



# POR UMA NOVA CULTURA URBANA

CADERNO DE REFERÊNCIA

**CBIC**

correalização



Iniciativa da CNI - Confederação  
Nacional da Indústria

realização





**POR UMA NOVA  
CULTURA URBANA**

CADERNO DE REFERÊNCIA

## FICHA TÉCNICA

Presidente da CBIC	<b>José Carlos Martins</b> CBIC
Presidente da CII/CBIC	<b>Flavio Domingos Prando</b> SECOVI-SP
Coordenação-geral e liderança do projeto	<b>Arthur Motta Parkinson</b> CII/CBIC
Coordenação e Desenvolvimento	<b>Juliana Marques Awad</b> CII/CBIC
Coordenação de Projetos	<b>Georgia Grace Bernardes</b> CBIC
Gestão do Projeto	<b>Ludmila Pires Fernandes</b> CII/CBIC
Acompanhamento	<b>Claudio Bernardes</b> SECOVI-SP
	<b>Abelardo Campoy Diaz</b> SECOVI-SP
	<b>Sandro Marcondes Pincherle</b> SECOVI-SP
	<b>Caio Carmona Cesar Portugal</b> SECOVI-SP
	<b>Hamilton de França Leite Junior</b> SECOVI-SP
	<b>Lair Krahenbuhl</b> SECOVI-SP
Conteúdo	<b>Instituto Jaime Lerner</b>
Supervisão	<b>Jaime Lerner</b>
Coordenação e Desenvolvimento	<b>Alberto Maia da Rocha Paranhos</b>
	<b>Ariadne dos Santos Daher</b>
	<b>Fabiana Moro Martins</b>
Acompanhamento	<b>Paulo Kawahara</b>
	<b>Valéria Bechara</b>
	<b>Gianna Rossanna de Rossi</b>
	<b>Fernando Canalli</b>
	<b>Felipe Guerra</b>
	<b>Ana Claudia Franco</b>
	<b>Barbara Schlösser</b>
Projeto Gráfico	<b>Gadioli Branding e Comunicação</b>
Imagens	<b>iStock</b>

## POR UMA NOVA CULTURA URBANA

Brasília, março de 2017

Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC  
SBN - Quadra 01 - Bloco I  
Ed Armando Monteiro Neto, 3º e 4º andar  
CEP: 70040-913  
Telefone: (61) 3327-1013  
[www.cbic.org.br](http://www.cbic.org.br) - [www.facebook.com/cbicbrasil](http://www.facebook.com/cbicbrasil)



# POR UMA NOVA CULTURA URBANA

CADERNO DE REFERÊNCIA

correalização



realização



# SUMÁRIO

---



<b>Apresentação</b>	06
<b>Introdução</b>	14
<b>1 Situação Atual e Evolução Tendencial das Cidades</b>	20
<b>2 Diagnóstico Eficiente</b>	30
<b>3 A Visão de Futuro e sua Concepção</b>	42
<b>4 Planejamento para o Desenvolvimento Urbano Sustentável</b>	60
4.1 O Componente de Mobilidade e Logística	61
4.2 O Componente de Habitação	76
4.3 O Componente de Desenvolvimento Econômico Local	84
4.4 Componente de Infraestruturas Urbanas e Serviços Ambientais	90
4.5 Componente de Proteção dos Patrimônios Cultural e Ambiental	104
<b>5 A Etapa do “Fazejamento”</b>	120
5.1 O Componente de Instrumentos de Planejamento	120
5.2 O Componente de Gestão Territorial e Fiscal	132
5.3 O Componente de Governança	143
5.4 O Componente de Operacionalização do Planejamento	147
5.5 O Componente de Capacitação Profissional	152
<b>Comentários Finais</b>	158





# APRESENTAÇÃO



O Brasil vive um período de profundas mudanças, em que o planejamento e a qualidade da gestão voltam a merecer atenção da sociedade e a ocupar espaço estratégico no debate do futuro que desejamos não apenas para o país mas, principalmente, para as cidades brasileiras. Célula viva em que a trajetória do cidadão se desenrola, o município é o campo primário das experiências de desenvolvimento e cidadania, cenário da atuação dos setores organizados da sociedade: é onde vivemos o presente e semeamos o futuro. O crescimento desordenado, o cenário de deterioração das finanças públicas em suas três esferas, as novas demandas sociais e a necessidade de buscar para o Brasil um horizonte virtuoso exigem uma nova visão para o ordenamento das cidades – uma visão em que o cidadão tenha voz ativa, aponte as prioridades e fiscalize a ação do poder público, de modo a garantir a implementação, a continuidade e o aprofundamento das ações definidas pela comunidade.

Uma **nova cultura urbana** tem o cidadão como ponto central, respeita e atende sua percepção do que é melhor para a comunidade. É com essa convicção, e coerente com o esforço que tem empreendido em projetos como O Futuro da Minha Cidade, em que temos provocado debate sobre como melhorar a gestão urbana; que a Comissão da Indústria Imobiliária (CII) da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) coloca à disposição do setor e do país a nova versão desse documento, que servirá de base para a formulação de um guia para contribuir com os municípios na elaboração de um Plano de Desenvolvimento Estratégico (PDE). Aqui,

atualizamos as premissas de uma **nova cultura urbana**, em que as cidades são pensadas no longo prazo e com o objetivo de tornarem-se mais amigáveis, mais seguras; locais em que o cidadão possa apropriar-se do espaço público e onde seja garantida a continuidade das ações independente do titular da gestão.

Formulado e atualizado com a correalização do SENAI Nacional; a dedicação e contribuição de Flávio Prando, presidente da CII; de Cláudio Bernardes e toda a equipe do SECOVI de São Paulo; esse documento é fruto do trabalho de profissionais de qualidade e credibilidade inquestionáveis. Autor desse documento e fundador do Instituto que leva seu nome, arquiteto e urbanista com legado inquestionável na busca pela melhoria da qualidade de vida nas cidades, Jaime Lerner e sua equipe nos ofereceu grande colaboração. Referência na construção civil, setor com que vem contribuindo há décadas, o arquiteto Arthur Parkinson é um dos mais importantes pensadores no campo do planejamento urbano. Líder desse projeto e coordenador do trabalho, seu entusiasmo e empenho também foram decisivos para o sucesso desse trabalho.

Esse documento facilita o diagnóstico dos problemas e vocações das cidades. Nosso objetivo é ajudar a sociedade a criar uma visão integrada de futuro, considerando questões de mobilidade, infraestrutura, identidade e sustentabilidade, com iniciativas que resultem na melhoria da qualidade de vida do cidadão e um novo paradigma de qualidade de vida. É o que desejamos.

Bom proveito!

**José Carlos Martins**

Presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)

A cidade precisa ser uma estrutura integrada de vida, trabalho e mobilidade. Trabalhar bem esses conceitos é a base de uma **nova cultura urbana**, que resultará naquilo que as pessoas mais querem e precisam: maior qualidade de vida.

Para isso, é necessário que as cidades tenham uma **visão de futuro** clara, um cenário estratégico pactuado com a sociedade para que emerja e se viabilize uma estrutura de crescimento sustentado e sustentável, um desenho capaz de mobilizar os esforços de todos os setores. Tais pressupostos estão em sintonia com os importantes consensos avançados no Habitat III, que é a Conferência das Nações Unidas em Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável.

É nesse contexto que se insere a parceria entre a Confederação Brasileira da Indústria da Construção – CBIC e o Instituto Jaime Lerner, com apoio do SENAI, para ajudar as cidades a construírem sua **visão de futuro** e aproveitarem o imenso potencial da indústria da construção a favor da consolidação dessa visão.

Desperdiçamos recursos preciosos parametrizando informações que em grande parte são inúteis. Quanto tempo e energia se gasta para saber o quanto uma cidade está poluída, mas nada se faz para começar a resolver o problema?

Os países/empresas continuam a oferecer soluções complexas, novos adjetivos para as cidades – *smart*, competitivas, educadoras –, quando, na realidade, elas não são tão complexas quanto nos querem

fazer acreditar. E atrás do politicamente correto está a paralisia dos que querem agradar a todos, adiando soluções que são urgentes.

Inovar é começar. E fazer desse começo um caminho que pode ser corrigido sempre que a sociedade assim entender, norteando-se pela **visão de futuro**.

O que falta é entender a cidade e adotar os conceitos que possam continuamente ser aplicados.

A solução para a mobilidade não virá somente por inovações tecnológicas ou de *performance*, mas sim da compreensão de que a mobilidade é parte indissociável da estrutura de vida e trabalho da cidade. Falamos de violência e da falta de solidariedade quando cada vez mais separamos as pessoas por renda, idade, religião, negando o valor mais importante da urbanidade, que é o de viver na diversidade.

Conceitualmente, temos que quebrar paradigmas, e precisamos de exemplos concretos! O Brasil precisa de uma demonstração, de um projeto, de uma iniciativa bem-feita para aumentar sua autoestima. O povo brasileiro merece isso, independentemente de partido e de governo.

Como criar cidades de boa qualidade de vida? Isso não é impossível. E essa parceria aqui celebrada, que se expressa nos dois documentos produzidos nesse esforço conjunto – Por Uma Nova Cultura Urbana, Caderno de Referência e Guia Ilustrado, pode ajudar nesse caminho. Que prospere!!!

**Jaime Lerner**



Atualmente, mais de metade da população mundial está vivendo nas cidades. A tendência crescente aponta 70% da população em áreas urbanas em 2050. No Brasil, 85% das pessoas moram em cidades. Vivemos num Mundo Urbano. A grande questão, portanto, sobre a tão almejada qualidade de vida está muito mais relacionada com como vamos viver nas cidades (e como elas vão se desenvolver), do que atrelar qualidade de vida apenas à vida no campo.

É fato que da maneira como estamos seguindo não vislumbramos um futuro próspero: urbanização acelerada, principalmente em área periféricas sem infraestrutura suficiente, desigualdades sociais cada vez mais acentuadas, mobilidade urbana ineficiente, congestionamentos que já não são privilégio das grandes cidades, violência urbana. Estamos como um navio em direção a um iceberg. Há necessidade de mudança de rumo já. Se não, vamos bater!

Uma das questões necessárias para a mudança de rumo é o que diz respeito ao marco regulatório brasileiro de política urbana. São inquestionáveis os avanços que o Estatuto da Cidade nos trouxe desde 2001, quando foi aprovado. No entanto, existem algumas questões ideológicas que não permitem abertura para leituras diferentes ou criação de novos instrumentos de política urbana, tão necessários a realidades urbanas tão díspares existentes no território nacional.

Igualmente inquestionáveis foram os avanços obtidos com a obrigatoriedade do Plano Diretor, mas aprendemos ao longo das últimas décadas que este instrumento de planejamento não é suficiente. A existência do Plano Diretor por si só não garante os resultados esperados. Muitos dos planos existentes são meros “copia e cola” de outros, sem

aprofundamento da realidade específica ou comprometimento com as metas estabelecidas. É necessário um plano de longo prazo (mais de 30 anos), que abrace uma **visão de futuro**, pactuada entre todos os atores, com foco no cidadão e com garantia de continuidade, prevendo ajustes necessários. É o que chamaremos aqui de **Plano de Desenvolvimento Estratégico** - PDE.

Se não cabe ao momento torna-lo obrigatório a determinados municípios, poderia ao menos ser pensado um pacote de incentivos a ser recebido pelos municípios que aceitassem o desafio.

Mas além do marco regulatório, é também de extrema importância pensar a Gestão das cidades. E pensar a gestão com base numa **nova cultura urbana** é pensar o futuro e ter clareza desta Visão (aonde se quer chegar), onde o planejamento é pensado por e para as pessoas, tendo por objetivo principal alcançar a qualidade de vida do cidadão, o tão sonhado Bem Viver.

E o pontapé inicial é conquistar a **sustentação** da cidade (Receita - Despesa = Excedente), identificando sua verdadeira vocação. A meta maior é a geração de um Círculo Virtuoso, partindo da vocação da cidade para adquirir a sustentação econômica almejada e gerar excedentes, que devem ser aplicados na melhoria dos serviços oferecidos, aumentando constantemente o grau de atratividade da cidade, automaticamente incrementando seu valor, gerando, portanto, mais excedentes, que podem ser continuamente aplicados na melhoria da qualidade de vida da cidade. E assim por diante.

O centro do Círculo Virtuoso são as pessoas e quem garante o seu fluxo de funcionamento e supervisiona o cumprimento das metas e sua continuidade ao longo de diferentes

gestões municipais é a própria sociedade, organizada num Conselho, ao qual chamamos de **Conselho Guardião**, justamente por ser o guardião da **visão de futuro**, pactuada no Plano de Desenvolvimento Estratégico (PDE): o que somos (Vocação)? O que queremos ser? Como chegaremos lá?

É importante, no entanto, que este Conselho Guardião seja resultado da intersecção entre o Poder Público, o Poder Privado e a Academia. Atualmente, o que vemos é cada um no seu quadrado. Intensas discussões acontecem entre quatro paredes, mas é duro, difícil e praticamente inexistente (ou ineficiente) o diálogo entre os atores. A mudança de rumo que tanto almejamos só começará quando todos sentarem à mesa, se olharem nos olhos e construírem algo em comum: uma **visão de futuro** resultado de um consenso, pactuada, conciliada, concordada.

Nesta necessidade de mudança de rumo já, o Setor Imobiliário pode oferecer uma forte contribuição, a começar com esta iniciativa da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, em convênio com o SENAI, visando conferir uma Sistemática de Planejamento e Gestão para os municípios

brasileiros com população entre 100 mil e 1 milhão de habitantes, com foco na Prosperidade das Cidades e de seus Habitantes e sobretudo na **garantia** da Continuidade dos Programas (Metas) estabelecidas pela Sociedade Organizada (Conselho Guardião), apesar dos diferentes estilos dos diversos Gestores, o que não pode ser permitido é a perda do foco no cumprimento das Metas estabelecidas no PDE.

Para tanto indicamos o Arquiteto e Urbanista Jaime Lerner (IJL) que aceitou o desafio de transferir sua vasta e riquíssima experiência para estabelecer uma Sistemática de Planejamento e Gestão, observadas as diversas particularidades locais, mas em conformidade com a **nova cultura urbana**, que é fundamentada numa **visão de futuro** definida pela Sociedade Organizada (Conselho Guardião) e implementada ao longo do tempo (indiferentemente do estilo das várias gestões municipais) - ressaltando que a Ideologia da **nova cultura urbana** se baseia na **Sustentação e Prosperidade das Cidades em benefício da qualidade de vida de seus Cidadãos**.

Vamos lá!

### Flavio Domingos Prando

Presidente da CII - CBIC

### Arthur Motta Parkinson

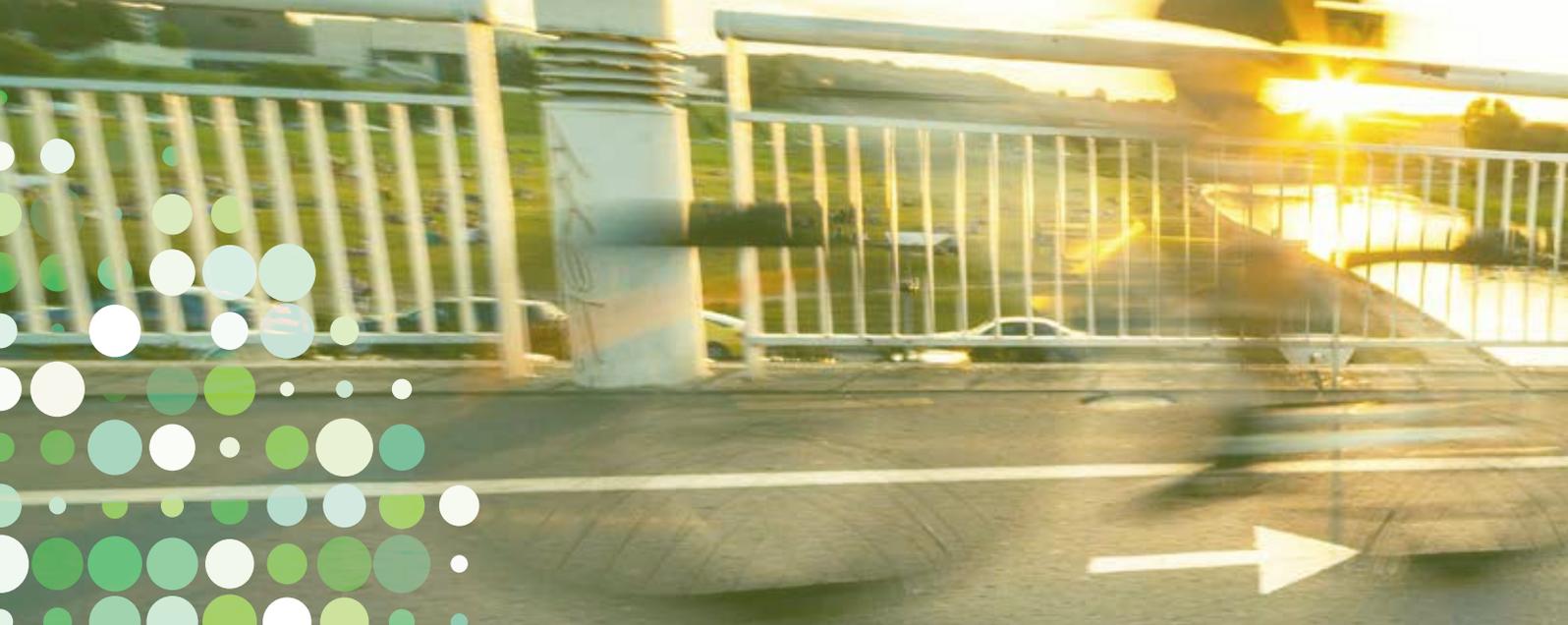
Coordenador do Grupo de Desenvolvimento Urbano da CII - CBIC







# INTRODUÇÃO



A população brasileira é majoritariamente urbana, vivendo em municípios de tamanhos muito diferentes, desde pequenos territórios com menos de 50 km<sup>2</sup> até aqueles maiores do que um Estado e até mesmo países<sup>1</sup>. Por outro lado, há municípios de todo tamanho que integram conurbações<sup>2</sup> ou lideram isoladamente regiões onde existe importante atividade agroindustrial que sustenta o país, seja em alimentos, seja em dólares da exportação. Essa grande variedade de situações exige igualmente uma adequada variedade de enfoques no momento de propor soluções e ideias para o desenvolvimento urbano sustentável.

A intenção de apoiar as sociedades locais e seus governos eleitos com ferramentas para a elaboração de planos de desenvolvimento urbano vem gerando cartilhas e manuais de todo tipo. Nesse contexto, o presente guia não quer

ser “apenas mais uma ferramenta”, mas tem o objetivo de destacar os pontos essenciais para que uma cidade possa empreender o rumo de seu desenvolvimento, alinhada com os principais elementos vigentes no Século XXI quanto à sustentabilidade urbana e à sustentação da gestão.

Em parceria com a Confederação Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e o Serviço Nacional da Indústria (SENAI), o Instituto Jaime Lerner (IJL) apresenta esse guia contendo uma série de componentes estratégicos para que as cidades cresçam com qualidade, promovendo sempre o melhor bem-estar e mais qualidade de vida para seus habitantes e usufrutuários. Com essa intenção, o guia pretende ser uma orientação objetiva, promovendo uma **nova cultura urbana**, consolidada a partir de boas práticas de planejamento e gestão. Após quase 16 anos de

1 - Altamira, no Pará, por exemplo, com seus 159.000 km<sup>2</sup>, é maior que Sergipe ou Santa Catarina, ou ainda Áustria, Bélgica, Portugal, Suíça e outros países.

2 - Assim chamados os casos em que dois ou mais municípios têm ocupação contínua e apresentam alguma relação de complementaridade.



existência, o Estatuto da Cidade precisa ser entendido e aproveitado em toda a sua dimensão, sem vieses ideológicos e com pragmatismo operacional, pois os instrumentos ali mencionados são utilizados em países de distintas culturas e linhas políticas. O processo de planejamento precisa adotar um rumo seguro e certo de longo prazo, porque nenhuma gestão municipal quadrienal vai conseguir, sozinha, resolver todos os problemas e desafios pendentes na cidade. Por isso, ele precisa ser apolítico (no sentido de “apartidário”), para evitar que se confunda todo ele com alguma forte impressão de algum partido ocasional e, ao mudar o partido da autoridade eleita, perca-se a essência do processo. Como a lógica de crescimento urbano parte de necessidades da população, pautada em regras e parâmetros aprovados em planos territoriais e setoriais, mas é implementada

majoritariamente pelo setor privado, é importante que, desde a concepção, produza-se uma cidade amigável tanto para o cidadão como para os agentes econômicos que nela incidem e são fatores de prosperidade, pela geração de empregos, renda e oportunidades.

Entretanto, este guia não pretende ser uma “receita de bolo” para o planejamento de qualquer cidade, porque esse processo tem diversos matizes que variam conforme os condicionantes locais, devendo ser definido pelas equipes técnicas de cada cidade e suas respectivas assessorias especializadas, quando for o caso. O guia está pautado para apoiar principalmente as cidades de porte médio, que têm entre 100 mil e 1 milhão de habitantes, que é onde se estima que haverá maior concentração do incremento populacional nas próximas décadas; porém, ele é útil tanto para cidades maiores como para as pe-

quenas, com as devidas adaptações de cada caso. Entende-se que o bom planejamento não precisa ser exaustivo, abarcando tudo e todos, mas sim estratégico e seletivo, com foco principal nos elementos essenciais. Outra característica fundamental a ser respeitada é a sua continuidade, apenas afetada pontualmente por novas oportunidades e imprevistos ocasionais. Assim, o objetivo aqui é apresentar um apanhado dos temas essenciais à formulação do Plano de Desenvolvimento Estratégico de uma cidade de tamanho intermediário, de modo a permitir que, ao longo de seu crescimento (físico, quantitativo), ela também se desenvolva (qualitativo) em ambiente urbano e na prestação de serviços a seus residentes e usufrutuários.

