° 002/2004), onde se estabelecem critérios e limites para o uso do solo urbano do município.

O Plano Diretor é o instrumento básico e regulador de um processo de Planejamento Municipal para a implementação da Política de Desenvolvimento, norteando a ação dos agentes públicos e privados, através dos objetivos, diretrizes, instrumentos, programas e dispositivos gerais apresentados em lei (IMPERATRIZ, Lei Complementar de nº 002/ 2004).

Para a construção de um Plano Diretor se faz necessário a observância de alguns procedimentos em consonância ao que diz o Estatuto da Cidade, Constituição Federal de 1988 e a própria recomendação do Ministério das Cidades.

Segundo o guia para a elaboração de um Plano Diretor Participativo, pelos Municípios e cidadãos, o primeiro passo a ser dado é “Ler a cidade”. A ideia dessa etapa é fazer uma leitura de todos os problemas e necessidades do município, juntamente com suas potencialidades. Esse olhar deve acontecer de forma diversificada, não buscando apenas análises técnicas da realidade. A impressão técnica sobre a realidade servirá de base para a compreensão do universo como um todo em contrapartida ao olhar ambiental, social, cultural e de infraestrutura realizados. Essa etapa também levantará possíveis soluções a esses problemas enfrentados pelo município.

A linguagem desenvolvida na construção técnica da leitura da cidade, deve ser acessível para que seja possível a discussão sobre os aspectos levantados, servindo de norteador com relação aquilo que será avaliado pela sociedade.

Essas análises podem englobar desde a identificação de áreas com maior fragilidade ambiental como também aspectos relacionados a distribuição dos equipamentos públicos e de infraestrutura existentes na cidade.

Após essas análises realizadas, em prol de identificar e verificar através dessas discussões os problemas e as possíveis soluções a serem realizada, surge uma segunda etapa na construção de um Plano Diretor que é “Formular e Pactuar propostas”. Não adianta nada um levantamento extenso das necessidades e desafios municipais se não houver possibilidade de interferência nesse processo para a solução desses problemas, então se faz necessário a seleção dos quesitos mais importantes para o município. A lógica é levantar os temas que realmente são cruciais para o território diante daquilo que poderá ser realizada para a satisfação dos mesmos.

Diante de todos os assuntos selecionados deverá ser organizado uma estratégia específica e quais instrumentos viáveis para a solução dessas contingências, em atendimento ao que diz os objetivos do Plano Diretor da localidade.

Como exemplo de temas prioritários temos esvaziamento econômico e populacional do município com objetivo de criar condições para gerar emprego e renda, e reverter o processo, tendo como estratégia para solucionar essa contingência definir e assegurar espaços nos quais se possam desenvolver atividades econômicas rurais e urbanas, geradoras de oportunidades de emprego e renda; simplificar a legislação; requalificar imóveis desocupados, para micro e pequenas empresas.

Outro ponto crucial que poderia ser levantado de forma prioritária pelos municípios seria os riscos ambientais, tendo como objetivo evitar novos riscos de escorregamentos, erosão,

inundação e contaminação do subsolo, desenvolvendo como estratégia implantar o gerenciamento de riscos; planejar as intervenções de segurança e de recuperação de áreas degradadas; estabelecer gestão sustentável das águas pluviais urbanas; implantar o controle de ocupação de áreas de risco.

É salutar que todos os atores envolvidos no processo de elaboração do Plano Diretor também participem dessa etapa de formular e pactuar propostas, assim como no desenvolvimento de estratégias, pois é nessa etapa em que serão definidas as linhas básicas do Plano Diretor.

Surge a etapa de “definição dos instrumentos”. O Estatuto da Cidade prevê mais de 30 instrumentos capazes de auxiliar e potencializar a vida útil do Plano Diretor. Essas ferramentas serão imprescindíveis para a execução dos objetivos construídos no Plano Diretor. Se esses instrumentos forem bem aplicados eles tem como controlar o uso do solo, arrecadar e redistribuir oportunidades e recursos, de forma simultânea durante todo o processo.

O Estatuto da Cidade fala sobre a gestão democrática no capítulo IV onde está previsto alguns instrumentos que proporcionam o processo de planejamento participativo. Deve haver a abertura de canais em que a população possa participar de forma direta.

As audiências públicas são um exemplo de requisito obrigatório no processo de discussão para a aprovação do Plano Diretor na Câmara Municipal, sendo condição para validação da lei municipal que institui o Plano Diretor. Dependendo do município, pode haver a fixação de quantidade de audiências públicas a serem realizadas, através de Lei Orgânica Municipal. Entre os fatores determinantes para a realização de mais de uma audiência pública está a quantidade de habitantes no município.

É importante que a população possa ter acesso a toda a documentação que compõe o processo de elaboração do Plano Diretor, cabendo a Prefeitura disponibilizar esses materiais. Isso é imprescindível para que a população possa conhecer o teor dessa documentação para estar também participando dos debates para a elaboração do Plano Diretor.

A lei do Plano Diretor deve estabelecer a estrutura e o processo participativo de planejamento para implementar e monitorar o Plano Diretor. O monitoramento compreende avaliações, atualizações e ajustes sistemáticos, que devem estar definidos na lei. O Plano Diretor deve definir também as instâncias de discussão e decisão do monitoramento, como os conselhos, sua composição e suas atribuições.

A forma como o sistema de gestão e de planejamento será implementado e monitorado, para garantir o controle social, dependerá da montagem acordada no pacto de elaboração do

Plano Diretor e deverá ser coerente com a capacidade de gestão do município. Por exemplo, através do Sistema de Gestão e Planejamento do Município, ou estruturas assemelhadas.

A construção do Plano Diretor não termina na fase de planejamento, conforme reza o guia para a elaboração de um Plano Diretor Participativo, pelos Municípios e cidadãos:

A conclusão do Plano Diretor não encerra o processo de planejamento. Ajustes podem e devem ser feitos. É recomendável que o próprio Plano Diretor determine os meios e a sistemática para revisá-lo. Conforme o Estatuto da Cidade, a lei que institui o Plano Diretor deverá ser revista pelo menos a cada 10 anos. A revisão e os ajustes deverão ser discutidos e acordados de forma integrada com os demais fóruns de discussão atuantes no município, consolidados em conferências municipais e articulados com as demais ações implementadas pelos diferentes níveis de governo. (BRASIL, 2004, p. 32).

Não é possível verificar se a concepção do Plano Diretor de Imperatriz LC 002/2004 observou todas essas etapas previstas no guia, pelo simples fato de não haver documentação sobre o processo na Secretaria de Planejamento Urbano. O que se tem notícia sobre a construção do Plano na época é baseado apenas em relatos jornalísticos feitos.

Diante disso o que podemos considerar é que esta análise da pesquisa apenas confirma a tese de que a construção de Planos Diretores, em alguns municípios brasileiros, como na realidade local, tem sido feito apenas baseado em fatores políticos sem qualquer parâmetro de análise dos problemas locais e muito menos em consonância a observância na participação popular em todo o processo.

A crítica que se faz é que muda-se o gestor, mudam-se as prioridades com relação as estratégias de desenvolvimento dos problemas locais, elevando o Plano Diretor a status de norma “pró-forme”. Isso traz como consequência vários problemas urbanos além daqueles já existentes de forma anterior a elaboração do Plano Diretor, como formulação de estratégias de acordo com os interesses dos gestores e não de acordo com a formulação em conjunto com a população em atendimento a gestão participativa prevista no Estatuto da Cidade. Há falta de observância dos problemas ambientais que envolvem o território municipal como prioridade no desenvolvimento de estratégias.

O Plano Diretor não é a solução de todos os problemas urbanos mas é um instrumento capaz de trazer ao município uma forma de planejamento capaz de solucionar boa parte dessas contingências locais e ainda alcançar a tão almejada sustentabilidade.

3.1 Reflexões e Contribuições

Após o estudo desenvolvido no capítulo 1, se percebe que o Plano Diretor ele foi ganhando uma série de conotações ao longo de anos, desde a sua primeira aparição em meados da década de 30. O que a evolução legislativa fez foi tentar acolher um instituto que já existia mas que, em tese, não se encontrava enquadrado em nenhuma diretriz constitucional, como uma pedra fundamental em todo o processo de urbanização.

É salutar que o Plano Diretor nunca perdeu sua característica de instrumento de salvaguarda dos municípios em detrimento as suas “n” possibilidades de utilização. Talvez, o problema seja justamente a falta de uma fiscalização nos municípios, na criação e aplicabilidade, ou quem sabe, algum tipo de vinculação, após a comprovação da eficácia do Plano Diretor, que viesse a “amarrar” os municípios a algum repasse de verbas, por exemplo, como já estipulado em outras legislações que regulamentam a realidade local, como a lei de resíduos sólidos, lei 12.305/2010.