O Plano de Desenvolvimento Estratégico – PDE, neste guia indicado como norteador do Planejamento Municipal, recebeu essa denominação específica para se destacar entre os instrumentos comumente aplicados para esse fim. Sua elaboração não deve ser mais um processo burocrático. O que se deseja ressaltar é a necessidade de se construir para o município uma visão de longo prazo com ênfase nos temas e passos cruciais (estratégicos) para o seu futuro, em que o tempo político seja um elemento de viabilização, e não de desagregação dos objetivos da cidade.

Especialmente após a aprovação do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor se tornou o instrumento consagrado de planejamento municipal, principalmente do ponto de vista legal. Dentro de uma

**O que se deseja ressaltar é a necessidade de se construir para o município uma visão de longo prazo com ênfase nos temas e passos cruciais para o seu futuro.**



perspectiva técnica, os objetivos definidos pelo Estatuto para os Planos Diretores são conceitualmente de grande valia para se construir e implementar uma **visão de futuro**.

O que se tem observado, contudo, é que, passados mais de 15 anos da aprovação do Estatuto, a maioria dos Planos Diretores tem se mostrado pouco eficaz na promoção de uma melhor qualidade de vida nas cidades, e os instrumentos previstos no Estatuto não têm se viabilizado a contento. Muitos Planos Diretores se mostram vagos, genéricos, sem a definição clara das vocações e dos objetivos para a cidade e sobre como atingi-los. Faltam os necessários rebatimentos territoriais e as leis complementares que o instrumentalizam. O prazo de dez anos traçado pelo Estatuto como horizonte para sua revisão, em vez de ter sido absorvido como

uma oportunidade de calibrar diretrizes e metas face aos processos dinâmicos (demográficos, econômicos, sociais, ambientais, etc.) que são naturais à vida das cidades, acabou muitas vezes se transformando em momentos mais de ruptura do que de reorganização, além de espaço para exercer o proselitismo ou para atender interesses particulares/setoriais.

O que se almeja aqui, ao se denominar o Plano de Desenvolvimento Estratégico, mais uma vez, é realçar a importância de se construir para a cidade uma **visão de futuro**, uma estrutura de crescimento, um planejamento de longo prazo calcado nas vocações e aspirações de cada cidade, priorizando caminhos e agregando esforços que resultem em maior prosperidade e bem viver para seus cidadãos.

*Afinal, cidade não é problema; cidade é solução.*

**“Cidade não é problema;  
cidade é solução”.**

Jaime Lerner





# 1. SITUAÇÃO ATUAL E EVOLUÇÃO TENDENCIAL DAS CIDADES

## Você sabia

que 1% dos municípios mais populosos do país – o correspondente a 56 cidades – abriga 1/3 da população total do Brasil (63,6 milhões)?



### COMENTÁRIOS INICIAIS

O cenário atual da distribuição da população pelos 5.565 municípios, segundo o Censo do IBGE (2010), está indicado na tabela abaixo:

### DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO PELOS MUNICÍPIOS

Tamanho	Nº Municípios	População Residente	% População	% Municípios
+1 milhão	15	40.158.396	21,1	0,3
999>500 mil	23	15.711.100	8,2	0,4
499>200 mil	95	28.486.417	14,9	1,7
199>100 mil	150	20.078.754	10,5	2,7
99>50 mil	325	22.314.204	11,7	5,8
49>20 mil	1.043	31.344.671	16,4	18,7
19>10 mil	1.401	19.743.967	10,4	25,2
9>5 mil	1.212	8.541.935	4,5	21,8
4,9>2 mil	1.185	4.180.926	2,2	21,3
<2 mil	116	195.429	0,1	2,1
<b>Brasil</b>	<b>5.565</b>	<b>190.755.799</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Como curiosidade adicional, pode-se mencionar que o conjunto de apenas 1% dos municípios mais populosos do país, o equivalente a 56 cidades, abriga 1/3 da população total do Brasil (63,6 milhões), enquanto os 10% mais populosos – 557 – abrigam 124,1 milhões de pessoas, ou seja, 65% do total.

Existem outras categorizações importantes, tais como os municípios que participam de aglomerados urbanos ou regiões metropolitanas, dentro de alguma conurbação, exigindo maior interação entre esses territórios mediante

políticas públicas a serem implementadas em comum; aqueles com característica de polo regional isolado; aqueles que, mesmo pequenos, são grandes prestadores de serviço para o agronegócio e outras atividades rurais que os rodeiam. Segundo estudos do IBGE, a maior parte do incremento populacional nos próximos 25-30 anos deverá ocorrer nas cidades médias, tal como vem acontecendo com algum destaque desde 1980, conforme demonstra a tabela a seguir, preparada com base nos resultados de cada Censo.

## a maior parte do incremento populacional nos próximos 25-30 anos deverá ocorrer nas cidades médias

Fonte: IBGE



21

### ABSORÇÃO DO INCREMENTO POPULACIONAL, SEGUNDO O TAMANHO DOS MUNICÍPIOS

Tamanho	1980>1991	1991>2000	2000>2010
>1 milhão	27,7	15,4	27,5
500 mil<1M	16,0	13,3	14,9
200<500 mil	30,4	18,6	25,1
100<200 mil	10,3	8,7	17,5
Até 100 mil	15,6	44,0	14,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

O Plano de Desenvolvimento Estratégico precisará abordar os elementos que são essenciais à qualidade de vida dos habitantes do município. O foco deste guia deve-se a que esse processo de planejamento deverá levar a propostas exequíveis, sempre na perspectiva da **visão de futuro** que a cidade pretende alcançar.



Note-se que os municípios menores tiveram a maior absorção no período 1991-2000, mas isso se deve em grande parte à transformação de distritos em municípios autônomos. A criação de novos municípios foi congelada no final dos anos 90's para evitar maior fragmentação da rede municipal e aumentos dos custos de manutenção. Este é um tema pendente no país: a inexistência de um Plano Nacional Urbano para incentivar uma distribuição mais racional da população e das atividades produtivas ao longo de todo o território brasileiro.

Nessa extensa rede urbana, muitas cidades já têm vocação definida: são centros agrícolas ou agroindustriais, centros logísticos, centros tecnológicos, centros médicos, centros industriais, centros polifuncionais, etc. Entretanto, em muitos

casos dos municípios menores ainda lhes falta uma estratégia de desenvolvimento local, assim como em muitas cidades grandes e metrópoles, falta-lhes uma estratégia de mobilidade eficiente. Em outros casos, falta uma estratégia de ocupação racional do território ou de habitação social inclusiva. O Plano de Desenvolvimento Estratégico, seja ele novo ou uma revisão, precisará abordar todos esses elementos, porque são essenciais para consolidar e reforçar a qualidade de vida de seus habitantes. O foco deste guia em cidades médias deve-se a que o processo de planejamento, nesses casos, deverá levar a propostas simples e baratas, exequíveis no curto prazo, mas sempre na perspectiva da **visão de futuro** que a cidade pretende alcançar.

## SITUAÇÃO ATUAL

A situação atual da grande maioria das cidades decorre da falta de condições políticas, técnicas e econômicas para enfrentar seus problemas e desafios pendentes, de modo a resolvê-los ou pelo menos equacioná-los em direção a soluções de médio e longo prazo. Sua gestão se faz rotineiramente por meio de respostas imediatas a crises sucessivas, sempre “apagando incêndios”, de forma desarticulada.

A principal condição técnica faltante é o planejamento incipiente, fragmentado ou interrompido a cada nova gestão, piorado pela excessiva setorização das iniciativas, que ignoram (ou minimizam) os impactos e consequências intersetoriais. Essa condição já começa mal quando falta uma **visão de futuro**, desenhada e pactuada para a cidade, a ser alcançada a longo prazo. Essa visão

deveria estar plasmada corretamente no Plano de Desenvolvimento Estratégico, mas o que se vê são documentos genéricos e pouco amigáveis à aplicação prática, quase sempre resumindo-se a: (I) um bocado de boas intenções sem detalhar os instrumentos para que sejam levadas a cabo; (II) um listado de obras a serem realizadas, muitas vezes sem relação com as estratégias do Plano; (III) e ausência de planos setoriais específicos, derivados daquela **visão de futuro** contida no Plano para orientar o programa de trabalho de cada uma das unidades executivas do governo municipal ao longo dos anos a seguir.

Entre as condições econômicas que faltam, está em primeiro lugar, a assimetria crescente entre atribuições delegadas aos governos locais e seus recursos próprios ou transferidos



A gestão em muitos municípios se faz rotineiramente por meio de respostas imediatas a crises sucessivas, sempre “apagando incêndios”, de forma desarticulada. Faltam condições políticas, técnicas e econômicas para enfrentar seus desafios.

mandatoriamente para poder atendê-las corretamente. Além disso, existe uma desatenção ao fato de que a cidade precisa ter prosperidade, ou seja, um crescimento econômico igual ou superior ao seu crescimento demográfico. Finalmente, com ou sem prosperidade, é importante oferecer estratégias para a redução da desigualdade socioeconômica que marca praticamente todas as cidades de médio e grande porte. Aqui não se trata de pobreza, mas da grande brecha de variação entre segmentos mais ricos e outros mais pobres que convivem na mesma cidade.

Quanto às condições políticas ausentes, a principal delas é a falta de vontade política para fazer o que deve ser feito, já que grande parte das autoridades eleitas busca o populismo como estratégia para uma possível reeleição, preferindo tomar medidas de impacto positivo imediato (e nem sempre sustentável), adiando a solução dos problemas crônicos que implicam iniciativas impopulares pela falta de explicação à população das razões pelas quais tais medidas precisam ser tomadas, bem como suas vantagens a médio e longo prazo. Acrescentem-se a isso as brechas de governança, pelas quais existe pouca ou ineficiente participação da sociedade civil no entendimento dos problemas e na consequen-

te pactuação das soluções adequadas. Finalmente, parecem faltar à população em geral uma boa formação e informação cívica que lhe permita compreender a necessidade das soluções, às vezes nada populares, e seu custo de curto prazo, para o benefício a médio e longo prazos.

Nesse contexto, nas cidades médias e grandes, o aspecto de mobilidade ineficiente faz a população que estuda e trabalha, principalmente, padecer longas horas diárias em viagens nada confortáveis e, no mais das vezes, caras, em comparação com seu poder aquisitivo. Esse é geralmente o mais impactante dos problemas urbanos com relação à qualidade de vida nessas cidades. O mais inquietante, porém, é que essa situação costuma decorrer de equívocos na definição dos parâmetros de uso e ocupação do solo, que terminam provocando necessidades de deslocamento, em vez de favorecer a permanência no bairro pela oferta local de todas as oportunidades desejáveis. E, mesmo que fosse indispensável o deslocamento pela cidade, é mister dispor de uma rede de transporte público integrada e eficiente, obtida a partir de investimentos continuados e consistentes ao longo dos anos. Esses equívocos são consequência do planejamento fragmentado e não integrado comentado acima. Conforme as densidades existentes, pensa-se

imediatamente em grandes cirurgias urbanas para a implantação de intervenções radicais, como um metrô, que são expostas à população como a única solução possível, posto que a má operação de modais como os ônibus deixa automaticamente os seus usuários com um preconceito contra o modal e a favor de qualquer outra intervenção, sem nem passar por uma melhoria significativa nessa operação, que é sempre muito mais custo-eficiente, associando o modal do metrô à única garantia de modernidade e progresso.

Outros elementos que se perdem na evolução tendencial das cidades são a memória e o patrimônio construído local, pela incessante atividade de destruir o velho para construir o novo. Nesse caso específico, o instrumento da Transferência do Direito de Construir (adotado formalmente em 2001 no Estatuto da Cidade, mas existente antes disso em cidades pioneiras) tem sido a solução para evitar a perda da edificabilidade de terrenos onde construções de valor histórico-cultural foram mantidas por seus

proprietários, que se veem reconhecidos por esse cuidado. Mais recentemente, outras estratégias têm aparecido para revitalizar prédios e áreas antigas, como a reciclagem, o *retrofit*, etc.

O terceiro elemento que pode prejudicar a evolução das cidades é o seu desalinhamento com o crescimento econômico local e regional, especialmente no sentido de não se identificar a vocação própria da cidade, ficando sua população à mercê de empregos em outras cidades ou muitas vezes em subempregos mal remunerados. Nesse caso, as novas estratégias de empreendedorismo e inovação oferecem alternativas para quem tiver essa vocação e desejar experimentá-la, especialmente pela característica que têm as economias urbanas de serem mais densas na prestação de serviços, abrindo assim, inúmeras oportunidades. Esse componente tem maior importância nas cidades pequenas e periféricas, que não precisam se conformar em serem apenas dormitórios de suas vizinhas industrializadas e polos metropolitanos.

**A cidade precisa ter prosperidade, estratégias para a redução da desigualdade socioeconômica, vontade política para fazer acontecer, arranjos de governança transparentes e respeito ao seu patrimônio natural e cultural.**



**O meio ambiente natural deve ser tratado como um ativo fixo a ser pensado e utilizado a favor da cidade e de seu crescimento, tanto quantitativo como qualitativo.**



O quarto elemento com impacto negativo na qualidade de vida das cidades é a má localização dos programas habitacionais de interesse social. Quase sempre afastados do espaço urbanizado e carentes de muitos serviços e equipamentos, falta-lhes dar o salto de qualidade que permite passar da “casa” à “cidade”. Não é a solução habitacional que precisa ser valorizada, mas a sua localização em relação à cidade. É verdade que, na grande maioria das vezes, esse equívoco tem sido consequência direta de maus parâmetros de financiamento público, com limitações de custo para o terreno, o que obriga a buscarem terrenos afastados. Entretanto, do ponto de vista macroeconômico da rotina de vida dos habitantes, eles são penalizados pela necessidade de pagar muito mais caro para dispor de certos serviços,

como transporte, educação, saúde, etc., que nem sempre estão incluídos no pacote do programa habitacional. Felizmente, já há governos locais que entendem a necessidade de desenvolver “bairros prontos”, contíguos à cidade ou usando espaços ociosos dentro dela, utilizando corretamente e em forma articulada os instrumentos modernos do Estatuto da Cidade.

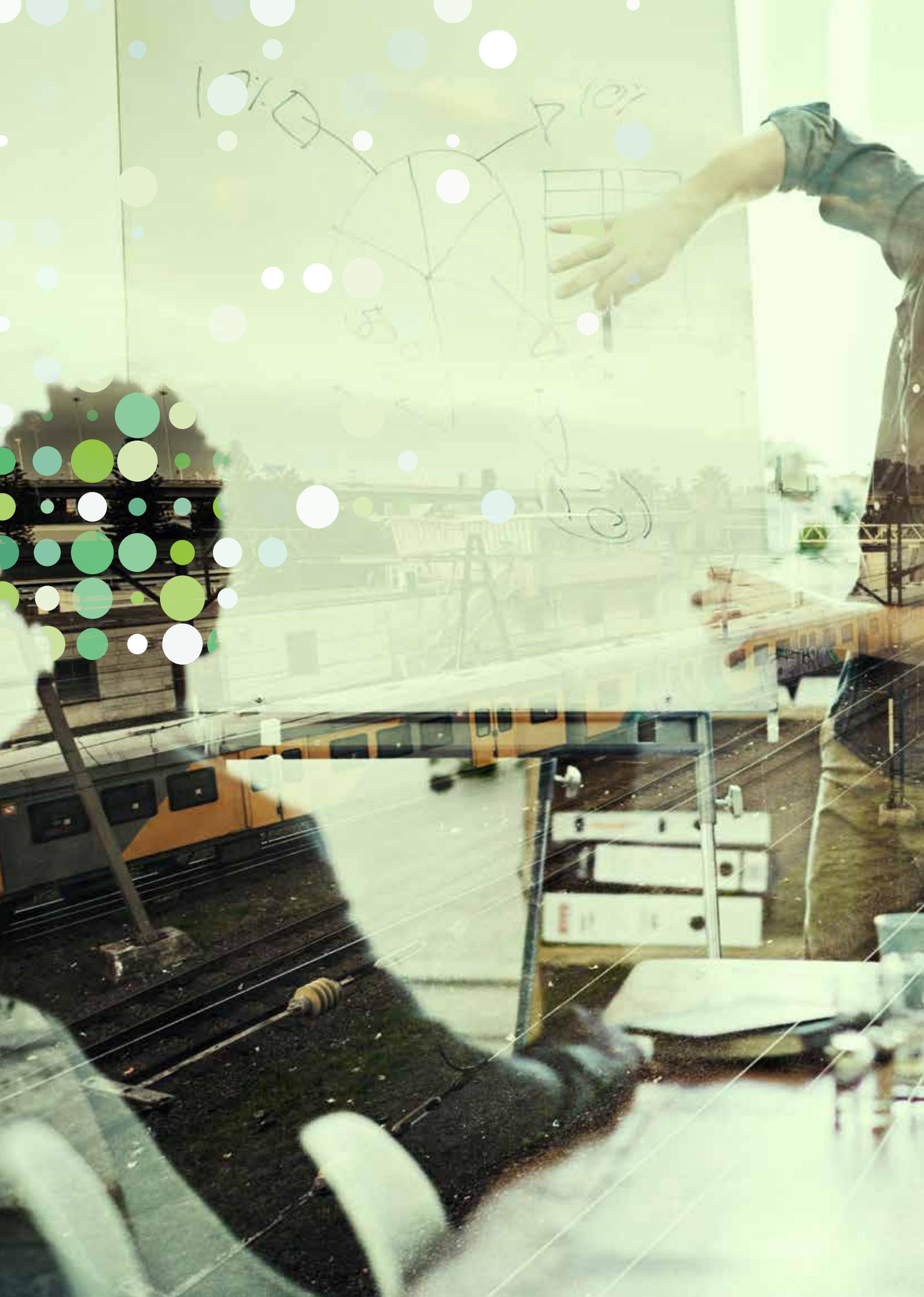
Outro elemento que sempre foi importante, mas agora se está tornando uma peça fundamental, diz respeito aos serviços ambientais, dada a radicalização crescente e inexorável das mudanças climáticas. Os processos atuais de planejamento para o desenvolvimento urbano sustentável precisam incorporar análises mais detalhadas dos riscos e vulnerabilidades da cidade em pauta, a partir de sérios estudos geomorfológicos, hidrográficos,

eólicos e outros de teor similar, assim como as propostas para a mitigação e a adaptação do ambiente urbano (natural e construído) aos impactos das mudanças climáticas, cujas manifestações são pouco previsíveis, mas os resultados costumam provocar danos e prejuízos de todo tipo, desde perda de infraestrutura e equipamentos até perdas humanas. É espantosa a contabilidade negativa dessas perdas, cuja reposição será difícil, senão impossível, a curto e médio prazos, por competir com as carências e deficiências que já existiam na cidade antes desses prejuízos. Um componente importante são os planos de contingência para reconstrução e reabilitação do patrimônio afetado, conforme o caso. Daí a necessidade de tratar o meio ambiente natural como um ativo fixo a ser pensado e utilizado a favor da cidade e de seu crescimento, tanto quantitativo como qualitativo.

Finalmente, um elemento da maior importância em cidades de todo tamanho é a qualificação de sua equipe técnica e a profissionalização do processo de planejamento urbano e gestão da cidade e seu desenvolvimento. Não se trata apenas de impulsionar mais e melhores cursos superiores, mas principalmente de oferecer aos mais jovens alternativas rápidas de profissionalização em ocupações de nível médio ou superior curto, em carreiras tecnológicas. Sem esse contingente de pessoal bem preparado, não há condições de apoio técnico adequado à classe política eleita – que nem sempre tem o melhor entendimento da gestão de uma cidade em desenvolvimento –, nem há possibilidade de se elaborar e implementar um plano de qualquer natureza, sem cuja operacionalização não se chega à imagem-objetivo desejada para a cidade por meio da **visão de futuro** desenhada e pactuada para ela.

Um elemento da maior importância em cidades de todo tamanho é a **qualificação de sua equipe técnica e a profissionalização do processo de planejamento urbano.**







## 2. DIAGNÓSTICO EFICIENTE

Tendência não é destino.  
A principal função do **diagnóstico eficiente** é provocar uma série de reflexões sobre a vocação natural da cidade e suas alternativas de desenvolvimento a curto e médio prazos.



## COMENTÁRIOS INICIAIS

A principal função de um **diagnóstico** é provocar uma série de reflexões sobre a vocação natural da cidade e suas alternativas de desenvolvimento a curto e médio prazos. Ele é uma etapa necessária para reconhecer as dificuldades correntes pelas quais passam a cidade e sua gestão; porém, o mais importante nessa etapa é não errar na identificação dos seus principais desafios.

Na grande maioria dos casos, existem diagnósticos abundantes com informações de todo tipo sobre a cidade, mas faltam análises objetivas tendentes a

transformar esse insumo em elementos de orientação para o futuro. Acredita-se que é necessário separar a discussão do **diagnóstico** em dois olhares distintos: por um lado, trata-se de buscar um conteúdo mínimo e, por outro, da forma de consegui-lo e validá-lo.

Reitera-se que a principal utilidade de um **diagnóstico eficiente** é situar seletivamente a evolução dos fatos, as tendências observadas e os contextos correntes que de alguma forma condicionam aqueles fatos – tudo isso para servir de apoio às propostas de desen-

volvimento. Cabe destacar que nem sempre é aceitável ou razoável adotar uma tendência: tendência não é desti-

no, e aquelas que não produzam efeitos benéficos a médio e longo prazos devem ser abandonadas ou revertidas.

## O CONTEÚDO MÍNIMO

A ideia do conteúdo mínimo está associada a não gastar tempo demais buscando informações pouco relevantes, só para aumentar o volume de análises e discussões: não se trata de produzir um diagnóstico acadêmico exaustivo, mas sim uma base analítica que sustente as propostas pensadas para a cidade. Na grande maioria das vezes, a combinação entre o olhar treinado do planejador urbano e a seriedade das demandas comunitárias dos habitantes são elementos suficientes para produzir um bom diagnóstico e um bom arranque do processo de planejamento.