Uma questão interessante é que não existe um modelo padrão de como deveriam ser elaborados os Planos Diretores, tendo os municípios total autonomia no processo. O que existe é um guia de elaboração de Plano Diretor participativo elaborado pelo Ministério das Cidades onde se tem um norte das etapas primordiais a serem seguidas na construção do instrumento, como já abordado acima, neste mesmo capítulo.

Sendo assim, o que se percebe é que apesar de toda uma recomendação do Ministério das Cidades com relação as etapas de elaboração dos Planos Diretores, estes são confeccionados baseados em convicções políticas próprias, sem observância as necessidades locais e consequente participação da população para o desenvolvimento de um planejamento urbano adequado.

Os problemas urbanos foram se agravando com o tempo, e isso também trouxe a necessidade de um olhar diferente para as cidades. Com base nisso, o Plano Diretor passou a concentrar outras funcionalidades que não se tinha ideia que fosse capaz. Começa a surgir uma perspectiva diferente para as questões ambientais, como algo fundamental em observância ao que vem acometendo as cidades como um todo.

Após um longo processo de discussão sobre as questões ambientais em proporção internacional e posteriormente nacional (Convenção de Estocolmo 1972, Rio 92 etc.) e diante de tantas expressões surgindo tentando exprimir o significado e importância desse contexto, nasce a “sustentabilidade”. Termo este que passou a trazer consigo o peso da responsabilidade da preocupação ambiental em quase todos os cenários em que o homem está inserido.

A sustentabilidade passa a ser aliada das boas práticas na indústria, através da internalização das externalidades negativas; na administração públicas, diante do

reaproveitamento de materiais, reciclagem; no comércio, com a política reversa e com o particular, na utilização da separação do lixo para a coleta seletiva.

O homem nunca se preocupou tanto com a qualidade de vida e isso tem refletido no ambiente urbano, corroborado pela constituição de 1988 que em seu artigo 225 estabelece a necessidade de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Com isso, cria-se a responsabilidade Intergeracional, um dos institutos mais modernos regulamentados por norma constitucional.

Se o meio ambiente está contido no ambiente urbano, e os problemas urbanos são da competência da regulamentação do Plano Diretor, então, não seria diferente que este passasse a concentrar mais essa preocupação e com isso, ser um instrumento para alcançar a sustentabilidade.

Apesar disso, no planejamento urbano das cidades, em especial por meio da elaboração dos planos diretores prevista constitucionalmente no Brasil, a maior parte dos municípios ainda não utiliza instrumentos de gestão urbana e ambiental, para aperfeiçoar seu planejamento

Assim as dificuldades dos municípios na aplicação dos instrumentos de gestão ambiental no planejamento urbano têm levado a uma situação em que poucos planos diretores são elaborados contendo diretrizes compatíveis com sua sustentabilidade ambiental. Mesmo naqueles municípios onde já se aplicam instrumentos urbanísticos como as operações urbanas, o zoneamento territorial e a disciplina de uso e ocupação do solo, ainda se enfrentam conflitos durante a aprovação e execução desses instrumentos, ante os riscos de estes provocarem novos impactos ambientais nos seus territórios.

Mesmo havendo todos esses pontos negativos na realidade, com o desenrolar da adequação a sustentabilidade ambiental, ficaram ressaltadas boas práticas no item 1.3.2 que ocorrem pelo mundo todo, em que a sustentabilidade desponta como um fator de desenvolvimento das cidades.

O estudo realizado no item 1.3.2 enriquece o trabalho, ao ilustrar situações ocorridas nos âmbitos internacional, nacional e regional sobre atitudes planejadas e decisivas para mudar uma realidade local, trazendo com isso soluções para diversos problemas comuns a várias outras cidades, inclusive brasileiras.

Claro que esses exemplos citados no decorrer do estudo não podem ser utilizados como ponto de partida para replicação na íntegra. Ressaltadas as devidas adequações, naquilo que for pertinente, é possível fazer a utilização dessas boas práticas na realidade de qualquer cidade brasileira, inclusive em Imperatriz do Maranhão.

Imperatriz assim como em São Francisco abriga vazios urbanos. Alguns destes, poderiam sofrer uma reestruturação como no projeto São Francisco Mission Bay. Como dito anteriormente, claro que a realidade local é bem diferente da californiana, mas diante de adaptações, seria possível fazer com que Imperatriz pudesse crescer para dentro, reabilitar funcionalmente suas áreas centrais, em contraposição ao espraiamento periférico.

Seria um desafio urbanístico, podendo trazer para Imperatriz a construção de mais de 3 mil unidades de moradia, mais de 150 mil m de espaços comerciais e 5 hectares de parques e áreas de lazer. Seria uma reestruturação produtiva significativa para a cidade.

Imperatriz apesar de ser uma cidade que abriga várias faculdades, indústria, um dos comércios mais movimentados da região, além de uma localização privilegiada, pois é uma cidade banhada pelo Rio Tocantins e cortada pela BR 010, ainda possui estilo de cidade de interior. Concentra problemas antigos, como os de moradias irregulares, falta de infraestrutura, crescimento desordenado, trânsito caótico permanentemente.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do ano de 2010, Imperatriz apresentou 48.3% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 69.7% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 22.4% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 7 de 217, 89 de 217 e 2 de 217, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 2303 de 5570, 3133 de 5570 e 1672 de 5570, respectivamente, conforme Quadro 10, abaixo.

Quadro 10 – Dados território e ambiente

Área da unidade territorial [2016]	1.368,988 km ²
Esgotamento sanitário adequado[2010]	48,3 %
Arborização de vias públicas [2010]	69,7 %
Urbanização de vias públicas [2010]	22,4 %

Fonte: IBGE (2017)

Diante desses dados é possível ver que Imperatriz, apesar de ser uma cidade de médio porte, ainda possui um déficit intenso sobre situações básicas dentro do município como a do esgotamento sanitário adequado. Percebe-se que isso se dá como consequência da não observância na aplicação de políticas públicas voltadas a solução de problemas ambientais já existentes. Falta prioridade por parte dos gestores. Em comparação a outras cidades brasileiras, vê-se que a situação se torna ainda pior. Infelizmente esses dados exemplificam alguns

problemas existentes em Imperatriz. Existem outros ainda maiores, em relação a educação e saúde, mas que por não ser objeto desta pesquisa não se entrará em detalhes.

Um projeto como o de São Francisco Mission Bay, traria para Imperatriz uma nova infraestrutura capaz de superar diversidade de situações que a muito se encontram sem solução. Não é um processo fácil a implementação dessa mudança urbana. Desenvolver com sustentabilidade pressupõe crença no progresso humano. Deve haver uma postura estrategicamente proativa impondo a adoção de medidas e parâmetros verdes em praticamente tudo o que se faz atualmente, mas impõe, sobretudo, a busca e adoção das técnicas e tecnologias avançadas na racionalização da gestão dos projetos e da operação das cidades.

As cidades compactas são muito mais propícias a essas mudanças estruturais que cidades maiores. Imperatriz caberia perfeitamente nessa lógica estrutural, pois apesar de ser uma cidade de médio porte, consegue concentrar todo o seu aporte tecnológico e núcleo essencial principal na área central da cidade, com raríssimas exceções.

Ocorre que, existe a impossibilidade de implementação desse tipo de projeto por estar acometida por fatores políticos. Infelizmente esse tipo de reestruturação delongaria tempo e recursos públicos. Um mandato subsequente a outro não seriam suficientes para concluir toda a mudança e isso significaria para o gestor entrega de uma obra de “mãos beijadas” para outro que levaria a fama da grandiosidade da benfeitoria urbana, sem ter “sacrificado” nenhuma parcela do orçamento público para isso, trazendo como consequência disso, ao novo gestor, a colheita dos frutos, ou seja, votos para a próxima eleição.

Imperatriz ainda é movida por paixões interioranas, como por exemplo, comoção política, quando se fala em obras públicas, e isso é terrível para a realização de qualquer planejamento urbano. Nenhum gestor irá desenvolver nenhum projeto se não der voto. Outro detalhe importante já estudado neste trabalho no capítulo 1, é que o Plano de Obras contido no Plano Diretor não gera obrigatoriedade e sim uma “ideia”, uma recomendação do que seria interessante realizar no município. Sendo assim, fica-se a mercê da vontade do gestor público local no desenvolvimento de boas práticas que venham contemplar desenvolvimento para o município.

Outra boa prática que poderia ser replicada a Imperatriz é o projeto 22 @ Barcelona. A ideia seria criar um bairro de uso misto de elevada qualidade urbana, necessária para o desenvolvimento das atividades intensivas em conhecimento e em alta tecnologia.

Imperatriz abriga uma indústria de papel e celulose e tem a expectativa de receber outras. A ideia de criação de um bairro de uso misto melhoraria consideravelmente a qualidade de vida das pessoas que moram ao redor da indústria. Apesar de ter havido uma adequação dos

povoados que já se encontravam na região que foi escolhida pelo município para recepcionar a indústria de papel e celulosa, esse processo, de alocação das famílias, não observou se a qualidade de vida dessas populações seria mantida, apesar de toda a melhoria da estrutura habitacional.