A primeira reflexão sobre o entendimento da cidade precisa decorrer da análise do sítio natural e do meio ambiente<sup>3</sup> no qual a cidade está inserida, com foco principal na adaptação e na mitigação de mudanças climáticas que afetem a cidade e sua região, características de sua base geomorfológica, bem como das possibilidades e dos limites de ocupação e transformação do solo. Continuando nesse tema, é importante conhecer detalhes sobre os cursos d'água que atravessam a cidade, os canais naturais de drenagem

e as áreas florestadas. Finalmente, é preciso identificar e avaliar as áreas de risco e as vulnerabilidades existentes. Todo esse arcabouço físico-ambiental é o principal condicionante dessa ocupação e suas limitações de intensidade, bem como das oportunidades de extensão. A **nova cultura urbana** não ignora o meio ambiente natural, mas o utiliza como um ativo próprio da cidade, que precisa ser cuidado, valorizado e integrado ao processo de desenvolvimento. Ele é parte integral de sua identidade socioterritorial. Normalmente, decorrem dessa base ambiental diversos desafios para o crescimento e o desenvolvimento da cidade, como também as oportunidades de utilização do ambiente em benefício da população residente e usufrutuária.

Em seguida, é importante conhecer a dinâmica demográfica<sup>4</sup> da cidade, fazendo estimativas sobre a população residente dentro de 10 e 20 anos, destacando os detalhes sobre a segmentação dessa população que possam servir de apoio à formulação de políticas públicas setoriais. Dois destaques são essenciais, comentados a seguir: (I) a segmentação

3 - Essas referências serão a base de trabalho para o capítulo 4 sobre planejamento na seção sobre serviços ambientais, sendo igualmente útil em outras seções.

4 - Essas referências serão a base de trabalho para o capítulo sobre planejamento na seção sobre habitação, sendo igualmente útil em outras seções.

por idades e (II) a segmentação por extratos socioeconômicos.

No caso da divisão por idades, ela será a base do cálculo de necessidades de creches e escolas. A formação de novas famílias implicará demanda de novas moradias; a evolução da população economicamente ativa vai determinar a demanda por novos empregos e ocupações, e assim por diante.

No caso da segmentação socioeconômica, essa projeção para 10 ou 20 anos permitirá um conjunto com modelagens de densidade urbana para determinar cenários reais de oferta de terrenos para atender essa demanda, que poderá ser implementada por diversos modelos de expansão/concentração urbana, tais como: novos eixos de expansão urbana, reutilização de terrenos vazios, aumento de densidade populacional junto a eixos de transporte coletivo existentes, iniciativas de "retrofit" em áreas centrais deterioradas, entre outros mecanismos que serão descritos ao longo deste documento.

A seguir, são apresentados dois conjuntos de elementos que devem estar bastante articulados, muito embora isso não seja uma informação comum nos planos estratégicos para o desenvolvimento urbano local: (I) o respaldo econômico para esse desenvolvimento e (II) a forma de equacionar o trinômio da

qualidade de vida: moradia + vida urbana + mobilidade, onde "vida urbana" é o conjunto das atividades nas quais se envolve a população residente, com ênfase para o trabalho, o estudo, a saúde e o lazer.

Com respeito ao respaldo econômico<sup>5</sup>, é imprescindível tentar entender a vocação da cidade e de sua região, como também explorar tentativamente outras oportunidades eventuais, sempre buscando conseguir vantagens comparativas e competitivas nessa escala e em outras escalas territoriais com foco na cidade em pauta. Prosseguindo nessa ótica, devem-se explorar as perspectivas de crescimento (ótica quantitativa) e desenvolvimento (ótica qualitativa), olhando também o entorno regional e os impactos dessas perspectivas sobre a cidade.

Ao se estudar a vocação econômica da cidade (e sua região), serão analisados o histórico crítico de atividades nesse espaço, a distribuição da ocupação econômica dos residentes e sua remuneração, bem como a distribuição e a composição dos setores produtivos locais (empresas e indivíduos). Esse estudo é, algumas vezes, dificultado pela falta de informações corretas em mais detalhe, o que vai requerer, como substitutivo, uma série de conversas e trocas de percepções com pessoas

5 - Essas referências serão a base de trabalho para o capítulo 4 sobre planejamento na seção sobre desenvolvimento econômico local.



Feitos os estudos sobre a base ambiental e o respaldo econômico, passa-se ao entendimento do “bem viver” na cidade, compreendendo moradia, mobilidade, identidade e memória, coexistência e diversidade.

representativas das forças produtivas locais, que devem ser consultadas de qualquer forma, caso haja informação disponível, para analisá-las e validá-las.

Uma primeira aproximação de dados para esses estudos econômicos é o cálculo do PIB e do valor adicionado por setor, disponível no portal do IBGE para cada município. O mesmo ocorre com os cálculos de ocupação da mão de obra, segundo os dados do Cadastro Geral de Empresas, também disponível do portal do IBGE. Essas informações permitem reflexões iniciais sobre esse respaldo econômico e suas tendências. Entretanto, se for preciso mais detalhamento, é possível solicitar que o IBGE reprocessasse informações dos Censos de 2000 e 2010, com mais fil-

tros de segmentação, inclusive de ordem territorial (distritos, bairros, etc.).

Feitos os estudos sobre a base ambiental e o respaldo econômico, passa-se ao entendimento do “bem viver” nesse espaço<sup>6</sup>. Aqui cabem informações sobre a distribuição das moradias, em quantidade e segmentação socioeconômica, com o objetivo de que o plano corrija eventuais situações de formação de guetos e ocupações irregulares, buscando uma maior variedade de tipologias e coexistência de diversificação socioeconômica. É claro que será o mercado (a demanda dirigindo a oferta) que vai definir, em última análise, essa produção de hábitat, mas tudo isso estará apoiado em parâmetros de uso

6 - Essas referências apoiam a preparação da **visão de futuro**, bem como todo o conjunto do capítulo 4 sobre planejamento.

e ocupação do solo que farão parte das propostas do plano. O “bem viver” não segrega a moradia do trabalho, e por isso devem ser estudados os casos tendenciais com excessiva segregação funcional, evitando-se a proliferação de zonas exclusivamente residenciais ou exclusivamente comerciais e industriais (trabalho), entendendo-se que essa segregação tem impacto negativo sobre a mobilidade, forçando deslocamentos que podem e devem ser evitados.

Entrando no detalhe de questões que afetam a mobilidade<sup>7</sup>, é natural entender que uma cidade rarefeita e espalhada não tem condições de sustentar um esquema de transporte público custo-eficiente. Daí a importância de serem identificados os gargalos de mobilidade, seja em base física (sistema viário básico e arruamento previsto), seja em modais, de modo a orientar as propostas que serão feitas

no plano, sempre buscando uma rede de mobilidade com integração física, tarifária e de modais.

É evidente que a questão dos modais de transporte vai depender muito do tamanho da cidade. Cidades pequenas não demandarão um BRT de imediato, mas devem ter seu planejamento orientado para a futura adoção de transportes de massa eficientes, o que inclui a previsão de um sistema viário que possa apoiar essa adoção.

Da mesma forma, densidades exageradas, mesmo dentro de corredores longitudinais destinados a BRT, podem empurrar a cidade inexoravelmente na direção de um futuro metrô (ou pelo menos um VLT), cenário esse que a situação econômico-fiscal da cidade pode não estar preparada para enfrentar, nem no momento nem no futuro. Portanto, é uma precaução tratar de evitar esse cenário, sempre que possível.



**O “bem viver” não segrega a moradia do trabalho. As questões de mobilidade são afetadas pelo desenho da cidade, sua topografia, as características da infraestrutura, a distribuição das densidades de usos e as modalidades utilizadas.**

7 - Essas referências serão a base de trabalho para o capítulo 4 sobre planejamento na seção sobre mobilidade.



**O entendimento da gestão local, compreendendo a ação do governo e os esquemas de participação cidadã, devem fazer parte do diagnóstico eficiente.**

Voltando à questão do “bem viver”, é importante que o diagnóstico reconheça e valorize a cidade como “repositório e custódia da memória socioterritorial”, a partir de elementos do patrimônio cultural e ambiental local<sup>8</sup>. Como já existem instrumentos de planejamento<sup>9</sup> que podem ser utilizados para equilibrar a proteção/conservação desse patrimônio com o direito à utilização do seu potencial edificável em outros lugares – dessa forma, sem prejudicar o valor patrimonial de seus proprietários –, o diagnóstico se reveste de uma ocasião espacial para a revalorização desse patrimônio, além de sua identificação o mais completa possível (dentro do aceitável para a memória coletiva da cidade).

Um elemento primordial nesse quesito é a referência aos espaços públicos

em geral, tanto aqueles de propriedade pública como os de propriedade privada, mas de uso público. Esses espaços são o apoio físico à convivência urbana, sejam eles construídos (praças, calçadas, etc.), sejam naturais (parques e áreas verdes). Sua inter-relação e sua conectividade, seja qual for a forma de mobilidade para deslocar-se de um a outro, é da maior importância para a qualidade de vida na cidade.

Para finalizar o conteúdo mínimo, será necessário fazer referência a dois elementos que dizem respeito à gestão local: (I) a própria gestão que o governo local faz de seu território, por um lado, e (II) os esquemas de participação cidadã que são utilizados para o envolvimento e o engajamento da população na gestão da cidade e seus serviços.

8 - Essas referências serão a base de trabalho para o capítulo 4 sobre planejamento na seção sobre proteção do patrimônio cultural e ambiental, entendendo-se aqui o conjunto dos elementos históricos, culturais, paisagísticos, etc., tangíveis e intangíveis dessa memória histórica da cidade.

9 - A serem analisados com detalhe na seção sobre instrumentos de planejamento do capítulo 5 de “Fazajamento”.

De modo geral, as sociedades urbanas estão cada vez mais exigentes para entender a priorização de investimentos e a utilização dos recursos públicos no aperfeiçoamento dos serviços oferecidos à população.



Com respeito à gestão territorial<sup>10</sup>, será preciso entender como o processo de crescimento e desenvolvimento da cidade está (ou não) gerando valor para a própria cidade e seus habitantes e usufrutuários, por meio de uma gestão territorial eficiente, com boa distribuição da população e das atividades. Entram aqui estudos sobre a aplicação de normas de loteamento, edificação, uso e ocupação do solo, alíquota do IPTU, ITBI e ISSQN, etc. Uma complementação importante e oportuna será a avaliação da gestão fiscal dos últimos cinco anos, incluindo uma visão rápida dos gastos correntes e despesas de capital, dívida ativa e passiva, etc., de modo a que o **planejamento** possa oferecer sugestões de reforço dessa capacidade fiscal, para poder enfrentar os desafios dos investimen-

tos a serem realizados para sustentar o desenvolvimento.

Finalmente, será preciso comentar os esquemas pelos quais o governo local mobiliza (ou não) a sociedade civil e as forças ativas de produção, no processo de gestão do crescimento e desenvolvimento da cidade. De modo geral, as sociedades urbanas estão cada vez mais exigentes para entender a priorização de investimentos e a utilização dos recursos públicos no aperfeiçoamento dos serviços oferecidos à população. Para isso, abundam os aplicativos tecnológicos de informação e comunicação em prol da transparência na gestão, permitindo o acompanhamento da gestão governamental, além de oferecer facilidades para que a cidadania seja atendida a partir de sua própria moradia, sem precisar des-

10 - Essas referências serão a base de trabalho para as propostas do capítulo 5 sobre “Fazejamento” na seção sobre gestão territorial e fiscal.

locar-se até alguma sede de serviços municipais. Entretanto, pode acontecer que partes desse contingente populacional não estejam preparadas para entender corretamente os alcances e limites da gestão municipal, tarefa que os governos locais precisariam incorporar a suas atividades (em meados do século passado, as escolas e universidades ofereciam disciplinas de

OSP<sup>11</sup> e Educação Cívica com esse objetivo, mas foram descontinuadas). Tudo isso faz parte de um componente de governança<sup>12</sup>, que passa a ser um elemento essencial na gestão municipal do século XXI, exatamente para o comprometimento da sociedade civil e seu engajamento em direção ao objetivo final da **visão de futuro** a ser adotada.

## PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS E VALIDAÇÃO DA ANÁLISE

Há algumas décadas, era relativamente difícil conseguir informação adequada sobre a cidade, tanto em termos setoriais como em termos de segmentação espacial (bairros, distritos, etc.). Atualmente, essa restrição se transformou em um exercício de “seleção do importante”, dada a enorme quantidade de informações disponíveis nas fontes oficiais públicas e privadas.

Além dessas fontes, há observatórios que costumam coletar e analisar informações, incluindo centros de pesquisa,

universidades, ONG’s, representações dos setores produtivos (comércio, serviços, indústrias, agronegócios) etc. É claro que, se o processo de planejamento for empreendido em apoio ao governo local, e em estreita relação com este, deverá ser possível consultar todos os bancos de dados municipais, respeitando-se as condições de confidencialidade e não divulgação dos dados privados. Esse é, aliás, o primeiro elemento de observação da qualidade de gestão governamental: verificar se

**Tudo isso faz parte de um componente de governança, que passa a ser um elemento essencial na gestão municipal do século XXI**

11 - Organização Social e Política do Brasil.

12 - Essas referências serão a base de trabalho do capítulo 5 sobre “Fazejamento” na seção sobre governança.

os bancos de dados estão atualizados ou, como de hábito, estimar o quão desatualizados se encontram.

Uma vez feita a coleta das informações setor a setor, bairro a bairro (se necessário), será preciso organizar ateliês de trabalho para uma análise compartilhada dessas informações, buscando-se uma validação comum e um entendimento correto dos problemas e desafios representados por aqueles números (quantitativos) e outras referências qualitativas.

O importante nesse processo é que o **diagnóstico** não seja apenas um ca-

lhamação de números, gráficos e tabelas, mas um conjunto ordenado de referências com vistas à elaboração de propostas que permitam superar esses desafios e alinhar a cidade com os princípios do desenvolvimento urbano sustentável, ou seja um documento proativo para subsidiar a **visão de futuro** e cada um dos seus componentes setoriais. Dependendo do tamanho da cidade e de seu espraiamento territorial, pode ser necessário organizar essas referências por bairro, ou distritos, de modo a abranger todo o território municipal, tanto urbano como rural (se for o caso).

O importante nesse processo é que o **diagnóstico** não seja apenas um calhamaço de números, gráficos e tabelas, mas um conjunto ordenado de referências com vistas à elaboração de propostas de desenvolvimento sustentável.



Acredita-se que é necessário separar a discussão do **diagnóstico** em dois olhares distintos: por um lado, trata-se de buscar um **conteúdo mínimo** e, por outro lado, a forma de **conseguir-lo** e **validá-lo**.







### 3. A VISÃO DE FUTURO E SUA CONCEPÇÃO

**Olhando nossas cidades hoje, vemos que, mesmo que tragam muitas oportunidades, há ainda muitos desafios os a serem superados na construção de um ambiente urbano que propicie melhor qualidade de vida.**



A cidade é uma construção humana cuja elaboração se desdobra em milênios, e atende necessidades que vão além das demandas cotidianas de moradia, trabalho, lazer. É importante espaço econômico, cultural e de construção de pactos sociais. É o local onde encontramos nossos semelhantes e trocamos experiências. Já no Século IV a.C. Aristóteles dizia que, se o propósito da vida humana é a busca da felicidade, ela só pode ser encontrada na *pólis*.

Olhando nossas cidades hoje, vemos que, mesmo que tragam muitas oportunidades, há ainda muitos desafios a serem superados na construção de um ambiente urbano que propicie melhor qualidade de vida. E esse é um dilema que continua no topo da agenda global, posto que vivemos em um mundo cada vez mais urbano.

As cidades espelham muitos dos desafios e oportunidades da contemporaneidade. Interação e segregação; competitividade e exclusão; vanguarda

e atraso; prosperidade e miséria; per-tencimento e violência.

No início deste milênio, pela primeira vez na história, a maior parte da população mundial passou a residir em cidades. Projeções das Nações Unidas estimam que, na metade deste século, 70% da humanidade – mais de 7 bilhões de pessoas – estarão em áreas urbanas. As cidades hoje respondem por 80% do PIB do planeta, consomem mais de 70% da energia gerada por combustíveis fósseis e emitem mais de 70% dos gases que contribuem para o efeito estufa. Cerca de 1,3 milhões de pessoas no mundo se mudam para as cidades a cada dia. Paradoxalmente, as densidades das cidades vêm diminuindo, com o espraiamento da malha urbana pelo espaço, o que aumenta a demanda por terra urbanizável e gastos energéticos em deslocamentos, por exemplo. Ainda citando a ONU, estima-se que, no período de 2000 a 2050, a quantidade de áreas urbanas dobre nos países desenvolvidos e se expanda em 326% nos países em desenvolvimento.

É imperativo, portanto, com urgência, pensar as nossas cidades e as formas de torná-las ambientes melhores, o que requer estratégia, planejamento e gestão.

As cidades são pontos estratégicos no território para fazer a transição entre escalas – local, regional, estadual, nacional, global, dependendo de suas características. São, portanto, locais privilegiados onde a ação local (*bottom-up*) e de macroescala (*top-down*) pode convergir e criar sinergias.

Assim, o processo de planejamento também precisa estar em sintonia com essas diferentes escalas, entendendo a cidade nela mesma, mas também as interrelações que apresenta na rede urbana na qual se insere. Dessa forma, haveria uma visão estratégica que se entrelaça em diversas escalas espaciais, equacionando eixos de desenvolvimento, cadeias produtivas e polos regionais dentro de uma rede urbana que equilibra a visão do conjunto e a autonomia de cada parte. Ou seja, o planejamento estratégico da cidade ancorado em uma visão regional.

**É imperativo, portanto, com urgência, pensar as nossas cidades e as formas de torná-las ambientes melhores, o que requer estratégia, planejamento e gestão.**

Partindo do pressuposto de que a cidade é uma estrutura integrada de vida, trabalho e mobilidade, são vários os “tripés” que se inter-relacionam no seu planejamento. Pensando o planejamento da cidade, são vários “tripés” que se inter-relacionam. O básico da sustentabilidade é o econômico, o social e o ambiental; da organização do território é o uso do solo, do sistema viário e do transporte; do desenho urbano são os espaços públicos, privados e as interfaces; o da gestão, seus apoios político, econômico-financeiro e de participação social. Outros tantos poderiam ser desenhados. Fato é que o planejamento da cidade é uma tarefa que requer a orquestração de vários elementos, e, quanto mais as soluções conseguirem integrar vários

“tripés”, melhores elas serão, ao propiciar o emergir da tolerância, da equidade e de uma maior viabilidade das iniciativas.

Ilustra esse inter-relacionamento o diagrama de sustentabilidade urbana elaborado pela Universidade de Michigan com a ONU-Habitat (2002), que traz a noção de “interseções duais/bilaterais” que, ao se entrelaçarem, encaminhariam um processo em direção à sustentabilidade. Os enfoques social, econômico e ambiental se cruzam para formar três interseções: equitativo (social e econômico); tolerável (social e ambiental) e viável (ambiental e econômico). No cruzamento das três está a sustentabilidade. Iniciativas que se pretendam sustentáveis teriam que vislumbrar ao menos duas dessas três interseções.





**Fato é que o planejamento da cidade é uma tarefa que requer a orquestração de vários elementos, e, quanto mais as soluções conseguirem integrar vários “tripés”, melhores elas serão, ao propiciar o emergir da tolerância, da equidade e de uma maior viabilidade das iniciativas.**

Um bom plano bem executado pode transformar a cidade. Uma abordagem apenas de curto prazo, reativa, não leva ao desenvolvimento – é a diferença de uma abordagem proativa daquela que passa a vida a apagar incêndios. Buscar a ação preemptiva significa que a antecipação é algo que beneficia o presente. Cidades que vicejam sabem o que querem e criam um quadro de referência para tal, quadro esse que guia e dá consistência à mensagem que se deseja construir e difundir, que indica os caminhos que se deseja trilhar, que acena prioridades claras, que aglutina as forças da sociedade. É estratégico.

**É a visão de futuro que organiza, integra e dá coerência às múltiplas facetas do planejamento da cidade, estabelecendo prioridades e tempos, mobilizando recursos e atores.** Trata-se de um **sonho compartilhado**, uma agenda construtiva clara, capaz de mo-

bilizar os esforços de toda a sociedade. É a antítese da projeção de tendências, o que frequentemente acaba por confirmar o cenário que se quer evitar. **É a base do planejamento estratégico, do discernimento em relação àquilo que é fundamental.** Há que se identificar a essência, e persegui-la com a ferramenta da simplicidade.

A **visão de futuro** tem que responder a **três questões básicas**: qual o desenho da cidade – a estrutura que vai ordenar o seu desenvolvimento; do que vão viver seus habitantes; e como esses elementos se traduzem em maior qualidade de vida.

O **desenho da cidade** parte de sua **base ambiental**, das condicionantes e oportunidades colocadas pela natureza. Formações do relevo, da hidrografia, da vegetação são assim entendidos não como obstáculos ao desenvolvimento, mas como **participantes da**

**construção do cenário urbano desejado.** Cidades notadamente belas como Rio de Janeiro, Sydney, Cidade do Cabo, Vancouver têm em suas paisagens que imbricam natureza e urbanização marcas de identidade. Outras, como Curitiba e Nova Iorque, aliam a base natural às soluções urbanísticas e fizeram disso parte de sua imagem.

**O desenho da cidade faz diferença para o seu sucesso como estrutura urbana,** antevendo como o seu crescimento será acomodado, orientando investimentos tanto públicos quanto privados. Deve perseguir uma forma **compacta**, utilizando adequadamente as **densidades** urbanas para a formação da paisagem; para a solução das infraestruturas; para a promoção

da **diversidade e integração** dos usos, das tipologias edificadas, das faixas de renda.

**Esse desenho antecipa o futuro, usando o poder de uma construção pactuada para moldar tendências, e não ficar à sua mercê.** O entendimento claro dessa forma permite **usar a pujança do setor imobiliário a favor da consolidação do cenário desejado.**

Uma cidade sem essa estrutura, onde apenas o valor da terra e interesses setoriais (públicos e privados) guiam seu crescimento, fica condenada a se transformar em uma metástase de expansão desordenada, que acabará por cobrar um preço alto em qualidade de vida de sua população.

O desenho da cidade faz diferença para o seu sucesso como estrutura urbana.



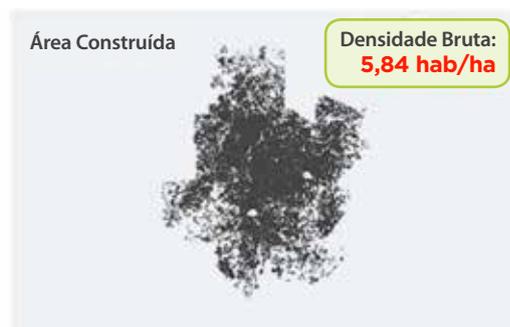
Precisa-se estabelecer o claro limite ao crescimento desejado, evitando o espraiamento sem critério da malha urbana ou a consolidação de uma estrutura que se desdobra na forma de “remendos e enxertos”, onde projetos são implantados casuisticamente, sem uma lógica conjunta.

Para além dos temas de educação, saúde, segurança, atenção à criança e ao idoso, que certamente fazem parte da agenda da sociedade, **três temas** são particularmente estratégicos no plane-

jamento da cidade: **sustentabilidade, mobilidade e identidade/ sociodiversidade/ coexistência.**

**É na concepção da cidade que as maiores contribuições para a sustentabilidade podem ser dadas,** gerando uma forma urbana que ajude a preservar os territórios vocacionados para conservação ambiental, agropecuária, abastecimento público, entre outros, e que favoreça a economia de tempo e energia nos deslocamentos.

#### ATLANTA



População	Área Urbana	Emissão de Carbono
<b>2,5</b>	<b>428.000</b>	<b>7,5</b>
Milhões	Ha	t CO/pessoa

#### BARCELONA



População	Área Urbana	Emissão de Carbono
<b>2,8</b>	<b>16.200</b>	<b>0,7</b>
Milhões	Ha	t CO/pessoa

Bertaud, A. and Richardson, A. W (2004), Transit and density: Atlanta, the United States and Western Europe, Figure 17.2 on p.6, available at [http://courses.washington.edu/gmforum/Readings/Bertaud\\_Transit\\_US\\_Europe.pdf](http://courses.washington.edu/gmforum/Readings/Bertaud_Transit_US_Europe.pdf)

**Maior sustentabilidade é menor desperdício.** De tempo, de energia, de recursos. Viver perto do trabalho, trabalhar perto de casa; procurar ofertar próximo da moradia todos os serviços e amenidades que a pessoa busca em seu co-

tidiano; usar menos o carro nos deslocamentos do dia a dia; e separar o lixo reciclável são atitudes que podem estar ao alcance de todos, principalmente quando houver ações na sociedade nesse sentido para lhes dar respaldo.

A **mobilidade** hoje é um dos maiores desafios com os quais as cidades se deparam; seu mau equacionamento, um obstáculo a prosperidade e qualidade de vida. O enfrentamento da questão passa por uma estrutura urbana mais bem equilibrada, que aproxima os destinos por meio de seu desenho e pela mistura de funções e à qual a rede de mobilidade se associa; por investimentos substantivos em transporte coletivo, integrado e combinando todas as modalidades possíveis operando em seu melhor; pela diminuição do protagonismo do carro e pela valorização do espaço do pedestre. **O urbano é humano. O protagonismo tem que ser das pessoas e sua escala.**

**A identidade, a autoestima, o sentimento de pertencimento são partes intrínsecas à qualidade da vida urbana.** A identidade é constitutiva do sentido de coletividade, essencial ao bem viver em sociedade. Há dimensões da identidade que são associadas aos lugares, aquelas porções do território que guardam vinculações afetivas e de memória na nossa existência; há outras que estão associadas ao patrimônio de uma sociedade, que transcende gerações, e que é edificado ou natural, material ou imaterial. Todas encontram âncoras nas **referências da cidade**, singelas ou monumentais, sendo necessário encontrar formas de

protegê-las, valorizá-las e até mesmo construí-las. Uma “personalidade cultural” bem constituída é também fator de desenvolvimento.

Outro componente do bem viver em sociedade é o **convívio das diferenças** – diferenças de cor de pele, de (des)crenças, de idade, de renda. O sentido de pertencimento a uma comunidade precisa ser agregado ao mosaico urbano pela amálgama do respeito e da valorização da diversidade. O tecido social-urbano saudável é formado na coexistência da diversidade. O não reconhecimento do outro, a falta de solidariedade e de sentido do bem comum alimentam o sentimento de exclusão e a violência. **É boa a cidade que é boa para todos.**

Evoca-se novamente Aristóteles, cujo conceito da amizade política, que abarca os valores de justiça, virtude, escolha, responsabilidade, harmonia, bem comum e bem viver juntos, talvez nunca tenha sido mais pertinente. A amizade política exige que os cidadãos visem ao bem da cidade como constitutivo de seu próprio bem, já que a vida boa na cidade é condição da realização da sua felicidade. Seria a autêntica “cidade amiga”.

E esse senso cívico, o convívio com o coletivo, a descoberta do outro, a construção de uma identidade comum têm



A nova cultura urbana passa pela valorização dos espaços públicos. Estudos do ONU-Habitat apontam a presença percentuais importantes de espaços públicos na trama das cidades bem-sucedidas. São parques, praças, jardinetes, equipamentos comunitários e ruas.

como palco o **espaço público**. Espaços públicos em quantidade suficiente, bem desenhados e bem tratados, refletem o zelo e o apreço que a sociedade tem por ele. A construção de uma **nova cultura urbana** passa pela valorização dessa dimensão da cidade e pela compreensão de que sua qualidade não é responsabilidade apenas dos governos ou do “vizinho”, mas de cada um de nós.

Estudos da ONU-Habitat apontam a existência de percentuais importantes de espaços públicos na trama das cidades bem-sucedidas. São parques, praças, jardinetes, equipamentos comunitários e ruas – espaço público por excelência. Bem definidos e bem tratados, **valorizam a cidade como um todo**, inclusive a esfera privada, e se tornam elementos de identidade, autoestima e orgulho cívico.

As possibilidades de fruição, encontro e troca que têm lugar nos espaços públicos criam **sinergias** que alimentam o potencial **criativo** e **inovador** que é atributo das boas cidades, fontes de novas oportunidades econômicas e prosperidade.

**Oportunidades e prosperidade** são também componentes essenciais da qualidade de vida. **A cidade precisa ter como se sustentar**, sem ficar à mercê de transferências de outros níveis de governo para sua sobrevivência. Precisa também **promover um ambiente adequado aos investimentos e ao empreendedorismo**, de forma que seus cidadãos tenham como sustentar a si próprios com dignidade. A cidade precisa, assim, **cultivar uma base econômica sólida, diversificada, calcada em suas vocações – existentes ou potenciais**.

É trabalho do Plano de Desenvolvimento Estratégico pesquisar essas vocações e buscar os elos que as conectarão aos diversos ambientes nos quais poderão ser exercidas. Ter uma perspectiva territorial mais ampla ajuda as cidades a atingirem economias de escala. No mesmo ritmo, cabe identificar quais os investimentos necessários em capital humano e infraestrutura para alavancar esses atributos e montar as equações de corresponsabilidade para a sua realização. Parte da concepção de futuro, esse é um objetivo que requer visão de longo prazo, ancorado em ações concretas no presente. Ter uma direção clara a seguir no planejamento da cidade traz um impacto positivo na economia urbana. ***A cidade boa para viver é também a cidade boa para investir.***

Parte intrínseca da elaboração do Plano de Desenvolvimento Estratégico são as formas de implantá-lo, o seu “fazejamento”. Essa é uma hidra de muitas

cabeças, e onde muitas iniciativas bem-intencionadas afundam.

Parte-se do ponto já referido de que o ***plano deve ser um esforço coletivo.***

Essa construção conjunta será capaz de gerar sinergias muito mais duradouras. Mas é também ***onde se conciliam interesses por vezes divergentes.*** A busca do consenso absoluto é um devaneio que, em última instância, leva à paralisia. O dissenso é da natureza da democracia, a qual compreende um certo grau de conflito a ser arbitrado pela própria sociedade, ainda que os mecanismos existentes sejam imperfeitos. É uma percepção equivocada que, simplesmente, ao ampliar fóruns de participação, pensando em substituir a democracia participativa pela direta, iremos conseguir resultados melhores. Na maioria dos casos, consegue-se um assembleísmo fortuito. Não se trata em absoluto de retornar a uma visão já superada do planejamento que o restringe às esferas técnicas,



**Ter uma direção clara a seguir no planejamento da cidade traz um impacto positivo na economia urbana. *A cidade boa para viver é também a cidade boa para investir.***

ou achar que as forças políticas e de mercado se autorregulam a favor do bem comum. A participação do cidadão é importante e um exercício cívico. Mas não há direitos sem deveres. Trata-se de evidenciar, para todos os envolvidos, na medida de suas atribuições, o conceito de “accountability”, ou seja, assumir plenamente, com ética, suas responsabilidades e prestar contas de seus atos a todos a quem for de direito. Ou seja, é o “casamento” da responsabilidade e da transparência.

É da natureza do planejamento que ele seja um **processo e, como tal, precisa de tempo**. Não é um ponto no tempo, um evento, mas uma trajetória. Trajetória essa que pode ser corrigida, calibrada a qualquer momento, se estivermos atentos ao seu desenrolar e àquilo que a população manifesta. Muito mais que um acúmulo de procedimentos burocráticos, é um trabalho de percepção e sensibilidade. Dois pontos extremamente positivos derivam dessa abordagem: admite-se que não se precisa saber de tudo antes de começar (diagnósticos infinitos são outro fator que leva à paralisia), pois se admitem ajustes; e pode-se adotar uma tática “incremental”, através da qual iniciativas mais simples evoluem para sistemas mais complexos, dentro de um princípio norteador (o exemplo da rede integrada de transportes

em Curitiba, que iniciou com uma linha transportando 20 mil passageiros por dia e evoluiu para um sistema de abrangência metropolitana, transportando mais de 2 milhões).

Emergem aqui dois elementos críticos do processo de planejamento: **comunicação e monitoramento**. A comunicação se expressa em várias dimensões: o diálogo permanente na sociedade para a própria construção da **visão de futuro**, conforme já destacado, e também nas estratégias de explicação e divulgação das ideias, a fim de que elas possam ser bem compreendidas, abraçadas e apoiadas pela população. Sem esse apoio, iniciativas de mais longo prazo ou que mexam com o “status quo” têm dificuldade de prosperar. E o monitoramento é a observação sensível da realidade, dos impactos das iniciativas em curso (inclusive, novamente, incorporando canais de comunicação, pois comunicar também é ouvir), a fim de calibrá-las em prol de um melhor resultado.

Mas só há o que comunicar e monitorar se esses planos saírem do papel e ganharem concretude. **Fazer acontecer é fundamental**. Há o dito popular de que o ótimo é inimigo do bom. Não se trata de abraçar a mediocridade, mas sim buscar realizar o possível com as ferramentas e recursos disponíveis

Fazer acontecer é fundamental. A criatividade começa quando se corta um zero do orçamento; a sustentabilidade, quando se cortam dois.



no momento. Não se pode utilizar a eterna desculpa de que não há recursos. **A criatividade começa quando se corta um zero do orçamento; a sustentabilidade, quando se cortam dois.** É preciso buscar o simples, não o simplório. A **simplicidade** com precisão é uma das chaves para se quebrar a inércia que compromete a qualidade de vida de nossas cidades.

Para isso, precisamos de leis melhores, mais simples e claras, até para que se entenda onde estão as responsabilidades. Há um grau muito grande de insegurança jurídica nos nossos processos, o que gera prejuízos à sociedade como um todo. O “copiar-colar” de planos e leis de uma cidade para outra é um desserviço, a deturpação da essência desses instrumentos, que devem ser específicos para cada realidade. O **arcabouço jurídico** do plano necessita

de tração e robustez para respaldar as ações propostas ao longo do tempo.

E para que leis e planos melhores sejam elaborados e implementados, há que se aprimorar e fortalecer os mecanismos institucionais. Em que pese a inestimável contribuição que a sociedade civil e a iniciativa privada possam trazer ao processo, o poder público não pode se omitir.

Há que se orquestrar também as forças políticas. Há um descompasso entre o tempo do planejamento, que abraça diretrizes que em parte são de longo prazo, e o tempo dos governantes, que trabalha com um cenário de quatro anos.

Da parte dos governantes, é necessário ter vontade. E entender que a **continuidade gera credibilidade**, ou seja, é aceitável dar sequência a ações de gestões anteriores, ainda que de

adversários políticos, dentro do arcabouço definido como prioritário pelo conjunto da sociedade e expresso no seu plano estratégico. É parte da grandeza do líder encontrar a forma de deixar a “sua” marca a favor do esforço geral. Entender também que antecipar a solução de problemas é mais eficiente do que reagir a eles; assim, não “empurrar” para uma próxima gestão aquilo que pode ser resolvido já.

Mas cabe também às instâncias de planejamento compreender a **celeridade do tempo político** e a necessidade de se marcar a trajetória do planejamento com **iniciativas concretas que deem respostas a sociedade**. A viabilidade de um plano depende de recursos mobilizados em torno de **equações de corresponsabilidade** para sua execução, e sem resultados, essas sinergias se tornam insustentáveis. O poder público jamais terá recursos suficientes para empreender todas as ações necessárias para qualificar o ambiente urbano sozinho, sendo necessário encontrar as formas de se obterem os resultados desejados em uma sistemática em que todos ganhem. A construção dessas equações exige também a **coordenação entre as diferentes áreas e esferas de governo** e que cada qual arque com a sua parte da responsabilidade. Quanto mais apoio a liderança local

tiver de seus constituintes e pares – apoio esse que advém de uma gestão bem-sucedida –, mais **capital político** terá para pressionar essas outras esferas. Aqui não vige a lógica de “cada um no seu quadrado”, mas a formação de um tabuleiro de xadrez.

Uma ferramenta interessante nesse sentido são as **“Acupunturas Urbanas”**, intervenções pontuais, focadas, rápidas, precisas na cidade, capazes de catalisar esforços, criar novas energias, e estabelecer o **efeito demonstração** que ajuda a consolidar diretrizes de mais longo prazo. Podem ser em espaços deprimidos da cidade, ajudando a trazer vida; cicatrizes na paisagem, recuperadas para novos usos; podem ser efêmeras, ficando presentes apenas no tempo em que forem úteis.

Da síntese da realização dessa tarefa nascerá uma **“nova cultura urbana”** – nova na forma de fazer, na capacidade de gerar um futuro melhor. Se a abertura da mitológica “caixa de Pandora” deixou de remanescente a esperança, é ela que abraçamos. A desesperança e o pessimismo têm que ser combatidos, e a forma de combatê-los é começar a transformação com um “norte” acordado – e as cidades são locais privilegiados para tal. Mas, para isso, é necessário começar. Já. Agora.

## A Visão de Futuro e o Desenho da Cidade em Curitiba

Curitiba conseguiu traçar, na década de 1960, uma **visão de futuro** para a cidade que ficou expressa em seu Plano Diretor – fruto de uma proposta técnica seguida de debates com a sociedade –, o qual foi sendo consolidado nos anos e décadas seguintes.

Dos dilemas que a cidade enfrentava, cabe destacar um crescimento populacional explosivo, passando de, aproximadamente, 180 mil habitantes na década de 1950 para 360 mil na década de 1960; 600 mil em 1970 (ou seja, a população praticamente dobrou a cada década nesses períodos); 1 milhão em 1980; e 1,3 milhões na década de 1990. Ainda que a intensidade desse crescimento tenha arrefecido desde então, Curitiba (1,75mi) é hoje polo de uma metrópole de 3,2 milhões de habitantes (IBGE, Censo 2010).

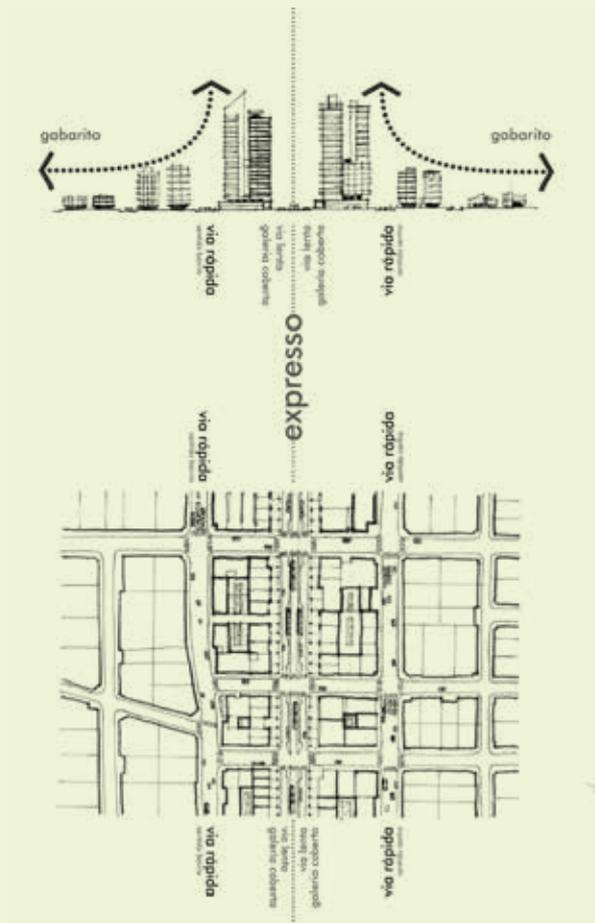
Um incremento demográfico dessa magnitude demandava moradias e oportunidades de trabalho. E já na década de 1960 a área central da cidade apresentava sinais de saturação e sérios congestionamentos.

Curitiba conseguiu fazer frente a esses desafios desenvolvendo e aplicando ao longo do tempo um conjunto de princípios de planejamento



Vista aérea de Curitiba, eixos estruturais e macrodrenagem

Esquema Setor Estrutural



Estrutura de Crescimento



e políticas públicas que adotaram uma visão integrada e destacaram a necessidade de se combinar uso do solo, sistema viário e transporte público como um tripé para suportar um crescimento equilibrado.

Os passos iniciais foram dados quando da elaboração do Plano Diretor aprovado em 1966, o qual deu prioridade às pessoas sobre os carros e estabeleceu um modelo de crescimento linear ao longo de eixos designados. O núcleo ficaria preservado prioritariamente para os pedestres e a transferência dos passageiros do transporte público, com os automóveis relegados a um segundo plano.

Portanto, houve uma decisão consciente de pegar as rédeas do crescimento da cidade e guiá-lo por meio de duas ferramentas básicas: a legislação de uso do solo em combinação com o direito de determinar as rotas do transporte público.

Em 1971, as autoridades locais começaram a implementar o arcabouço de desenho urbano que guiaria o crescimento da cidade nas décadas que viriam. Essa estrutura foi concebida para contrabalançar o espraia-

mento da mancha urbana e enfatizar o crescimento linear ao longo de áreas pré-determinadas – os setores estruturais –, desviando-o da área central, já saturada e densa.

O sistema viário de cada setor é composto por um conjunto básico de três vias paralelas – denominadas trinário –, que acomodam no eixo central o transporte público e o tráfego local e, nas laterais, (“vias rápidas”) os fluxos de maior capacidade nos sentidos bairro-centro e centro-bairro. Essa segmentação permite manter dentro da cidade uma escala urbana, e não rodoviária, em suas principais ligações.

Nesses eixos que se prolongam em direção aos bairros, parâmetros atrativos de ocupação foram definidos para a localização de moradia em alta densidade e atividades econômicas compatíveis (uso misto), acompanhado por transporte público de qualidade. Consegue-se, assim, integrar em uma estrutura densa e compacta as necessidades de moradia, trabalho e mobilidade.

Fora dos setores estruturais, mas a distâncias caminháveis das linhas principais do transporte, ficam as zonas predominantemente residenciais. Nelas, as densidades decrescem conforme a distância do setor estrutural aumenta. Nessas zonas, os parâmetros construtivos determi-

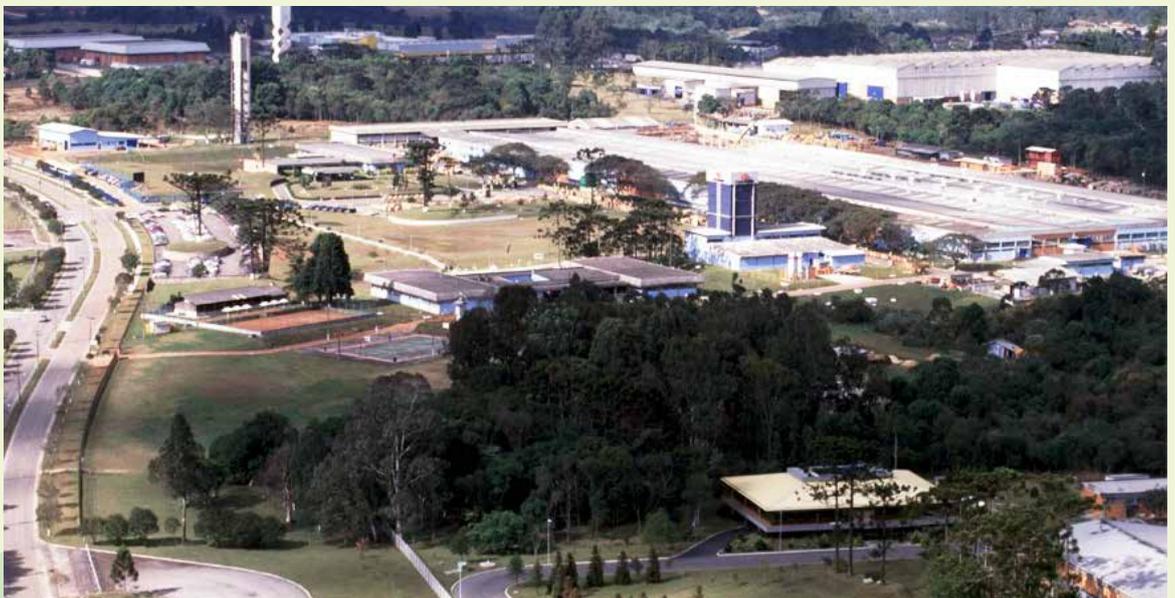


Estrutura Sistema Trinário



nam a manutenção de áreas permeáveis em cada lote, o que colabora para a preservação de áreas verdes, e é fundamental como componente das soluções de macrodrenagem.

Iniciou-se, também na década de 1970, a implantação da Cidade Industrial de Curitiba, com os objetivos principais de fortalecer a base produtiva da capital (até então predominantemente administrativa e de comércio/serviços) e do Estado em sua vertente industrial (até então predominantemente agrícola), disponibilizando áreas e articulando políticas públicas que viabilizaram a instalação de âncoras geradoras de emprego e renda em setores intensivos em tecnologia, permitindo a Curitiba galgar um novo patamar em termos de desenvolvimento econômico.