Isso gerou problemas de toda ordem, por exemplo, famílias que tinham em seu terreno três casas, receberam a promessa de serem alocados para uma outra área e que cada família teria sua casa, agora de alvenaria, mas não foi o que aconteceu. Cada família que morava em um único local, recebeu apenas uma casa de 2 quartos, fora outros problemas até mais graves, como a poluição industrial constante, podendo gerar uma série de doenças.

Ao ser implantado um projeto como o 22 @ Barcelona em Imperatriz, poderia haver a renovação de mais de 50% das áreas industriais. Com isso, traria qualidade de vida as populações não só do setor industrial mas de todo o município.

Por fim, destacamos a realidade de Curitiba, que dentre outras boas práticas, é famosa como exemplo em mobilidade, com seus 120 quilômetros de ciclovias, que ligam a cidade de ponta a ponta. O percurso é maior que a soma de ciclovias de São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte.

Imperatriz por concentrar uma quantidade expressiva de ciclistas cotidianamente, hoje estão na faixa de 43 mil circulando nas ruas (JORNAL O PROGRESSO, 2013), precisaria da realização de uma reestruturação em adequação a realidade de Curitiba.

Como já também mencionado anteriormente, Imperatriz possui um trânsito caótico, e um dos fatores que tem preponderado para a continuidade dessa situação, é a falta do desenvolvimento de um estudo para que seja desenvolvida uma engenharia de tráfego para a criação de novos acessos ao fluxo dos carros, motos, bicicletas e carroças.

Imperatriz se encontra atualmente “dividida” em concentração urbana, em duas partes principais, separadas pelo único viaduto da cidade construído com a finalidade de conciliar o fluxo dos carros, motos, bicicletas e carroças que vem pela avenida Getúlio Vargas sentido avenida Babaçulândia que dá acesso a várias outras cidades como João Lisboa, Senador La Roque e Amarante, como também a uma série de condomínios de luxo, uma das maiores faculdades particulares da cidade e uma pública, Justiça Federal, Tribunal Regional Eleitoral, Justiça do Trabalho, além do Hospital Macro Regional, construído para desafogar os atendimentos do hospital principal de Imperatriz, mais conhecido como Socorrão.

A foto 10 ilustra bem essa divisão. Vejamos abaixo.



Fonte: Adaptada pela Autora (acervo pessoal)

Em contrapartida, todo esse contingente populacional retorna pela avenida Dorgival Pinheiro de Sousa, sentido centro, ou seja, onde se encontra o núcleo essencial da cidade, sem falar, no acesso ao Estado do Tocantins pelo Rio Tocantins através da balsa ou pela ponte Dom Felipe Grégori.

O viaduto de Imperatriz tem sido utilizado mais comumente como a única via de acesso entre essas duas partes da cidade e isso tem causado um caos que ganha maiores proporções em horários de pico. Esse é um problema que existe a décadas e só vem agravando ao longo dos anos.

Em conformidade com o projeto da cidade de Curitiba, poderia ser desenvolvido um projeto um pouco mais complexo, talvez, para se reestruturar todo esse fluxo que é permanente e contínuo. Isso seria uma prática considerada sustentável pois melhoraria a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Claro que todas as boas práticas para serem aplicadas a realidade de Imperatriz precisam de início, de muito estudo e *a posteriori*, necessitaria de empenho não só do Poder Público mas de toda a coletividade para o empoderamento dessas relações e conseqüente sucesso na realização da obra.

CONCLUSÃO

As cidades brasileiras concentram uma gama de problemas que tem origem em várias óticas relacionadas a questões sociais, jurídicas e econômicas. No decorrer desta pesquisa ficou demonstrado de que forma a necessidade de planejamento urbano surge em consonância a todos esses fatores que acometem o âmbito local dos territórios.

Foi imperioso analisar a evolução do instrumento Plano Diretor no Brasil que passou por três fases em diferentes momentos da história mas que serviram de impulso para que uma diretriz constitucional fosse criada e de forma posterior uma norma complementar surgisse para que o Plano Diretor ganhasse um lugar de destaque em relação as cidades.

O aumento populacional de forma abrupta acabou por contribuir significativamente ao surgimento de uma diversidade de mazelas sociais como excessiva pobreza, moradias irregulares, criminalidade etc. e com a evolução das sociedades e a complexidade das relações, esses problemas acabaram por ganhar uma proporção ainda maior passando a integrar o cenário ambiental, afetando a qualidade de vida das pessoas.