Cidade Industrial de Curitiba





## 4. PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

Quanto menor for a necessidade de deslocamento para atender as necessidades do cotidiano, menos complexo é resolver a questão da mobilidade.



Neste capítulo, serão abordados os principais aspectos setoriais do planejamento estratégico para se alcançar a **visão de futuro** da cidade. Sendo estratégico, ele não precisa incluir todos os aspectos setoriais, mas sim aqueles que determinarão o tripé da qualidade de vida – moradia, vida urbana (trabalho, lazer, etc.) e mobilidade –, como

também o ambiente natural e o patrimônio histórico-cultural local. Por essa razão, outros componentes de um planejamento exaustivo não estão sendo considerados; entretanto, segundo as características e peculiaridades de cada caso, pode ser preciso complementar esse conjunto mencionado acima com outras referências.

## 4.1 O COMPONENTE DE MOBILIDADE E LOGÍSTICA

### COMENTÁRIOS INICIAIS

A mobilidade é um princípio basilar da qualidade da vida urbana.

Do ponto de vista estratégico, serão evidenciados três pontos-chave para o seu equacionamento: *a mobilidade como função da estrutura de transporte aplicada ao modelo de uso e ocupação do solo da cidade; a necessidade de uma rede integrada de mobilidade e acessibilidade, com destaque ao transporte público de massa; as possibilidades e a qualidade do espaço destinado ao pedestre e demais modos leves (não motorizados) de deslocamento.*

Assim, o primeiro aspecto a ser considerado no equacionamento da mobilidade é que, no limite, *quanto menor for a necessidade de deslocamento para atender as necessidades do cotidiano, menos complexo é resolver a questão da mobilidade.* Ou seja, quanto mais próxima estiver a moradia do trabalho, da escola, das opções de comércio e serviços, dos espaços públicos, daquilo que precisa ser realizado diariamente, melhor. Isso só será possível em uma estrutura urbana razoavelmente compacta em que usos do solo compatíveis estejam próximos e integrados. Essas soluções representam uma grande economia de energia e tempo – em

última instância, de vida. Vida nossa e vida no planeta, que está pressionado pelas ameaças do aquecimento global e suas consequências sistêmicas e é alimentado, entre outras fontes, pela emissão de gases resultantes da queima de combustíveis fósseis.

### O CONTEÚDO MÍNIMO

Mesmo em uma cidade bem estruturada e compacta haverá um contingente importante de deslocamentos diários em função de destinos mais especializados (universidade, hospital, atividades econômicas específicas, eventos artístico-culturais) e da dinâmica econômica local, bem como do fato de o município pertencer ou não a um arranjo metropolitano, por exemplo. Para atender essa dimensão, haverá a necessidade de um **sistema de transporte coletivo** eficiente, digno e confiável, o qual deve orientar e fazer parte da estrutura de crescimento da cidade.

Um bom sistema de transporte público tem algumas características básicas. A primeira delas é a construção de uma **rede integrada**. O sistema não pode ser simplesmente um emaranhado de linhas; ele precisa consistir numa trama interconectada, que multiplica as possibilidades de deslocamento e a cobertura territorial.

Essa rede deve ser composta por uma trama de serviços hierarquizados (por exemplo, nem todas as linhas têm o mesmo carregamento, o que permite racionalizar trajetos e dimensionar de forma diferente a tipologia dos veículos e a frota) em que são múltiplas as oportunidades de troca e conexão. A integração física, tarifária e temporal é premissa importante na constituição dessa rede, tornando-a mais ágil e de fácil utilização aos passageiros.

Em segundo lugar, essa rede de mobilidade deve **integrar todos os modais** (tipos de transporte) disponíveis na cidade. Metrô, trem, ônibus, táxis, barcas, bicicletas – cada qual operando, dentro de suas características, da forma mais eficiente possível. O metrô, por exemplo, perde em eficiência se tiver uma parada a cada 200, 300 metros, intervalos esses que podem ser cobertos tranquilamente por uma linha alimentadora de ônibus.

Para a absoluta maioria das cidades do mundo, os **sistemas em superfície são os mais viáveis**, trazendo consigo as virtudes de menor custo e maior flexibilidade – tanto no tempo quanto no espaço – para implantação.

Inovações introduzidas no sistema de ônibus desde a década de 1970, por exemplo, como circulação em pistas exclusivas com prioridade de passa-

gem nos cruzamentos, embarque pré-pago e em nível, veículos adaptados para criar um comboio e frequência elevada de serviço, permitiram atingir uma *performance* próxima à do metrô por uma fração de seu custo.

Esse sistema, batizado de BRT, hoje está presente em 200 cidades nos 5 continentes e sua evolução é vislumbrada em veículos sobre pneus movidos a energia limpa (eletricidade) e guiados (estrutura do eixo correndo em uma guia), permitindo mais conforto aos usuários.

Cabe também um olhar carinhoso sobre a **malha ferroviária** presente em nossas cidades, registro histórico sobrevivente de um tempo em que os trens e bondes eram a modalidade utilizada para os transportes urbanos (e também de carga). Salvador, São Paulo, Rio de Janeiro, por exemplo, são alguns exemplos de metrópoles que ainda guardam esse registro em suas memórias “afetivas” e no espaço edificado. Essas linhas e suas estações contribuíram para a formação do território urbanizado e para a construção de identidades locais.

Esses caminhos férreos, estações e áreas lindeiras têm uma capacidade dormente valiosíssima, tanto na composição das soluções de transporte, revitalizando esses serviços para que operem dentro da capacidade que os avanços



O sistema de transporte público deve ser de tal forma que sua utilização seja uma opção do usuário, não algo que se atura até se poder comprar um carro ou uma moto.

tecnológicos permitem, quanto para projetos urbanos que aproveitem o potencial construtivo dessas áreas estrategicamente posicionadas dentro do tecido urbano para moradia, trabalho e mobilidade integrados. Pode-se também vislumbrar o aproveitamento do espaço aéreo ao longo desses trechos/estações para complementar a oferta de áreas, equipamentos comunitários, de cultura, lazer, esporte, entre outros. São campos férteis para a formação de consórcios imobiliários, parcerias público-privadas, concessões, enfim, uma série de ferramentas para a construção de soluções concertadas.

Algumas cidades ainda têm o privilégio de poder contar com **corpos hídricos** – rios, lagoas, estuários, baías e mares – para incrementar suas alternativas de

deslocamentos. Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo, Manaus, entre tantas outras, têm um potencial inexplorado ou subutilizado a desenvolver para incluir de forma efetiva esses caminhos d'água (que nunca têm buracos!) em suas soluções de mobilidade urbana e metropolitana.

Para manter a credibilidade como serviço, a rede (agregando todo o seu conjunto de modais) deve operar de forma eficiente, mantendo os veículos em condições ótimas de manutenção e limpeza, pontuais, garantindo dignidade e conforto aos usuários. O sistema de transporte público deve ser de tal forma que sua utilização seja uma opção do usuário, não algo que se atura até se poder comprar um carro ou uma moto.

Muitos sistemas operados mundo afora são uma **parceria entre o setor público e a iniciativa privada** por meio de contratos de concessão. Nesses contratos ficam estabelecidas as responsabilidades de cada parte em termos de investimentos em infraestrutura, frota, características e frequência dos serviços, bases tarifárias, etc. Idealmente, o sistema operaria sem necessidade de subsídio direto na tarifa. Aqui novamente a articulação uso do solo-sistema de transporte se mostra crucial. Quanto maior for a renovação dos passageiros ao longo do itinerário (passageiros que sobem e descem do veículo, pagando

uma nova passagem), melhor para o equilíbrio da tarifa, o que acontecerá se ao longo do trajeto houver atividades que alimentem o desejo das pessoas, bem como moradias.

A **questão tarifária** é muito importante, devendo buscar um valor que cubra os serviços que estão sendo prestados e remunere o capital investido, ao mesmo tempo em que se mantém acessível à população. Eventuais subsídios governamentais para fazer “fechar” essa conta são recursos que não estarão sendo gastos em saúde, educação, segurança. Ou seja, a sociedade deve estar ciente das

**A caminhada a pé pela cidade, confortável e segura, é um dos indicadores da saúde do ambiente urbano.**



implicações dos diversos caminhos para tomar sua decisão soberana.

A questão dos modos leves de deslocamento complementa o tripé da mobilidade. **A caminhada a pé pela cidade, confortável e segura, é um dos indicadores da saúde do ambiente urba-**

**no.** Distâncias razoáveis percorridas em passeios arborizados, bem iluminados e com um mobiliário urbano atraente, que tangencia fachadas de construções diversificadas e bem conservadas, com a sensação de segurança trazida pela presença dos demais transeuntes e dos

“olhos” das edificações lindeiras, fazem parte do imaginário de uma cidade “civilizada”, numa ambiência que estimula sua vivência positiva. As bicicletas, em pistas segregadas ou não, fazem parte desse contexto, enriquecendo as opções de deslocamento saudável dentro do tecido urbano.

Nota-se que nessa conceituação de mobilidade **o carro não tem destaque**. Figura onipresente em nossas cidades, perde espaço e importância à medida que opções melhores para o viver coletivo se instalam. Assim como ocorreu com o cigarro, cujo uso é cada vez mais restrito nos espaços públicos e ambientes coletivos, a tendência é que “no futuro” o carro tenha um espaço cada vez mais subalterno nos deslocamentos urbanos cotidianos. Menos carros no dia a dia da cidade significa menos necessidade de estacionamento, liberando áreas urbanas importantes para usos mais nobres. Novos serviços de transporte (como o *über*), e sistemas de compartilhamento como o iniciado com bicicletas (a exemplo do *Velib* e do *Autolib*) permitem vislumbrar um futuro menos congestionado e poluído para as cidades, contanto que os passos configurados nos parágrafos anteriores ganhem protagonismo e se concretizem.

Finalmente, uma consideração acerca da infraestrutura básica para a mobili-

dade urbana em qualquer modalidade que ocorra na superfície – o **sistema viário**. Em que se pese a importância de estruturas ferroviárias, hidroviárias, portuárias e aeroviárias que podem fazer parte dos sistemas logísticos e de deslocamento dependendo das características de cada centro urbano, é preponderantemente pelo sistema viário que os fluxos físicos da maioria das cidades circulam, não só do ponto de vista da circulação de pessoas, mas também de bens e serviços. É nessa mesma infraestrutura que transitam cargas, transporte interestadual, intermunicipal, etc. O sistema viário é, portanto, base tanto da mobilidade quanto da logística urbana.

A malha viária responde por uma parte significativa do território urbanizado e, de forma geral, deriva dos processos de parcelamento do solo. Assim, cada um desses processos contribui na sua formação. Uma vez consolidada a ocupação no entorno de uma via, torna-se bastante complicado e oneroso promover ampliações nas suas dimensões. Tendo em mente as diferentes naturezas dos fluxos e a escala humana, a hierarquização do sistema viário é fundamental para o bom funcionamento da cidade e trabalha novamente em consonância com o uso do solo. *Se projetarmos e gerirmos bem o sistema viário, es-*

*taremos bem projetando e gerindo quase um terço do território da cidade!*

É, portanto, estratégico o planejamento de diretrizes viárias compatíveis com a estrutura de crescimento projetada para a cidade, de forma a ter uma hierarquia que facilite o ordenamento dos diferentes fluxos, a continuidade (de forma a racionalizar os itinerários do transporte coletivo e de serviços como a coleta de lixo, por exemplo), múltiplas alternativas de caminhos (interseções adequadas), capacidade de suporte para as densidades desejadas, espaço adequado para a instalação das demais infraestruturas urbanas (água, esgoto, drenagem, energia, comunicação, lógica), de conforto ambiental (arborização), sinalização e comunicação, acessibilidade e ambiência (mobiliário).

As **ruas são espaços públicos por excelência**, que fazem parte da nossa vivência do dia a dia urbano, participam das nossas oportunidades de manifestação, encontro e troca, da imagem e da dimensão simbólica da cidade. Devem ser o espaço no qual ficamos, e não apenas pelo qual passamos. Ao valorizá-las, valorizamos a nossa dimensão cívica; ao tratá-las como “sobras”, como algo que está além do espaço privado que me pertence por trás dos muros que o protegem, contri-

buímos para empobrecer e tornar mais inseguro o ambiente urbano.

Voltando ao tema da **logística**, brevemente mencionado em parágrafo anterior, ressalta-se que é um componente importante da economia urbana. A logística compreende tanto **estruturas físicas** quanto **processos**, que, quando bem articulados, geram ganhos de produtividade e economia, resultando em maior competitividade. Aeroportos, portos, terminais, plataformas, entre outros têm o potencial de serem **âncoras econômicas** em si, de alavancar cadeias produtivas e de fornecimento, e de fortalecer a indústria local. O “segredo” é **criar sinergias**, combinando esses elementos dentro de uma estrutura urbana adequada, com oferta eficiente de infraestrutura (saneamento, energia, comunicação, lógica), e capital humano.

O reverso é o desperdício colossal de energia e tempo de fluxos comprometidos por infraestruturas obsoletas ou mal planejadas/dimensionadas, por uma ocupação do solo conflituosa, e por “artérias urbanas” obstruídas, que geram congestionamentos e deseconomias de escala. Estudos da FIRJAN divulgados em 2014 apontam que, apenas no ano anterior, os congestionamentos de trânsito registrados nas Regiões Metropolitanas do Rio de

Janeiro e de São Paulo geraram um custo econômico de R\$ 98 bilhões, dinheiro que poderia estar circulando na economia, aumentando a renda da população, a capacidade de investimento das empresas, a arrecadação para o poder público.

E, ainda que haja muito a ser feito na melhoria dos múltiplos gargalos de infraestrutura dos quais padecem as nossas cidades e a base logística nacional, será novamente no desenho da cidade e na articulação do trinômio vida, trabalho e mobilidade e no uso inteligente do binômio tempo e espaço (movimentação de carga e descarga fora dos horários de maior movimento, por exemplo) que o âmago da solução será encontrado.



**Estudos da FIRJAN divulgados em 2014 apontam que, apenas no ano anterior, os congestionamentos de trânsito registrados nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo geraram um custo econômico de R\$ 98 bilhões.**

## A Rede Integrada de Transportes de Curitiba – RIT

A provisão do transporte público nas cidades, com raras exceções, segue a reboque de padrões de crescimento urbano desordenados e do atendimento de demandas instaladas. O resultado é um emaranhado de linhas operando com níveis elevados de desperdício de tempo e de recursos financeiros e ambientais, afetando negativamente a vida dos usuários, que desperdiçam horas produtivas de suas vidas em deslocamentos de casa para o trabalho/estudo e vice-versa.

Entre as diversas iniciativas que foram adotadas em Curitiba desde a década de 1970, talvez uma das mais notáveis seja a forma como a oferta desse serviço foi usada como ferramenta para a consolidação de sua **visão de futuro**/estrutura urbana, elemento de construção de sua imagem de cidade inovadora, e ingrediente de sua qualidade de vida.

No início da década de 1970, a administração municipal teve que escolher entre continuar com um sistema de ônibus na superfície ou construir uma rede sobre trilhos, a qual requereria aportes de recursos muito volumosos. A opção foi pelo sistema de ônibus, o qual apresentou as vantagens iniciais de ser economicamente viável, mais adaptável e flexível ao longo do tempo – permitindo a implementação incremental do sistema e acompanhando o rápido crescimento da cidade – e permitia aproveitar a infraestrutura viária existente.

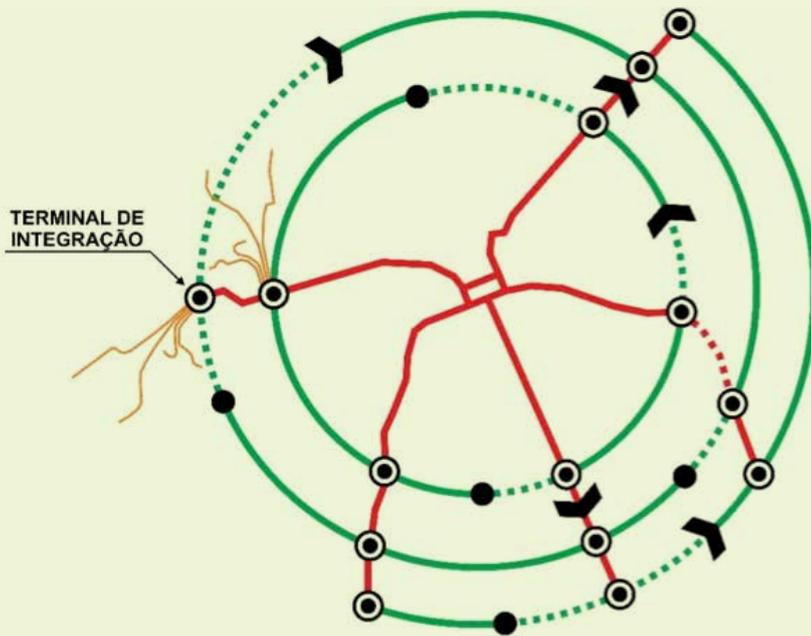
Mas não foi um sistema convencional de ônibus que foi criado. Este incorporou inovações e características distintivas de *design* que conduziram a um novo padrão de *performance* e qualidade.

Dentro do sistema trinário, a via central recebeu canaletas exclusivas para a circulação de linhas de alta capacidade, os chamados “ônibus expressos”. Essas linhas expressas organizavam e substituíam uma série de linhas concorrentes em seus itinerários, dando mais racionalidade ao sistema, e as canaletas são importantes para a confiabilidade, identidade e maior velocidade no serviço.



Rede Integrada de Transportes de Curitiba – RIT

O posicionamento dessas linhas se situa propositalmente no eixo do Setor Estrutural, onde a alta densidade e a mistura de usos previstas podem concentrar origens e destinos de viagens ao longo de todo seu itinerário, permitindo fluxos mais equilibrados nos dois sentidos ao longo dos eixos, aspecto este considerado desde o princípio como fundamental para manter a viabilidade financeira do sistema.



Esquema de integração das linhas Expresso, Interbairros e Alimentadoras



Terminal de Integração, Setor Estatural

Nas “pontas” dessas linhas foram previstos Terminais de Integração Física, os pontos de contato para onde convergiam as linhas alimentadoras (que atendiam itinerários de menores distâncias e menores demandas nos bairros contíguos aos terminais, ampliando a cobertura territorial do transporte). Essa forma de organização das linhas foi denominada “sistema tronco-alimentador”, no qual os “ônibus expressos” nas canaletas são as linhas troncais, operando com intervalos menores – aspecto de importância fundamental.

Assim, em 1974, duas linhas expressas inauguraram a operação dos primeiros 20 km de canaletas exclusivas em Curitiba, acompanhadas por oito linhas alimentadoras e dois terminais com integração física, formando o eixo Norte-Sul, e transportando 54 mil passageiros. Os ônibus foram especialmente projetados e tinham cores diferenciadas para as linhas expressas e alimentadoras. Esse sistema integrado transportava 54 mil passageiros/dia – 8% da demanda total da cidade à época.

Em 1979, o sistema dá um novo passo e nasce a Rede Integrada de Transportes de Curitiba – RIT, com a progressiva inclusão no sistema das linhas “interbairros”, linhas circulares que conectam os bairros fora da região central aos terminais localizados ao longo dos eixos estruturais. A intenção era evoluir em direção a uma cobertura extensiva, objetivando ter pelo menos um ponto da rede dentro de um raio de 500m de cada moradia. Dessa forma, por meio da RIT, seria possível chegar de casa a qualquer destino na cidade, e assim o sistema funcionaria tanto para os usuários cativos quanto para os que o utilizam por opção.

Em 1980, adota-se a cobrança de uma tarifa única na rede, com os deslocamentos mais curtos subsidiando os mais longos (um elemento de inclusão social, pois, de forma geral, a população mais pobre mora na periferia). O desenho dos ônibus também evolui para acompanhar o crescimento da demanda, e nas linhas expressas foram adotados os ônibus articulados, com capacidade para 160 pessoas.

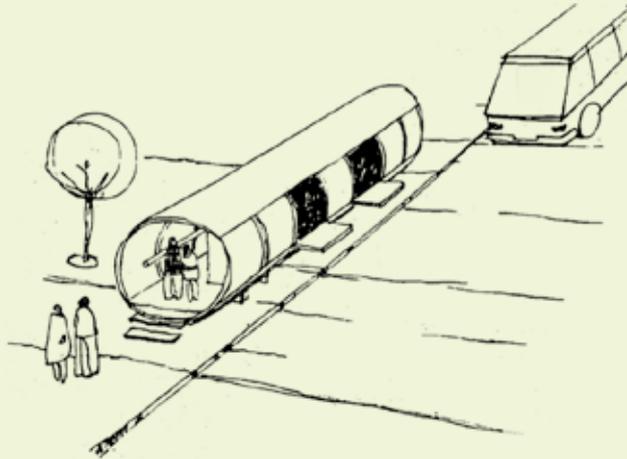
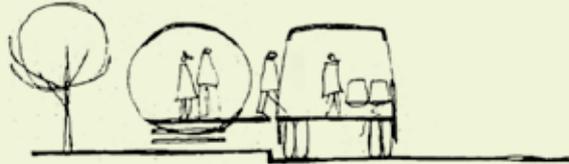
No início dos anos 1990, a necessidade de se aumentar a oferta dos serviços de transporte levou ao desenvolvimento das linhas diretas

("ligeirinho"), aproveitando a capacidade disponível nas "vias rápidas" para operar serviços que faziam paradas apenas nas estações de transferência (terminais) e em alguns pontos intermediários, atendendo a demanda dos usuários que, em sua maioria, viajavam distâncias maiores na cidade.

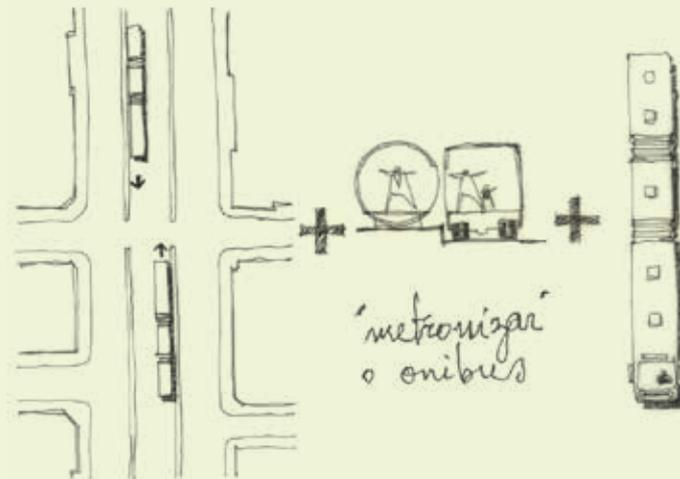
Essas paradas – as Estações-Tubo – foram uma grande inovação, consistindo em plataformas elevadas que permitiam o embarque e o desembarque em nível, com o pagamento da tarifa ocorrendo antes da chegada do ônibus: as características de um metrô no sistema de ônibus. Essas estações têm um *design* bastante distintivo e inclusivo, reforçando a novidade das linhas diretas e aumentando a acessibilidade com a inclusão de elevadores para portadores de necessidades especiais. Em 1992, a operação de veículos biarticulados começou nas linhas do expresso, com capacidade para 270 passageiros.

Estação Tubo





### ESTAÇÃO TUBO - ESQUEMA DE EMBARQUE





As estações tubo, assim como os terminais de integração, também permitiam conexão entre diferentes linhas sem que se deixasse o espaço da Rede.

As tipologias de linhas oferecidas dentro do sistema têm uma identidade clara (características do *design*, tipo dos veículos, cores), possibilitando que toda a população – sejam usuários regulares do sistema ou não – os distinga.

A RIT transporta hoje quase 2,2 milhões de passageiros/dia com integração físico-tarifária, utilizando 21 terminais de integração e 260 estações-tubo.

Para que essa Rede se consolidasse, um elemento-chave foi montar equações de corresponsabilidade, articulando poder público, iniciativa privada e população.

Nessa equação, o setor público abraçou as atividades de planejamento e monitoramento: há um instituto responsável pelo planejamento de longo prazo (IPPUC) e outro cuidando do dia a dia da operação



(URBS), que trabalham de forma coordenada. Também promoveu uma interação constante com os operadores privados do sistema e com os fabricantes de ônibus e equipamentos, estimulando melhorias no *design* para atingir maior conforto e economia.

A instalação da Volvo do Brasil, em 1977, na Cidade Industrial de Curitiba, com o objetivo de, em conjunto, conceber e desenvolver, e depois fabricar, uma nova tipologia de carroceria de ônibus, adequada a uma proposta inovadora de transporte urbano cuja implantação se iniciava na cidade, ilustra a importância de uma visão de longo prazo no planejamento e a convergência de políticas públicas e oportunidades empresariais.

O caso de Curitiba nos mostra algumas indicações importantes: como modal principal para o transporte de massa ou como complemento a outras opções, o sistema de transporte público por ônibus tem como desempenhar um papel preponderante na solução de mobilidade dos cidadãos, e pode ser um fator-chave para organizar o crescimento urbano. Permite o desenvolvimento incremental do sistema, tanto em termos de cobertura quanto de tecnologia. Possibilita grande capilaridade e flexibilidade na rede com um ótimo custo-benefício.

A RIT, que iniciou sua trajetória na década de 1970, já inspirou mais de 200 cidades mundo afora na busca de soluções de mobilidade. A sigla BRT (Bus Rapid Transit) veio a significar um sistema de transporte urbano de massa que traz consigo significativos avanços em infraestrutura, veículos e procedimentos operacionais que resultam em níveis de serviço mais atraentes. Os ônibus são e ainda serão por um bom tempo o único meio de transporte de massa viável para a maioria das nossas cidades. Assim, aperfeiçoar a *performance* operacional dos sistemas em superfície é fundamental para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. A Rede Integrada de Transportes de Curitiba é uma prova de que isso é possível.

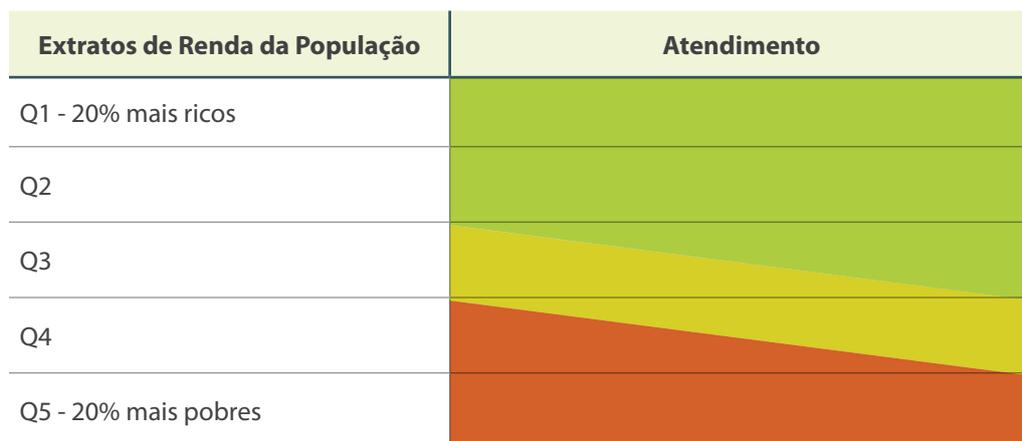
## 4.2 O COMPONENTE DE HABITAÇÃO

### CONCEITO GERAL

Em qualquer cidade, a função moradia é primordial. O problema começa quando ela é hiperdominante e a cidade se transforma em apenas um dormitório de alguma cidade vizinha, onde estão os empregos e outras atividades. Esse problema pode ficar ainda pior se, além de dormitório, ela se transformar em um gueto segre-

gado, seja de extratos muito ricos ou muito pobres, pois já é sabido que a diversidade socioeconômica é uma qualidade da cidade, favorecendo uma melhor convivência. Entretanto, a produção de moradias – ou, melhor ainda, de habitats (moradias mais urbanização mais amenidades etc.) – depende de aspectos de financiamento público e privado, como ilustra esquematicamente o gráfico abaixo:

### FINANCIAMENTO PÚBLICO E PRIVADO



- MERCADO CONVENCIONAL
- PROGRAMA INCENTIVADO
- PROGRAMA SUBSIDIADO

Os valores mostrados no gráfico são apenas indicativos dos modos de atender a demanda. Não há precisão exata dos tetos e pisos de atendimento. Com o gráfico, quer-se indicar que existe uma parcela importante da demanda

(os segmentos mais ricos) que pode ser atendida diretamente pelo mercado imobiliário convencional, em condições normais de mercado. No lado oposto, os segmentos mais pobres precisam dos programas subsidiados pelos governos

O componente habitacional representa **cerca de 70%** de toda a ocupação de uma cidade.



(federal, estadual e municipal), sem cujo apoio não conseguem a moradia adequada. Entretanto, no meio dessa pirâmide existe uma parcela de pessoas que não tem renda suficiente para se apresentar ao mercado convencional, mas está acima do teto de atendimento dos programas de habitação social. Para essas pessoas, uma solução seriam os programas incentivados, isto é aqueles que são oferecidos pelo mercado como contrapartida de algum incentivo recebido, geralmente na figura de mais aproveitamento de solo.

### **A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

O atendimento da função da moradia é base da estrutura da cidade, correspondendo à parte dominante da massa edificada.

O componente habitacional representa cerca de 70% de toda a ocupação de uma cidade. E a atuação das pessoas e das organizações na consecução de

seus objetivos de moradia e investimento é complementada pelos outros 30%, que correspondem a educação, comércio, indústria, serviços, cultura e poder público, que, sob a égide do plano diretor, do plano de mobilidade urbana, do zoneamento e do código de construções, deveria definir e desenhar a maior parte da cidade.

Sendo um bem de raiz de grande valor, a maior parte dos imóveis depende para sua construção de financiamentos de longo prazo ou de expressivos volumes de poupança própria.

Nas sociedades emergentes há escassez desses recursos e seu custo tende a ser elevado. Amplos segmentos da população acabam não tendo acesso a esses recursos e são obrigados a dar soluções precárias em lotes urbanizados e até mesmo soluções clandestinas, como parcelamentos ilegais, favelas, invasões e cortiços na busca da moradia. A resultante são contrastes dolorosos

que criam uma cidade “legal” e outra “ilegal”, com prejuízo para todos.

O desafio de encontrar maneiras de tornar acessível a todos os estratos da sociedade um produto digno e honesto é universal. Naturalmente, as camadas mais afluentes da população são atendidas pelos mecanismos normais de mercado, tanto creditícios quanto de oferta de produtos. As classes de menor poder aquisitivo, contudo, com frequência, não conseguem acesso à moradia por meio desses mecanismos tradicionais e, em nossa realidade, há ainda um contingente importante de pessoas que não participam nem da economia nem da cidade formal. Configura-se um desencontro severo entre oferta e demanda que gera uma série de conflitos de difícil adminis-

tração no território urbano, com amplas externalidades socioeconômicas, ambientais e prejuízos à qualidade de vida das pessoas.

Como princípio, pensando na estratégia global de desenvolvimento urbano, como se viu no capítulo da **visão de futuro**, a cidade deve ser uma estrutura integrada de vida, trabalho e mobilidade. Portanto, é ponto de partida na definição do desenho da cidade e na organização do uso do solo que esse tripé esteja entrelaçado, independentemente das diferentes possibilidades econômicas de quem for morar no local. É melhor a cidade que não tem guetos nem de ricos nem de pobres, onde a diversidade social se faz presente na escala da quadra, na escala do bairro. As possibilidades de subsídios



Uma cidade  
mais aberta, sem  
trincheiras, paredões  
e labirintos, é  
também uma  
cidade mais segura.  
Continuidade é vida.

cruzados são muito maiores assim, o que, no final, racionaliza a conta para todos. Uma cidade mais aberta, sem trincheiras, paredões e labirintos, é também uma cidade mais segura.

Continuidade é vida, também numa cidade. Ou seja, o tecido urbano precisa ser uma urdidura fluente, ainda que não precise ser uniforme. Respeitam-se as condições estruturantes dadas pelo meio natural (hidrografia, relevo, vegetação) que podem definir diferentes intensidades de ocupação do solo, mas se busca um desenho integrador, sem hiatos que isolam comunidades da dinâmica urbana. Empreendimentos monofuncionais isolados, seja de que padrão forem, são nocivos à saúde da cidade, além de onerosos do ponto de vista ambiental. Num olhar sistêmico, o “terreno barato” é uma ilusão.

Esse isolamento é ainda mais pernicioso quando se trata de empreendimentos voltados à habitação de interesse social. Já deveríamos ter aprendido essa lição na década de 1960/70, quando proliferaram “conjuntos” dissociados da vida urbana, longe das oportunidades de emprego, de lazer, esporte e cultura, de convívio com as diferenças, desassistidos das infraestruturas básicas de saúde, educação, atenção ao idoso e à criança. As pessoas que habitam nessa condição ficam condenadas a tempos

de deslocamento desumanos, diariamente, na busca de melhores oportunidades de trabalho e de estudo. O problema da habitação social não se resume apenas à “unidade de moradia”, mas também à sua correta inserção em um ambiente urbano infraestruturado.

O incentivo à entrada da iniciativa privada no desenvolvimento de soluções habitacionais de qualidade através de financiamentos, políticas urbanas, legislação urbana ambiental e construtiva adequadas é um dos pontos essenciais para viabilizar os volumes necessários para dar soluções em escala para os problemas habitacionais brasileiros.

O Estado pode, complementarmente, desenvolver empreendimentos se a iniciativa privada não conseguir atender a todos os segmentos. Entretanto, a experiência dos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Paulista, por exemplo, demonstrou que é mais eficiente o Estado fornecer linhas de crédito e subsídios do que empreender. Uma cesta de subsídios, que aliasse ações em nível federal, estadual e municipal, poderia ter uma função significativa nesse sentido, tornando as ações economicamente viáveis.

Sob esse aspecto, o programa Minha Casa Minha Vida demonstrou que a iniciativa privada com sua maior produtivi-

**O déficit de moradias com o qual lidamos é tanto quantitativo quanto qualitativo, o que requer diferentes estratégias.**



vidade tem a capacidade de responder ao desafio de produzir milhões de habitações e empregos com rapidez de resposta. Teve a virtude de ampliar de forma substantiva a oferta de moradias, em particular para aquelas faixas de renda que tinham dificuldade de acessar os mecanismos tradicionais de mercado e de canalizar a força e a expertise dos empreendedores imobiliários para sua construção.

Contudo, o programa persistiu no erro histórico de não definir com mais rigor critérios para a localização e a escala desses empreendimentos. Mas erraram também os responsáveis pelo planejamento e pela gestão das cidades, ao não terem uma estratégia clara de ordenamento territorial para orientar a ação do mercado imobiliário, o que enfatiza mais uma vez a precariedade desses instrumentos nas nossas cidades.

Precisamos de equações de equilíbrio melhores para atender essa questão,

revisitando as variáveis do preço da terra, das infraestruturas, da eficiência dos processos construtivos e da qualidade dos materiais; a carga tributária; a capacidade de pagamento; e o crédito disponível tanto para a construção quanto para a compra.

É variável dessa equação também o desafio de tirar partido de um paradoxo das nossas cidades, principalmente as capitais, nas quais ao mesmo tempo há um grande déficit de moradias e um substantivo estoque construído subutilizado, por vezes abandonado, com frequência em áreas centrais.

Uma moradia digna é uma necessidade básica à vida em uma sociedade civilizada. É elemento constitutivo da identidade da pessoa (existir em um endereço) e alavanca para a prosperidade material (como indica Hernando de Soto<sup>13</sup>). O déficit com o qual lidamos é tanto quantitativo quanto qualitativo, o que requer diferentes estratégias.



Um primeiro aspecto a ser pensado é a disponibilidade de áreas para acomodar os empreendimentos habitacionais. No planejamento estratégico da cidade, essa necessidade está ligada às taxas anuais de crescimento demográfico, às densidades almejadas, às possibilidades de reconversão de terrenos antes ocupados com usos que se tornaram obsoletos, às possibilidades de expansão das fronteiras urbanizáveis e à forma como esse crescimento vai se dar.

Há instrumentos, baseados em políticas públicas, de incentivo ou mesmo parcerias público-privadas, que podem garantir a implantação da habitação de interesse social dentro da estrutura de crescimento da cidade, favorecendo de antemão sua integração ao tecido urbano e facilitando as equações de viabilidade econômica desses empreendimentos para quem constrói (ou subsidia) e para quem adquire, posto que o preço elevado da terra em regiões mais centrais acaba por vezes “empurrando” esses empreendimentos para áreas longínquas. O passo conjugado é ter uma estratégia clara para a provisão das infraestruturas de saneamento ambiental, transporte e energia.

Poderia haver, paralelamente, a estruturação de incentivos específicos também para os empreendimentos de habitação de interesse social, não específicos para os localizados em áreas centrais, mas tam-

bém para outros a serem localizados dentro da malha urbana, flexibilizando o campo de atuação e aumentando a oferta desse tipo de moradia em toda a cidade.

Além disso, sabe-se também que muitos parâmetros urbanísticos fixados em lei, como número mínimo de vagas de garagem por unidade habitacional, dificultam a viabilidade econômica de empreendimentos e acabam engessando a atuação do mercado imobiliário em determinados segmentos. Flexibilizar alguns parâmetros pode ser também uma medida importante para muitas cidades.

Outro aspecto são os territórios já ocupados na cidade por assentamentos sub-normais consolidados, os quais, via de regra, precisariam ser “regularizados”. As “favelas” ou ocupações irregulares fazem parte do dia a dia de nossas cidades, e o enfrentamento da questão habitacional não pode prescindir de propor soluções para essas áreas, soluções essas que passarão necessariamente por questões de urbanização e provisão de infraestrutura, bem como de titularidade. Urbanização e infraestrutura são necessárias para a salubridade, a segurança, a dignidade da população residente e a titularidade (legalização fundiária) para a cidadania e a capacidade de poupança pessoal.

São passos básicos para um processo dessa natureza cadastrar as famílias residentes para melhor entender a dinâmica

socioeconômica do local. Na sequência, verificar quais são as áreas que não têm viabilidade técnica para serem ocupadas (risco geológico, por exemplo) e discutir as possibilidades de relocação, preferencialmente para a mesma comunidade ou próximo a ela, com as pessoas envolvidas. A partir daí, verificar qual o novo desenho de ocupação possível; quais tipologias edilícias são compatíveis com a cultura do local; como abrir espaço para a abertura de uma malha viária mínima que permita uma melhor conexão da área com o entorno e a chegada de serviços públicos como o transporte e a coleta de lixo; como dotar a região de infraestrutura de água, esgoto, drenagem, energia, telecomunicações, bem como de melhores espaços públicos, áreas verdes, equipamentos comunitários. Um dos entraves, contudo, é que ainda é necessário priorizar fontes de recursos para se viabilizar essas intervenções.

Algumas ferramentas jurídicas/de planejamento que são úteis a esses processos, tais como os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que permitem flexibilizar em porções do território a legislação urbanística, podem ser de grande importância às políticas de incentivo à habitação de interesse social. Cabe destacar que, tanto para a produção de novas moradias para habitação de interesse social quanto para regularizar áreas irregulares já consolidadas, é oportuno

iniciar um debate para que se avaliem se os dispositivos/exigências das leis e dos processos atuais que regem esses temas (requisitos da legislação urbanística, procedimentos administrativos) não poderiam ser simplificados para que se tivesse mais agilidade no processo.

Modalidades de autoconstrução, total ou parcial, são também ferramentas possíveis para ajudar a realizar o sonho da casa própria. Prover dentro de programas habitacionais o lote urbanizado, acompanhado de apoio técnico e linhas de crédito especiais para a compra de material de construção é um caminho que pode diminuir o vulto do investimento público e captar a força de trabalho, a criatividade e a solidariedade dos futuros moradores. Outra possibilidade é ter o lote urbanizado e a construção com um módulo mínimo (privilegiando as áreas da moradia que exigem uma resolução técnica mais apurada, como cozinha e banheiro), deixando que cada morador ao longo do tempo e de suas possibilidades vá completando sua residência.

Existem ainda outras alternativas que podem se combinar no equacionamento do atendimento da moradia, principalmente nas metrópoles, onde a disponibilidade de áreas aptas é escassa e o custo da terra é mais elevado. Uma delas é a renovação de edificações existentes, principalmente em áreas

centrais, para destiná-las à habitação. Para isso, poder-se-ia pensar em incentivos e/ou na flexibilização das legislações específicas relacionadas à reforma de construções existentes, como vem acontecendo de forma bastante interessante em Portugal. Com a aprovação do Decreto 53/2014, o governo português favoreceu a reabilitação urbana de áreas centrais e históricas através da flexibilização das regras para recuperação de edifícios com mais de 30 anos de construção, diferenciando-as das normas para aprovação de novas edificações, desde que se destinem ao uso predominante residencial. A justificativa técnica para as adaptações deve ser justificada pelo responsável técnico pela obra.

Experiências em outros países (Chile, Reino Unido, Cingapura) mostram que existem diversas estratégias visando manter uma quantidade de moradias acessíveis a pessoas/famílias de menor renda dentro de áreas mais valorizadas da cidade, favorecendo a di-

versidade social e, por consequência, vínculos mais fortes de solidariedade e coexistência no ambiente urbano. Cabe ao gestor e a sociedade estudar o que se adequa a realidade local. Por exemplo, em São Paulo, um grupo de profissionais do Setor Imobiliário está propondo o LAR - Locação Acessível Residencial, um sistema de locação de imóveis localizados nas regiões centrais das cidades, ou em áreas dotadas de infraestrutura, e integradas a rede de transportes, voltado para pessoas ou famílias de baixa renda, com valores viáveis, evitando o comprometimento excessivo da renda com aluguel.

O estudo e a aplicação dessas diversas possibilidades de um melhor equacionamento da temática habitacional, em conjunto com o fortalecimento da economia local, que amplia as possibilidades de geração de emprego e renda para a população, são peças fundamentais na construção de uma **nova cultura urbana**, mais justa e humana.

Tanto para a produção de novas moradias para habitação de interesse social quanto para regularizar áreas irregulares já consolidadas, é oportuno iniciar **um debate para que se avaliem se os dispositivos/exigências das leis e dos processos atuais que regem esses temas não poderiam ser simplificados para que se tivesse mais agilidade no processo.**



É preciso mostrar a viabilidade econômico-produtiva da cidade, qualquer que seja seu tamanho, tratando de encontrar sua vocação.



### 4.3 O COMPONENTE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

#### COMENTÁRIOS INICIAIS

Este componente do processo de elaboração de planos de desenvolvimento urbano local, seja qual for seu título ou nome oficial, é da maior importância. Qualquer cidade não é apenas uma ocupação humana de uma porção de território, mas uma sociedade que produz bens e serviços e que precisa vendê-los bem para comprar os bens e serviços que conformarão seu bem-estar e sua qualidade de vida, além de continuar investindo na melhoria permanente dessas condições ambientais de ocupação. O olhar sobre o desenvolvimento econômico terá que abranger não apenas a ques-

tão da geração de empregos, tanto em quantidade como em qualidade, mas também a competitividade da cidade no conjunto de outras cidades de características similares, captando as melhores oportunidades que aparecerem. Não pode ser desprezado o tema da cooperação intermunicipal e da complementaridade regional (podendo variar o escopo do que seria a “região”). O tema de taxaço da atividade produtiva e do capital fixo da cidade para fins de constituir a receita básica do governo local – e, assim, financiar suas operações e os investimentos públicos requeridos pela cidade – será tratado no item 5.2 - Gestão Territorial e Local.

## O CONTEÚDO MÍNIMO

Neste componente, o conteúdo mínimo está associado à ideia de que é preciso mostrar a viabilidade econômico-produtiva da cidade, qualquer que seja seu tamanho, tratando de encontrar sua vocação econômica e razão de ser, dentro do conjunto de cidades da região em que se encontra e do conjunto de cidades que tenham vocações parecidas. No caso de cidades com mais de 500 mil habitantes e território municipal predominantemente urbano, o olhar de viabilidade deve envolver seu entorno imediato, especialmente se estiver em uma área metropolitana ou algum tipo de conurbação ou aglomerado urbano. Já no caso de cidades menores ou territórios municipais muito grandes, é importante acrescentar um olhar para a ruralidade e seu desenvolvimento sustentável, em complementação aos aspectos urbanos. Isso é especialmente importante no tocante à Segurança Alimentar, pois são esses espaços rurais que alimentam as cidades e o país.