Inegável foi a realização de análise documental com relação a verificação de documentos legislativos importantes para a evolução e legitimação do Plano Diretor no Brasil, como a lei 10.257 de 2001 conhecida como Estatuto da Cidade e a Constituição Federal de 1988, assim como a avaliação de outros documentos como o guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos do Plano Diretor Participativo.

Diante disso a pesquisa explanou que o Plano Diretor surge como um instrumento capaz de alcançar essas noções de justiça social e ambiental nas cidades. É dever do Poder Público local ser o primeiro na formulação de diretrizes socioambientais na definição e elaboração de políticas de desenvolvimento e expansão urbana, conforme imposição do constituinte de 1988 nos art. 3º, inciso I e IV; art. 182, *caput*, parágrafo 1º e 225, *caput* e a Lei 6938/1981.

Nessa ordem, o Poder Público municipal, gestor imediato do conflito sócio-econômico-ambiental, comprometido com os princípios do Estado Democrático de Direito, deverá tratar especificamente, da gestão dos problemas urbanos, essencialmente determinada, pelo cenário político local.

Ficou evidenciado boas práticas desenvolvidas em Canadá, Espanha, Estados Unidos, São Paulo, e Curitiba como exemplo de possibilidade de práticas que facilmente poderiam ser adaptadas e replicadas proporcionalmente em qualquer realidade brasileira. Também restou válida a crítica na obra de Villaça(2005) ao instrumento Plano Diretor em que percebe-se que

o instrumento Plano Diretor na realidade é apenas a ponta do iceberg diante de sua confecção e posterior aplicação caso não haja o empoderamento da sociedade e o Poder Público.

Procurou-se entender a história do município de Imperatriz do Maranhão para poder conhecer de que forma aconteceu o processo de planejamento urbano local. Restou demonstrado que Imperatriz foi crescendo, sem, contudo, manifestar aspectos fundamentais de planejamento, obviamente às ocupações deram-se de forma irregular e/ou caótica, o que se refletiu em um traçado urbano totalmente precário: as ruas sem alinhamento, dimensões de lotes e quadros irregulares, uso incompatível com as características específicas setoriais (com a implantação de indústrias em áreas impróprias), além de determinadas atividades comerciais não coerentes com usos residenciais.

Acredita-se que o desenvolvimento ou crescimento descontrolado deveu-se a própria política administrativa do município naquela época, onde os grupos dominantes agiam de acordo com seus interesses particulares, em detrimento das necessidades mais gerais e coletivas da região e de sua população.

Os Planos Diretores Municipais de um modo geral têm por alvo o estabelecimento de padrões de qualidade. Padrões estes que devem ser refletidos no estilo ou modo de vida dos munícipes, bem como na prestação dos serviços urbanos (comércio, limpeza pública, transporte coletivo, defesa civil, segurança pública). Todavia estes mesmos padrões qualitativos almejados pelos Planos Diretores municipais, só poderão ser atingidos a partir da integração de pelo menos três fatores fundamentais que são: uma eficiente e eficaz “Política de Desenvolvimento Urbano”, do cumprimento da “Função Social da Cidade” e da garantia da Função Social da Propriedade Urbana.

Diante disso, a pesquisa tratou dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor de Imperatriz do Maranhão através de uma análise em consonância com o que a realidade local vive, o que confirmou cada vez mais a ideia de que o instrumento local foi confeccionado apenas para satisfazer as exigências legais.

A construção de um Plano Diretor deve obedecer 4 etapas básicas. Dentre elas temos a “leitura do território” onde é feito um mapeamento de tudo que existe na localidade para que se possa “formular e pactuar propostas” onde serão definidas estratégias para a resolução dos problemas identificados inicialmente e de maneira posterior definir as prioridades que terá uma estratégia específica vinculada.

Ocorre que na realidade de Imperatriz do Maranhão não foi possível analisar se essas etapas foram cumpridas, apesar desse ser um dos objetivos da pesquisa, mas que ficou

impossibilitada devido à inexistência dos documentos que compuseram o processo de concepção da LC002/2004.

É sabido que sejam cumpridas etapas básicas mínimas para que haja a construção de um Plano Diretor legítimo e que tenha a possibilidade de atender as necessidades da localidade. Por meio do levantamento dessas deficiências a lógica é que sejam criadas estratégias que venham trazer qualidade de vida as pessoas por meio da sustentabilidade.