Nesse contexto, o conteúdo derivará das referências obtidas na parte do **diagnóstico** que trata do respaldo econômico existente e os potenciais a serem explorados para reforçar esse respaldo. Para isso, propõe-se que se-

jam buscadas e analisadas as respostas para as seguintes perguntas:

- As atividades econômicas pelas quais a cidade é conhecida podem ser ampliadas acompanhando o crescimento demográfico? Haverá mercado para atender essa oferta adicional?
- Que inovações tecnológicas e/ou de infraestrutura podem aumentar/reforçar a competitividade dessa oferta de bens e serviços, consolidando a imagem da cidade?
- Que outras atividades poderiam ser empreendidas pela força de trabalho local, com ou sem incentivos específicos, de modo a reforçar a empregabilidade dessa força de trabalho? Existem oportunidades de empreendedorismo individual nesse mercado?
- Quais seriam os requerimentos de capacitação profissional, adicional à formação escolar e acadêmica convencional, que reforçariam a atratividade da força de trabalho local e aumentariam as oportunidades de ocupação dessa mão de obra?
- Que disposição existe entre as instituições formadoras de capital humano e os setores produtivos locais para uma associação de esforços com vistas ao maior aperfeiçoamento dessa mão de obra na convergência da vocação da cidade?

• Quais são os condicionantes de logística que permitirão a melhor circulação dos bens e serviços produzidos, tendo em vista sua comercialização física (isto é, que exija a mobilidade dos produtos)?

Conforme se indica no capítulo do **diagnóstico eficiente** referente ao respaldo econômico da cidade, a utilização de informações oficiais sobre o PIB municipal e a composição do **valor adicionado** por setor é uma indicação importante. Da mesma forma, a informação sobre pessoal ocupado, a partir dos dados do CAGED<sup>14</sup>, traz indicações importantes sobre a utilização da população economicamente ativa e a massa salarial. Ambas as informações estão disponíveis no portal do IBGE sobre as cidades e esses dados podem ainda ser mais detalhados, se a cidade solicitar ao IBGE um reprocessamento das informações com outros focos e filtros.

Além dessas propostas e orientações sobre o desempenho dos setores produtivos convencionais, há atualmente uma demanda crescente dentro do conceito de “economia criativa” (audiovisual, desenho, arquitetura, aplicativos de internet, jogos virtuais, artes em geral, etc.) e colaboração intersectorial (“*co-working*”) que deve ser tomada em conta como oportunidades de ocupação dos jovens profissionais, e de jovens em geral. Nesse cenário,

a reabilitação de áreas deterioradas, degradadas ou mal utilizadas, acompanhando ou não projetos de reciclagem ou “retrofit” de imóveis, é um foco de investimento que pode ser incentivado, especialmente se sua localização for central ou bem servida pela rede de transporte público (incluindo malha de ciclovias).

Adicionalmente, será preciso estender um olhar prospectivo sobre o uso econômico do patrimônio público existente, sejam edifícios, espaços ou áreas verdes. Todo esse capital fixo urbano tem um custo de manutenção que vai se refletir no orçamento de despesas municipais. Então, é razoável imaginar atividades ou usos para esses locais que possam gerar tanto empregos como receitas.

Outro foco de atenção no tocante ao desenvolvimento econômico local é o apoio ao setor privado (empresas) para que se desenvolvam e gerem mais e melhores empregos. Para isso, é necessário abrir novos nichos e incentivar o surgimento de novas empresas em novos setores, em vez de apenas contar com o crescimento das empresas existentes. É preciso tomar muito cuidado com a monodependência, que ocorre com cidades cujo sustento econômico é um setor ou uma empresa, como, por exemplo, Volta Redonda,

com a CSN e o aço, ou Macaé, com o petróleo e gás “off-shore”, ou Detroit, que faliu quando a indústria automobilística americana não conseguiu competir com a produção japonesa e chinesa, e tantas outras que dependem de atividades extrativas e ficam sujeitas às variações desses mercados. Nesse contexto, o elemento de competitividade aparece com bastante força. Entretanto, será preciso distinguir o que é competitividade empresarial (as empresas entre elas, no país e no mundo) da competitividade urbana (as cidades entre elas) para atrair

e manter empresas geradoras de emprego e renda.

Finalmente, cabe comentar que o governo municipal muitas vezes tem um grande acervo produtivo – ou com potencial de produção – que pode ser privatizado ou, ainda melhor, explorado em conjunto com o setor privado dentro de Acordos de Gestão. Entretanto, deve-se estar atento ao exagero de querer “privatizar” todo o capital fixo da cidade, porque esse cenário costuma provocar casos de exclusão social, privando as pessoas mais vulneráveis em termos socioeconômicos de usufruir desse patrimônio coletivo da sociedade local.



**A reabilitação de áreas deterioradas, degradadas ou mal utilizadas, acompanhando ou não projetos de reciclagem ou “retrofit” de imóveis, é um foco de investimento que pode ser incentivado.**

## Planos Diretores com foco em Desenvolvimento Econômico Local

### A) GRANDE ABC

Com o fechamento de diversas indústrias e montadoras de automóveis no Grande ABC (SP), alguns municípios tiveram uma acentuada queda de arrecadação somada a um aumento na taxa de emprego da população residente. Em 1999, a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC e o ONU-Habitat (Programa de Gestão Urbana) construíram uma parceria para estudar estratégias de desenvolvimento econômico local, a partir do aproveitamento da mão de obra qualificada disponível. O projeto foi financiado por uma pequena doação do Banco Mundial e começou com uma revisão detalhada da qualificação dessa mão de obra, por meio de pesquisa domiciliar amostral, em paralelo a uma análise setorial de *clusters* possíveis, bem como das atividades de setores informais da economia local. Tomaram-se em conta diversos prognósticos de crescimento econômico da região e do Estado, de modo a inserir o Grande ABC. Enquanto o primeiro elemento identificava o potencial de recursos humanos, os outros dois identificavam as oportunidades de aproveitamento desses recursos nos *clusters* identificados. Participaram do projeto outras entidades, de modo a promover o empreendedorismo, a microempresa individual ou associada a mais uma ou duas pessoas, e outras formas de arranjos produtivos. O projeto culminou com a formalização de diversos núcleos de novas empresas, atuando em rede local coordenada. Dada a alta qualificação básica da mão de obra local, houve pouca necessidade de capacitação para a reconversão funcional, mas o processo de identificar e desenvolver estratégias econômicas locais foi debatido e aprovado em seminário internacional realizado em Santo André em 2002. Com a retomada do crescimento de vendas de veículos (carros, caminhões e ônibus), diversas pessoas tiveram a opção de voltar ao emprego industrial nas fábricas automotivas, mas outras continuaram o caminho do empreendedorismo.

## B) URUÇUCA, BAHIA

Esta cidade de apenas 19 mil habitantes (2010) no sul da Bahia, vizinha de Itabuna e Ilhéus, recebeu apoio de cooperação técnica do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal, sediado no Rio de Janeiro) para a realização de um amplo estudo de estratégias de desenvolvimento econômico local que orientasse o governo municipal na promoção de atividades que gerassem emprego e renda. Com muitas consultas locais, oficinas de análise e validação, reuniões com atores locais (incluindo ramos comerciais e de serviços), foi produzido um Plano Estratégico para oferecer oportunidades de trabalho para os jovens, seja por emprego, seja por empreendedorismo, de modo a inserir esse contingente na economia do município e, por extensão, participar da economia regional no Sul da Bahia.

## C) MACAÉ, RJ

A cidade de Macaé é considerada a capital nacional do petróleo. Como base de operações da Petrobrás na bacia de Campos, ela “vivenciou nas últimas quatro décadas impactos notáveis em sua curva demográfica, em sua economia e em seu meio social. Hoje com população cinco vezes maior do que a que contava em 1970, tem sua economia inteiramente associada ao petróleo, incapaz de absorver os enormes contingentes de migrantes que vêm se instalando na cidade e inibidora de alternativas econômicas para o Município” [IBAM, em [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)]. Nesse cenário, e buscando um futuro mais sustentável e independente dos recursos do petróleo – realmente muito generosos – a administração municipal fez parceria com o IBAM para produzir um Plano estratégico de Desenvolvimento Econômico Local. Para além de um amplo diagnóstico sobre o histórico e o prognóstico econômico, foram realizadas Câmaras Técnicas Setoriais que exploraram diversas cadeias produtivas locais, contemplando o turismo, o agronegócio, a pesca, a indústria o comércio e serviços especializados, reinvestindo nesses arranjos os *royalties* do petróleo, de modo a conseguir uma economia mais diversificada. Essas diretrizes foram consolidadas em um plano e entregues ao município para implementação.



ao mundo contemporâneo, por meio das tecnologias da comunicação e da informação. São ingredientes da resiliência urbana (capacidade da cidade de se adaptar e sobreviver a mudanças) e fator-chave nas estratégias de diminuição do impacto das cidades para prevenir/minimizar o câmbio climático. Ainda que haja um enfoque sobre esse último tema em acordos entre nações, é na **escala das cidades que as mudanças mais ágeis podem ser realizadas**. Como ilustração, um cidadão em Atlanta (EUA) despeja na atmosfera seis vezes mais gases que contribuem para o efeito estufa do que um em Londres ou Nova Iorque.

Como vimos na **visão de futuro**, os estudos das Nações Unidas apontam como indicador de qualidade da vida urbana a existência de percentuais consideráveis de áreas públicas na cidade, entre sistema viário, equipamentos públicos (escolas, creches, postos de saúde) praças, parques e demais áreas verdes. Ter **estratégias para assegurar esses espaços necessários de antemão**, conforme a cidade cresce e se consolida, é fundamental, prevenindo onerosas e desgastantes desapropriações posteriores e deslocamentos desnecessários para o atendimento das necessidades do dia a dia (é ideal, por exemplo, que o acesso às áreas verdes e aos serviços básicos de educação,

saúde e atenção à criança estejam num raio de 15 minutos em tempo de deslocamento a pé da moradia da pessoa).

Entre as possíveis ferramentas para implementar/elaborar essas estratégias, podemos ressaltar a **construção de um sistema de informações georreferenciado** alimentado pelo mapeamento ambiental da cidade/município, o qual contempla o reconhecimento claro da malha hídrica superficial e subterrânea, do relevo e de eventuais fragilidades geológicas/geomorfológicas, e de remanescentes florestais importantes/corredores de biodiversidade; pela planta cadastral, a fim de se ter ciência da situação fundiária; pelos dados censitários (auxiliar no dimensionamento dos equipamentos de saúde e educação); pela espacialização de parcelamentos do solo aprovados e por alvarás de funcionamento por tipologias, entre outros. Esse sistema é útil ao planejamento **não como um fim em si**, “detector” de tendências indesejadas que apregoam tragédias que acabam por ajudar a consolidar, mas como um banco de dados integrado disponível para auxiliar a racionalização dos investimentos que levam ao futuro que se deseja. As concessionárias de serviços públicos, por exemplo, teriam seus bancos de dados alimentando e sendo alimentados por esse sistema, compartilhando custos e informações.

O reconhecimento das fragilidades do território é elemento crucial para **conduzir a ocupação urbana para áreas mais aptas**, minimizando o risco de perda de bens materiais e de vidas atreladas a cheias e acidentes geológicos, por exemplo – cenário cada vez mais incerto com as alterações que já se percebem no clima global. Cabe ressaltar que esse reconhecimento, desassociado de estratégias concretas de controle do uso e da ocupação do solo e de uma política habitacional que atenda a todas as camadas da sociedade, terá a efetividade de se tentar enxugar gelo. Em termos de instrumentos legais, versa de forma

complementar sobre esse tema a Lei Federal 12.608/12, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Outra ferramenta importante no planejamento das infraestruturas é o estabelecimento de **diretrizes adequadas de sistema viário e sua hierarquização** (naturalmente articulado ao uso do solo), que é por onde circularão, via de regra, o transporte coletivo, a coleta de resíduos sólidos, e onde estarão acomodadas (na superfície ou subterrâneas) as redes urbanas. A irracionalidade/desarticulação desse trinômio causa prejuízos significativos e transtornos à vida urbana.

**Uma estrutura urbana diversificada e compacta, acompanhada do planejamento adequado das densidades, são fundamentais para o bom equacionamento das infraestruturas.**

Finalmente, urge encontrar as **equações de corresponsabilidade** adequadas a cada situação para viabilizar a implantação e a operação dessas infraestruturas, ponderando mecanismos fiscais e tributários; concessões e tarifas; contrapartidas por empreendimentos e por mitigação de impactos ambientais; parcerias público-privadas,

entre outros. É preciso promover formas de que essas empresas **atuem de forma coordenada**, a fim de que se evitem sobreposições e retrabalhos.

Cabe lembrar que uma **estrutura urbana diversificada e compacta**, acompanhada do planejamento adequado das **densidades**, é fundamental para o bom equacionamento das

infraestruturas. Uma ocupação rarefeita onera sobremaneira a implantação de redes de distribuição, por exemplo, onde o “rateio” do investimento é, em parte, feito pelo número de economias ou habitantes atendidos dentro da extensão da rede; ou torna inviável o equilíbrio tarifário em um sistema de transporte público ou coleta de lixo, ao ter que percorrer distâncias muito longas atendendo poucos usuários. Um ambiente excessivamente denso pode também se tornar bastante oneroso devido as soluções tecnológicas necessárias à provisão do serviço (uma solução de metrô, por exemplo). A diversidade de usos, tipologias e rendas também é crucial, favorecendo subsídios cruzados dentro da malha urbanizada.

Afirmar que a nossa sobrevivência no planeta depende dos **serviços ambientais** que a natureza desempenha é redundar no óbvio. Contudo, a importância de se desenhar a cidade a favor de sua base ambiental e a premência de se investir em infraestruturas de saneamento para sua maior sustentabilidade são frequentemente escamoteadas. Ainda que venham se registrando melhoras, são tristes os índices de coleta e tratamento de esgoto e de resíduos sólidos em nossas cidades, atestado do longo caminho que ainda temos a percorrer para habitar em uma sociedade mais decente.

O primeiro dos componentes do saneamento é a provisão de **água potável**. O Instituto Trata Brasil, com base em dados oficiais, aponta que ainda são mais de 35 milhões de brasileiros sem acesso a esse serviço. Ainda que o Brasil seja um país onde a oferta hídrica na natureza seja elevada, ela não se encontra uniformemente distribuída no território, o que leva a situações de escassez. Os municípios precisam planejar de forma criteriosa o **atendimento de suas demandas por água** ao longo do tempo, levando em consideração os usos não só urbanos, mas também para a indústria e a agricultura, planejamento esse que se torna mais complexo em regiões metropolitanas/aglomerações urbanas.

O desenho da cidade desempenha um importante papel nesse equacionamento. Ao se definir sua estrutura de crescimento, os limites e intensidades da urbanização, preservam-se no território áreas de **mananciais de abastecimento público** (que podem ser rios, lagos, represas ou aquíferos subterrâneos) que requerem uma estratégia específica de gestão territorial, de forma a se manterem íntegras. O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, criado pela Lei Federal 9.433/97, traz uma série de instrumentos como os Comitês de Bacia Hidrográfica e a outorga onerosa,

a fim de viabilizar esses processos. Os caminhos das águas não seguem limites político-administrativos, portanto, as suas soluções também precisam triilhar outras fronteiras.

A legislação urbanística também tem o seu impacto. Definir taxas mínimas de **permeabilidade do solo** nos lotes urbanos favorece a recarga do lençol freático ao mesmo tempo em que participa do sistema de macrodrenagem, ajudando a retardar os picos de cheias. Dispositivos legais que incentivem a retenção de água nos lotes (tais como cisternas) e que encorajem o reuso das águas pluviais para irrigação de jardins, limpeza de calçadas, etc. também são úteis.

Cabe destacar que, quanto mais consciente for a utilização desse precioso recurso natural e mais eficiente forem os serviços das concessionárias de saneamento, menor será a pressão sobre a base ambiental que provê esse inestimável bem. O Instituto Trata Brasil aponta que, de cada 100 litros de água tratada, 37 são perdidos em vazamentos, roubos, ligações clandestinas, falta de medições ou medições incorretas no consumo, resultando em prejuízos expressivos.

Em termos de **esgoto**, o Instituto Trata Brasil aponta que a média em tratamento das 100 maiores cidades brasileiras é de 40,93%, com grandes

variações regionais. Apenas em 2013, por exemplo, as capitais brasileiras lançaram 1,2 bilhões de m<sup>3</sup> de esgoto na natureza. É um volume colossal que afeta a saúde da população, o turismo, o patrimônio ambiental e a própria percepção de cidadania. Mas, em pesquisa realizada pelo Ibope em 2012 para o Instituto, 75% das pessoas disseram que nunca cobraram nenhuma providência da prefeitura com relação à falta de saneamento. Essa falta de consciência de governantes e governados é um prejuízo à nação. A título de ilustração, a Organização Mundial de Saúde indica que cada R\$ 1 investido em saneamento economizaria R\$ 4 na saúde.

Os sistemas de tratamento de esgoto passaram por grandes avanços tecnológicos nas últimas décadas, permitindo utilizar os resíduos para geração de energia (assim como os resíduos sólidos) e fertilização do solo. Aliar a capacidade de regeneração da natureza para a purificação das águas servidas em *wetlands* também tem possibilitado resultados interessantes.

A coleta e a destinação final dos **resíduos sólidos** são o terceiro eixo do saneamento ambiental. É um tema de grande amplitude, que trata de resíduos tóxicos (embalagens de tintas, solventes, agrotóxicos), hospitalares, inertes (caliça, tijolos, madeira), vegetais



Apenas em 2013, por exemplo, as capitais brasileiras lançaram 1,2 bilhões de m<sup>3</sup> de esgoto na natureza. É um volume colossal que afeta a saúde da população, o turismo, o patrimônio ambiental e a própria percepção de cidadania.

(limpeza de jardins, poda de árvores) e domiciliares, entre outros, cada qual sujeito a regras específicas (a Lei Federal 12.305/10 institui a Política Nacional de Resíduos sólidos). Assim como o esgoto, as deficiências na provisão desse serviço causam grandes prejuízos à sociedade e ao ambiente.

A regra geral para a maior sustentabilidade no tema são **reduzir, reutilizar e reciclar**. Quanto menor a quantidade de lixo que precisar ser encaminhada para seu destino final, seja em aterros ou incinerada, melhor.

O primeiro passo é a **separação do lixo** que realmente precisa ser encaminhado à disposição final dos demais. Nesse processo, cada moradia, cada escritório, cada escola, cada estabelecimento comercial pode e deve ser uma

unidade de triagem. Para que a iniciativa seja bem-sucedida, é necessário contar com o **engajamento da população**, o que requer campanhas de educação ambiental. Cooperativas de catadores podem fazer parte do sistema de coleta, triagem e comercialização desses resíduos em conjunto com as estruturas do município. Incentivos e estratégias de troca podem ser destinados às comunidades nas quais o sistema viário não permite o acesso dos caminhões de coleta. **Consórcios** intermunicipais podem ser formados para racionalizar o sistema, encurtando trajetos, maximizando a frota, melhor posicionando as estações de transbordo e concentrando o ponto do destino final, diminuindo, assim, o impacto ambiental na região e os custos de operação.

O quarto – mas não menos importante – eixo do saneamento ambiental é a **drenagem** urbana. Esse é um dos temas nos quais qual o desenho da cidade integrado de forma inteligente a sua base ambiental pode surtir resultados de grande impacto.

Em boa parte do país, sujeita a chuvas torrenciais (grande intensidade em curtos intervalos de tempo), é fundamental compreender que a manutenção da integridade da malha hídrica e de suas várzeas, de remanescentes de área vegetada e de índices razoáveis de permeabilidade do solo são cruciais ao equacionamento da macrodrenagem urbana. A história e a experiência em nossas cidades demonstram que as custosas obras de engenharia retificando e canalizando rios não surtiram o resultado desejado. Nesse padrão climático, é fundamental **retardar o tempo que a água leva para chegar às estruturas de drenagem**, sejam as construídas, sejam as naturais. Um **sistema de áreas verdes** (parques, praças, canteiros, reservas particulares) é ferramenta de excepcional valia nesse processo, aliando a solução de drenagem, a

preservação de áreas naturais, o melhor desenho urbano e equipamentos de lazer/esporte para a comunidade. Cabe ressaltar que a coleta adequada do lixo e a varrição pública são essenciais para que as redes de drenagem não sejam obstruídas e funcionem a contento.

Se os serviços ambientais são fundamentais à sustentabilidade urbana, a **questão energética** também o é. Já se abordou a energia que pode ser economizada por uma estrutura urbana mais compacta e bons sistemas de transporte coletivo. Áreas verdes e permeáveis dentro do tecido urbano são cruciais ao conforto ambiental, contribuindo para dispersar **ilhas de calor** e diminuir gastos com **climatização** das edificações, o que também diminui o gasto energético. A utilização de **fontes alternativas**, tais como a tecnologia para captação da energia solar, avança de forma que cada construção poderá se transformar em uma unidade geradora, o que, associado às “*smart grids*” (redes inteligentes), que aliam as redes de alimentação, armazenamento e distribuição à tecnologia da informa-



**Em algumas cidades, aumentar a cobertura arborizada em 10% pode reduzir a energia utilizada na climatização dos ambientes em 10%.**

ção, permitirá ganhos substantivos de eficiência no sistema, resultando em economia tanto para as empresas concessionárias quanto aos consumidores.

Estudos citados pelo ONU-Habitat<sup>15</sup> indicam que **áreas verdes urbanas** trazem também **benefícios econômicos diretos** aos cidadãos. Em algumas cidades, aumentar a cobertura arborizada em 10% pode reduzir a energia utilizada na climatização dos ambientes em 10%. A proximidade às áreas verdes públicas tende a aumentar o valor das propriedades em 3%. Outro estudo referenciado<sup>16</sup>, conduzido na cidade de Nova Iorque, calculou o valor monetário de suas 5 milhões de árvores, estimando seu impacto no valor dos imóveis, ganhos em sequestro de carbono e quantidade de energia conservada pela provisão de sombra. Concluiu que para cada dólar gasto em arborização, os benefícios para cada residente eram de USD 5,60. Recomendações internacionais divulgadas pelo ONU-Habitat<sup>17</sup> sugerem a quantidade mínima de 8m<sup>2</sup> de área verde por habitante na média geral de toda a cidade.