Apesar de não existir um Plano Diretor padrão para ser utilizado como premissa pelas cidades brasileiras, o que se tem é a confecção de planos em atendimento a exigências legais sem a menor preocupação em contemplar os problemas urbanos e principalmente ambientais locais. Imperatriz passa atualmente pela elaboração de um novo Plano Diretor onde fica a expectativa de criação de um documento que venha não apenas cumprir uma formalidade por fatores jurídicos mas que possa ser um aliado para a solução de problemas existentes, mas isso será objeto de uma nova pesquisa.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Discursos sobre a sustentabilidade urbana. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, campinas nº 01, maio - 1999.

ALMEIDA, Carlos de. **Do conceito de meio ambiente ao estudo de impacto de vizinhança no meio urbano. 2004**, 198 f. Dissertação (mestrado em arquitetura e urbanismo) Universidade Presbiteriana Mackenzie, são Paulo, 2004.

ALMEIDA, Fernando. **O bom negócio da sustentabilidade**. Rio de janeiro, nova fronteira, 2002.

BINSWANGER, Hans christoph. Fazendo a sustentabilidade funcionar: in Cavalcante Clóvis. **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo. Cortez editora – recife. Fundação Joaquim Nabuco p. 41-55 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 28 de fev. 2017.

_____. 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. **Lei**. Brasília, 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 28 de fev. 2017.

_____. Ministério das Cidades. **PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Eventos/OficinaRagularizacaoFundriaria/PlanoDiretor/Plano Diretor Participativo Guia para a elaboração pelo município e os cidadãos.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Eventos/OficinaRagularizacaoFundriaria/PlanoDiretor/Plano%20Diretor%20Participativo%20Guia%20para%20a%20elaboracao%20pelo%20municipio%20e%20os%20cidadaos.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

CARLOS, Ana Fami Alessandri. **Crise urbana**. São Paulo: Contexto, 2015.

COIMBRA. José de Ávila Aguiar. **O outro lado do meio ambiente: uma incursão humanista na questão ambiental**. Campinas, milênio, 2002.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CURITIBA (PARANÁ). In: **WIKIPÉDIA**, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2017. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Curitiba>> Acesso em 19 de mar. 2017.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa**. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1987.

EL PAÍS. Curitiba. **‘cidade modelo’, busca novas referências: “Ao menos não somos São Paulo”**. Curitiba, 3 jul. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/30/politica/1467311191_496018.html>. Acesso em: 21 de fev. 2017.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo. Annablume: FAPESP, 2001.

FRANKLIN, Adalberto; CARVALHO, João Renôr Ferreira de RIBEIRO. Francisco de Paula, **desbravador dos sertões de Pastos Bons: a base humana e geográfica do Sul do Maranhão**. Imperatriz: Ética, 2005.

_____. **Apontamentos e fontes para a história econômica de Imperatriz**. Imperatriz, MÁ: Ética, 2008.

_____. **Breve história de Imperatriz**. Imperatriz: Ética, 2005

GOMES, Marcos Pinto Correia. **O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO** - Após o Estatuto da Cidade -Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel_11.pdf>. Acesso em 14 de jan. 2017.

GREEN BUILDING. **Curitiba é a cidade mais sustentável da América Latina, segundo relatório**. Curitiba: Nova Gestão, v. 1, n. 1, 19 fev. 2016. Semestral. Disponível em: <http://www.revistagreenbuilding.com.br/noticias_interna.php?id=950#>. Acesso em: 22 jul. 2017.

HERRERA, Amílcar. O. **A grande jornada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

IBGE. Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário estatístico do Brasil 2001**, Rio de Janeiro: IBGE, 200, p. 2-14 e 2-15.

_____. Brasileiro de Geografia e Estatística. **Históricas do Brasil**: séries econômicas, demográficas e sociais de 1950 a 1988. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1990, p 36-7;

_____. **Cidades**. Maranhão - Imperatriz - infográficos: evolução populacional e pirâmide etária 2016. Disponível em: <http://ibge.gov.br/cidadesat/painel/populacao.php?lang=_ES&codmun=210530&search=maranhao|imperatriz|infograficos:-evolucao-populacional-e-piramide-etaria.> Acesso em 19 de mar. 2017.

_____. **Censo demográfico 1940-2010 Até 1970 dados extraídos de**: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979. Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>. Acesso em: 20 de mar. 2017.

IMPERATRIZ (MARANHÃO). In: **WIKIPÉDIA**, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2017. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Imperatriz_\(Maranh%C3%A3o\)&oldid=48257179](https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Imperatriz_(Maranh%C3%A3o)&oldid=48257179)>. Acesso em 19 de mar. 2017.

_____. (MUNICÍPIO). Lei complementar 002 de 2004. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de Imperatriz, Estado do Maranhão e estabelece outras providências. 2017. Disponível em <<http://www.imperatriz.ma.gov.br/arquivos/sepluma/Lei%20002-2004%20-%20Plano%20Diretor.pdf>>. Acesso em 19 de mar. 2017.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da cidade**: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Instituto Polis, 2002.

JACOBI, Pedro Roberto. **Cidade e Meio ambiente**: Percepções e práticas em São Paulo. Annablume 2000.

JORNAL O PROGRESSO. **Semanário noticioso**. Maio de 1970. Disponível em: <<http://www.oprogresonet.com/edicao/preview/1.>>. Acesso em 19 de mar. 2017.

_____. **Semanário noticioso**. 2013. Disponível em: <<http://www.oprogresonet.com/esporte/cresce-os-adeptos-do-ciclismo-em-imperatriz/9624.html>>. Acesso em 19 de mar. 2017.

LACY, Rodolfo. Desenvolvimento sustentável e Metabolismo urbano.in NEIRA ALVA, Eduardo. **Desenvolvimento sustentável e metabolismo urbano: Metrôpoles** (in)sustentáveis. Tradução de marta rosas. Rio de Janeiro. Relume Dumará, 1997.

LEFF, Henrique. **Saber Ambiental** – sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópoles. Vozes 2004.

LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta Urbano**. Porto Alegre: bookman, 2012.

LIMA, Oliveira. **Dom João VI no brasil**. Rio de janeiro. Topbooks. 1996.

MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisa, amostragem e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados/** Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos – 3 ed. São Paulo: Atlas 1996

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MEIO AMBIENTE DE IMPERATRIZ. Prefeitura Municipal de Imperatriz. 2014. Disponível em: <<http://meioambientedeimperatriz.blogspot.com.br/2014/10/>> Acesso em: 08 jul. de 2017.

MENDONÇA, Alzino Furtado de. **Trabalhos acadêmicos: planejamento, execução e avaliação**. Goiânia: Faculdades Alves Faria, 2008.

NEIRA ALVA, Eduardo. **Desenvolvimento sustentável e metabolismo urbano: Metrôpoles** (in)sustentáveis. Tradução de marta rosas. Rio de Janeiro. Relume Dumará, 1997.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 27. ed., 2006.

ROGERS, Richard. **Cidades para um pequeno planeta**. Tradução de anita regina de marco. 4. ed. Barcelona. Editorial Gustavo Gili, 2001.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro. Garamond, 2002.

_____. **Ecodesenvolvimento: Crescer sem destruir.** Tradução de Eneida Araújo, São Paulo. Vértice, 1986.

SANCHES, Edmilson. **Enciclopédia de Imperatriz.** ed. Instituto Imperatriz. Imperatriz. 2003.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**, 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

SHENG, F. Valores em Mudança e Construção de uma Sociedade Sustentável. In: CAVALCANTI, C.; Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. 2ª. ed. - São Paulo: Cortez Editora; Recife: Fundação Joaquim Nabuco. 1997.

SIEMENS. **Índice de Cidades Verdes da América Latina: Avaliando o desempenho ambiental das principais cidades da América Latina.** 2017. Siemens. Disponível em: <https://www.siemens.com/entry/cc/features/greencityindex_international/br/pt/pdf/report_latam_pt_new.pdf>. Acesso em: 15 de jun. 2017.

SKYSCRAPERCITY.COM. 2017. Disponível em: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?p=137491111>> Acesso em 15 jun. de 2017.

VILLAÇA, Flávio. **A ilusão do plano diretor.** 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: Acesso em 19 de jan. 2017.

_____. **A SEGREGAÇÃO URBANA E A JUSTIÇA- ou A Justiça no Injusto Espaço Urbano.** **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 11, no. 44, julho/setembro 2003, pgs 341/346. 2003.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel; FAPESP. Lincoln Institute, 2001.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos/** Robert K. Yin, trad. Daniel Grassi. -3 ed.-Porto Alegre: Bookman, 2005.

FONTE [file:///C:/Users/AlanDelonSantosOlive/Downloads/72-83-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/AlanDelonSantosOlive/Downloads/72-83-1-PB%20(1).pdf)

(COLOCAR AO FINAL)