A disponibilidade e o acesso às **tecnologias da informação e da comunicação** dentro da cidade são fatores de **inclusão social e desenvolvimento econômico**, devendo fazer parte do planejamento das infraestruturas urbanas. Essas ferramentas tecnológicas fazem **encolher o espaço e o**

**tempo e multiplicam as oportunidades de criação e inovação**, tanto em processos industriais quanto nos setores de comércio e serviços. A provisão adequada dessas redes possibilita **aproximar na cidade o emprego da moradia**, o que também tem grande impacto na sustentabilidade urbana.

Há que se fazer uma provisão no planejamento estratégico da cidade, associado às suas vocações e ambições de futuro, para a implantação de **grandes projetos urbanos** (a implantação de um novo distrito industrial ou um polo petroquímico, por exemplo) e equipamentos de **transporte e logística** de porte (portos, aeroportos, terminais de *containers*, entre outros), que requerem uma análise criteriosa dos usos compatíveis em seu entorno e a provisão de infraestruturas mais robustas e/ou específicas.

A palavra-chave que associa infraestrutura e sustentabilidade é o **desperdício**. Desperdício gerado pelo dimensionamento incorreto das infraestruturas, para mais ou para menos. Pela ineficiência (quiçá incompetência) na provisão desses serviços. Pelo consumo irresponsável. Pelo planejamento equivocado ou inexistente do desenho da cidade. Pela falta de articulação no planejamento e na provisão das diversas redes, a ausência de uma visão integrada que acaba onerando todos. **Reduzi-lo é a estratégia**, urgentemente.

15 - UN-Habitat. *Urban Planning for City Leaders*. United Nations Human Settlements Programme, 2013.

16 - Center for Urban Forestry Research; USDA Forest Service, Pacific Southwest Research Station. *New York City, New York Municipal Forest Resource Analysis*. March 2007 in [http://www.milliontrees-nyc.org/downloads/pdf/nyc\\_mfra.pdf](http://www.milliontrees-nyc.org/downloads/pdf/nyc_mfra.pdf)

17 - UN-Habitat. *State of the World's Cities 2012/2013 – Prosperity of Cities*. United Nations Human Settlements Programme, 2012 in <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/745habitat.pdf>

## Curitiba em Águas, Parques e Áreas Verdes

Enchentes no meio urbano são um problema recorrente em cidades no mundo inteiro, e com frequência as soluções de drenagem focam apenas os cursos d'água, com obras de canalização e retificação. O que precisa ser compreendido, contudo, é que não se pode pensar em drenagem considerando apenas os cursos d'água, mas sim toda sua bacia de contribuição.

Em uma bacia "natural", aproximadamente 80% da água da chuva seriam absorvidos e 20% correriam para os rios e córregos. Em uma bacia urbanizada, devido à grande quantidade de áreas impermeabilizadas, a relação se inverte: cerca de 80% da água das chuvas correm quase imediatamente para os rios e córregos, e apenas 20% infiltram-se. O sistema de drenagem natural, assim modificado, torna-se insuficientemente dimensionado e extravasa com a chuva. Em áreas tropicais e subtropicais, há uma razão adicional para preocupação, pois a ocorrência de chuvas de grande intensidade concentrada em intervalos curtos de tempo satura rapidamente esses cursos hídricos.

Em termos hidrográficos, a subtropical Curitiba situa-se na cabeceira da bacia do Rio Iguaçu, o qual marca sua divisa a leste e ao sul, e dentro da cidade as duas maiores sub-bacias são as dos rios Barigui e Belém. Já na década de 1960, seus rios da área central enchiam com frequência. A cidade tinha míseros 0,5m<sup>2</sup> de área verde por habitante e um único parque, o Passeio Público, inaugurado em 1886, que ajudava na drenagem do centro na bacia do Belém.

Quando, no início da década de 1970, o governo federal disponibilizou recursos para investir em prevenção e controle de cheias, a cidade buscou uma nova abordagem na relação com a sua base natural: a qualidade de vida em Curitiba dependeria de quão bem a cidade se integrasse com a natureza. Assim, ao invés de utilizar os recursos disponíveis para ir contra a lógica intrínseca dos sistemas de drenagem natural, a cidade a abraçou, mudando seu panorama dramaticamente. A abordagem adotada foi de entender os rios como parte do ambiente

urbano e utilizar o seu potencial para implementar políticas de drenagem por meio da ideia inovadora de transformar áreas críticas em parques destinados primordialmente ao controle de cheias.

Procedeu-se a um conjunto de estudos que focaram nas bacias hidrográficas da cidade para determinar sua situação em termos de drenagem, seu grau de impermeabilização, e qual a capacidade necessária dos cursos hídricos para drenar adequadamente cada uma delas. A partir desse diagnóstico inicial seria decidido quais medidas tomar no curto, médio e longo prazos, mantendo um conjunto de princípios em mente: a necessidade de agilidade, simplicidade e eficiência nos custos; a valorização dos espaços públicos e do envolvimento da população; e a preservação do patrimônio ambiental. Em termos de drenagem, há a necessidade de prevenir/minimizar enchentes e seus prejuízos por meio de uma capacidade adequada de fluxos hídricos, infiltração e mecanismos de contenção.

Em termos gerais, as políticas e intervenções que derivaram dessa posição inicial cabem em duas categorias interconectadas: institucional e física.

Na frente institucional, destacam-se as já referidas disposições da legislação de uso do solo para aumentar os níveis de retenção em cada bacia por meio de manutenção de coeficientes de permeabilidade nos



Parque Barigui



lotes, e a criação de incentivos para os proprietários que preservassem remanescentes florestais em seus terrenos.

As intervenções físicas ajudaram a mudar a face da cidade, transformando-a não só em termos do seu relacionamento com suas águas, mas também de sua identidade e sua autoestima.

Seguindo o diagnóstico das bacias, foram definidas as intervenções possíveis. Nas áreas já intensamente ocupadas, medidas mitigatórias foram adotadas, obrigando a soluções mais convencionais de engenharia. Já nos segmentos onde a urbanização ainda estava em consolidação, o esforço foi reverter o processo de impermeabilização da bacia, criar mecanismos de infiltração, preservar as matas ciliares e outros remanescentes florestais, evitar erosão/deslizamentos e conter o fluxo das cheias em barragens capazes de reter a água das chuvas e liberá-la lentamente, retardando o pico de cheia e não transferindo o problema à jusante. A política perseguida foi a de criar parques lineares e lagoas de retenção nos rios. Os rios São Lourenço, Barigui e Iguazu são exemplos desse “raciocínio hidrológico”. Numa época em que o conhecimento estabelecido e a melhor técnica prescreviam soluções dispendiosas de engenharia para liberar terrenos para urbanização e para o sistema viário, esse sistema inovador constituiu um novo paradigma.

Com 203.981 m<sup>2</sup>, o Parque São Lourenço foi inaugurado em 1972. Protege remanescentes de mata nativa e compreende o Centro de Criatividade de Curitiba, um equipamento público cultural e educacional. Uma ciclovia o conecta a outros parques da cidade.

No mesmo ano foi inaugurado o Parque Barigui, com 1.400.000 m<sup>2</sup>, compreendendo remanescentes de mata nativa, equipamentos de esporte e lazer, pavilhões de eventos e exposições, entre outros. É o parque mais frequentado da cidade, com mais de 165 mil visitantes por semana, e um de seus principais cartões postais.

Também na década de 1970 Curitiba começou a transformar porções da várzea do Rio Iguaçu – um corredor de biodiversidade de grande importância – em parques, implantando ao longo do tempo equipamentos esportivos/educacionais, como o Parque Náutico e o Zoológico. Em 1982, o Parque Regional do Iguaçu foi efetivamente criado com 8.000.000 m<sup>2</sup>, protegendo o maior curso d'água da região e sua extensa planície de inundação, que é fundamental para a drenagem do arco sudeste-sul da cidade.

Cabe destacar ainda a singeleza de duas medidas concebidas então. Assim como se deveriam manter áreas permeáveis nos lotes, as



Parque São Lourenço

calçadas também deveriam ser desenhadas com faixas permeáveis para acomodar o paisagismo urbano. A arborização das vias públicas ganhou impulso numa parceria entre a prefeitura, que forneceu as mudas, e os cidadãos, que foram convidados a cuidar de sua rega, numa campanha com o mote de que a cidade oferecia a “sombra” e a população, a “água fresca”.

Ao longo das décadas seguintes, diversos outros parques e iniciativas ambientais foram implementadas na cidade.

O resultado dessas políticas combinadas é que, ainda que a população de Curitiba tenha triplicado desde a década de 1970, o índice de áreas verdes por habitante passou de 0,5m<sup>2</sup> por habitante para 58m<sup>2</sup>.

Essa nova abordagem da drenagem urbana, respeitando a natureza dos rios, trouxe benefícios significativos para a cidade. As enchentes foram substancialmente minimizadas. Em termos financeiros, os parques São Lourenço e Barigui foram construídos com 20% dos recursos que teriam sido utilizados de outra maneira na canalização dos rios. Suas áreas circundantes foram valorizadas, contribuindo para melhorar a arrecadação tributária do município. Novos espaços públicos foram criados para o usufruto da população. Curitiba criou novas referências de paisagem e avançou muito em termos de qualidade de vida.



Parque São Lourenço



Essas iniciativas estabeleceram uma abordagem inspiradora para a problemática da drenagem urbana que pode ser replicada em cidades mundo afora: olhar a bacia como um todo, buscar a preservação de sua permeabilidade sempre que possível, e aumentar o contato da população com seu patrimônio ambiental, pois o que não é conhecido não é valorizado.



Parque Iguazu

Os patrimônios cultural e ambiental de uma cidade estão intrinsecamente relacionados a uma dimensão fundamental da qualidade de vida urbana, que é a identidade.



## 4.5 COMPONENTE DE PROTEÇÃO DOS PATRIMÔNIOS CULTURAL E AMBIENTAL

### COMENTÁRIOS INICIAIS

Os patrimônios cultural e ambiental de uma cidade estão intrinsecamente relacionados a uma dimensão fundamental da qualidade de vida urbana, que é a **identidade**. A identidade, o **sentimento de pertencimento**, temperados pelo acolhimento da **diversidade**, são a amálgama do sentido de coletividade necessários ao bem viver em comunidade. É como um retrato de família, onde podemos reconhecer nossas raízes e similaridades. A identidade urbana se ancora em **referências materiais e imateriais** que alimentam a memória e os afetos. Dentre essas referências, os lugares onde a vida acontece tanto em nossa geração quanto dentro de uma trajetória histórica são de grande im-

portância. Como disse Ruy Barbosa, um país sem memória não é apenas *um país sem passado*. É *um país sem futuro*. Assim, cabe dentro do planejamento estratégico da cidade tanto preservar quanto propor/construir essas referências.

### O CONTEÚDO MÍNIMO

Dentro do patrimônio cultural focaremos a memória edificada, os marcos no tempo que deixam marcas na cidade. Podem ser construções privadas, como residências ou edifícios corporativos; de uso coletivo, como teatros, museus, universidades; espaços públicos como praças e largos; obras de arte urbana, como esculturas, fontes, painéis; ou mesmo elementos do mobiliário urbano, como luminárias, entradas de uma estação de metrô ou uma "sin-

gela” paginação de piso. Esses marcos ilustram a criatividade e o gênio humano impressos na história, sendo grandes lições para o presente e referências para o futuro. Podem se tornar cartões-postais, locais onde se constroem memórias e que alimentam a imagem da cidade, sua dimensão simbólica, o orgulho cívico. E, ainda que a dimensão do belo possa ser uma das motivações para a preservação dessas obras, o testemunho de um modo de viver, de fazer, dos valores de uma determinada época, o simbolismo, são igualmente importantes. Dessa feita, barracões industriais em uma cidade podem ter o mesmo interesse de preservação de uma igreja barroca.

O instrumento do **“tombamento”**, quando o objeto recebe um “carimbo” protetor que pode ser municipal, estadual, federal ou mundial (Unesco) que reconhece o seu valor para a comunidade e em tese protege a sua descaracterização, é de grande valia, mas sozinho não garante sua preservação

no tempo, sendo necessário pensar nos mecanismos econômico-financeiros que assegurarão sua preservação e manutenção. Há ainda elementos na cidade em relação aos quais existe interesse de preservação, mas eles requerem mais flexibilidade do que a dada por uma lei ou decreto de tombamento. O importante é encontrar formas para que esses bens não “tomem” pelo descaso, por pichações e vandalismo, pela umidade de infiltrações, pelo carcomido dos cupins, por incêndios “acidentais”.

Um dos caminhos é a **“reciclagem”** (mais recentemente, retrofit), que significa dotar essas antigas construções de um novo conteúdo, ou seja, recuperar a forma para uma nova função. Abundam exemplos nesse sentido mundo afora, que podem ser capitaneados tanto pelo poder público quanto pela iniciativa privada, quanto por uma parceria entre os dois. Sejam singelos como o Teatro do Paiol, em Curitiba, um antigo depósito de pólvora que foi

Um dos caminhos é a **“reciclagem”** (mais recentemente, retrofit), que significa dotar essas antigas construções de um novo conteúdo, ou seja, **recuperar a forma para uma nova função.**



A identidade, o sentimento de pertencimento, temperados pelo acolhimento da diversidade, são a amálgama do sentido de coletividade necessários ao bem viver em comunidade.



transformado em um precioso espaço cultural para a cidade, ou grandiosos, como a Sala São Paulo, testemunho da história econômica do estado transformado em arte e música, são exemplos felizes de estruturas que mudaram para permanecer. Leis de incentivo à cultura e mecanismos fiscais/tributários, como a diferenciação de impostos, são ferramentas importantes.

A reciclagem/retrofit também pode ser usada para manter na forma o mesmo conteúdo, adequando-o às demandas da sociedade contemporânea, ou para aumentar a gama de atividades urbanas presentes em um local. Por exemplo, edifícios em áreas centrais podem ser “retrofitados” para se adequar a novas necessidades de moradia para diferentes camadas de renda. Áreas antigamente industriais podem ser remodeladas para acomodar as fun-

ções de moradia, comércio, serviços, e indústrias do novo milênio, que se servem das tecnologias da informação e da comunicação para diminuir necessidades de espaço e de logística. São emblemáticos nessa linha os exemplos em Manhattan da renovação do *Soho*, que se transformou em sinônimo de “urban cool” e sofisticação; e do *Meatpacking District*, que tem entre seus marcos a transformação de uma linha férrea abandonada em um excepcional parque público, o *High Line*.

Uma outra ferramenta preciosa para auxiliar na preservação do patrimônio histórico é **aliar o interesse econômico do proprietário e a dinâmica do mercado imobiliário à ferramenta da transferência do direito de construir/potencial construtivo**. Fazendo parte hoje dos instrumentos do estatuto da cidade e há décadas sendo aplicado

com sucesso em Curitiba, esse instrumento permite ao proprietário do imóvel transferir para outra propriedade (ou vender para um empreendedor imobiliário) o potencial construtivo que fica “ocioso” no terreno onde se encontra o imóvel de interesse de preservação (e que pode ser livremente utilizado para funções que lhe sejam compatíveis), com a contrapartida de se mantê-lo conservado. É uma ferramenta que permite que todos ganhem. Pode, inclusive, ser usada como estratégia auxiliar para a consolidação do desenho desejado para a cidade, bonificando a transferência com um potencial construtivo adicional, caso seja aplicado em uma área que se deseja adensar/consolidar.

Da mesma forma que o patrimônio cultural participa da construção da imagem e da identidade de um local, o mesmo se aplica ao **patrimônio na-**

**tural**. Como separar a cidade do Rio de Janeiro de sua geografia – baías, morros, florestas; ou Manaus do rio Amazonas e da floresta; a imagem que fazemos da África das suas savanas povoadas de animais exóticos; o Caribe de suas praias? Os patrimônios cultural e natural são, em muitos casos, a pedra basilar da economia local, seja por meio do turismo ou da extração de recursos.

O patrimônio natural, ao mesmo tempo em que é o substrato para qualquer assentamento humano, também oferece marcos, elementos de referência e espaços de vivência. Sua presença e valorização dentro do tecido urbano se transformou em **sinônimo de qualidade de vida local**.

Bases de qualquer discussão séria sobre o desenvolvimento sustentável, são pré-requisito de sua **integridade** políticas e ações contundentes e eficazes de sa-

O patrimônio natural, ao mesmo tempo em que é o substrato para qualquer assentamento humano, também oferece marcos, **elementos de referência e espaços de vivência**.



neamento básico (esgoto, drenagem, lixo); de valorização dos serviços ecossistêmicos (manutenção da estabilidade e fertilidade do solo, da qualidade do ar, minimização de ilhas de calor, polinização, entre outros); de manutenção da biodiversidade; de conservação das paisagens naturais. Não se trata de uma utopia ingênua da natureza intocada, mas da consciência pragmática de que até para os processos de crescimento econômico (senão para a nossa sobrevivência como espécie) zelar pelo meio ambiente é fundamental. Como vimos no capítulo da **visão de futuro**, as cidades têm um impacto substantivo no (des)equilíbrio ambiental do planeta.

Assim como o patrimônio histórico, o patrimônio ambiental precisa ser conhecido para ser apropriado e valorizado, ou seja, precisa participar do dia a dia da cidade e do cidadão. **Parques urbanos**

são ferramentas estratégicas para construir esse relacionamento, permitindo o usufruto da natureza em conjunto com atividades de contemplação, esporte, lazer, entre outros. Permitem ao mesmo tempo preservar ambientes importantes para a ecologia urbana, aplicar soluções inteligentes de infraestrutura (parque lineares x macrodrenagem, por exemplo) e criar marcos urbanos, espaços de referência para o encontro e o convívio da diversidade. Cidades como Curitiba, Vancouver, Melbourne conseguiram associar positivamente a parques públicos de qualidade sua imagem de inovação, ecologia e sustentabilidade.

Mas nem todos os espaços de relevância ambiental em uma cidade podem (ou devem) ser transformados em parques públicos, posto que muitos deles estão em **áreas privadas**. Uma ferramenta interessante à proteção desse

Assim como o patrimônio histórico, o patrimônio ambiental precisa ser conhecido para ser apropriado e valorizado, ou seja, precisa participar do dia a dia da cidade e do cidadão.



**Buscar ferramentas que auxiliem na preservação do patrimônio histórico e/ou ambiental aliando o interesse econômico do proprietário e a dinâmica do mercado imobiliário é fundamental.**

patrimônio e que pode se beneficiar do mesmo conceito de transferência de potencial construtivo são variantes da Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN). Há décadas, por exemplo, Curitiba realizou mapeamento e cadastro dos remanescentes florestais considerados expressivos do ponto de vista ambiental e ainda presentes em lotes/glebas particulares e **estabeleceu mecanismos de incentivo à sua preservação**, seja por meio da já mencionada transferência/venda do potencial construtivo “dormente” nesse lote para áreas aptas, seja por meio de reduções significativas de IPTU daqueles lotes atingidos cujo proprietário mantivesse a vegetação preservada. Novamente, a estratégia é estabelecer equações de corresponsabilidade em que todos ganhem.

Balizam o planejamento e a gestão ambiental nos municípios brasileiros o Código Florestal, criado em 1965 e atualizado em maio de 2012 (Lei Federal 12.651), o qual define as áreas de pre-

servação e seus limites; e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, criado em Julho de 2000 (Lei Federal n. 9.985), que elenca e define uma série de instrumentos que servem ao planejamento estratégico e a gestão do patrimônio ambiental, além das normas estaduais e municipais que tratam do tema. Ainda, o instrumento do tombamento também pode ser aplicado a monumentos/paisagens naturais. Cabe lembrar que há muitos municípios cujo território (e o patrimônio ambiental) extrapola suas fronteiras urbanas.

Finalmente, voltando à **dimensão intangível** do patrimônio cultural, há toda uma gama de elementos imateriais que compõe o *genius loci*, como a culinária, a ambiência, festas e danças tradicionais, e expressões artísticas que derivam da inter-relação do homem com o seu meio, sendo a síntese das dimensões antrópica e natural. Para sua preservação, é necessário que ambas perseverem no tempo e no espaço.

## Identidade da Cidade, Identidade na Cidade

Proteger e valorizar na cidade os fundamentos de sua história e memória significa investir em sua identidade, nos elementos que alimentam sua alma, na dimensão intangível da alegria e do orgulho de pertencer.

As iniciativas que se desenvolveram ao longo de décadas em Curitiba nesses temas se manifestaram em diversas vertentes, por meio de intervenções em seu setor histórico, da criação de praças e parques, da construção de equipamentos culturais e educacionais, e na concepção e implantação de políticas e parcerias que promoveram na cidade o florescimento da arte em suas diversas formas de manifestação.

Destacaremos desse rico conjunto apenas alguns exemplos emblemáticos, a começar pelo tratamento dado à sua área central. No início da década de 1970, Curitiba começou a implementar uma série de iniciativas nessa região, recuperando espaços para os pedestres e realçando os ativos históricos existentes no centro.

Inaugurou-se em 1972 o “calçadão” da Rua XV – a “Rua das Flores”, primeira via pública exclusiva para pedestres do Brasil –, acompanhado



Rua XV de Novembro



de todo um projeto de desenho urbano moderno expresso em seu mobiliário, inserido com delicadeza em uma rua histórica da cidade, com muitos elementos edificados de interesse de preservação.

A Rua das Flores se localiza próximo ao Largo da Ordem, o setor histórico de Curitiba, e ajudou a formar um circuito peatonal que conecta importantes marcos e referências do centro da cidade, tais como o seu “marco zero”, na Praça Tiradentes, o antigo Paço Municipal, a Catedral Metropolitana, as construções coloniais no Largo, entre outros. A legislação do uso do solo foi aplicada para proteger a escala e a tipologia nessa porção do território, acompanhada por mecanismos fiscais para favorecer a conservação dos imóveis.



Largo da Ordem



Outro passo foi fomentar nessas áreas uma atmosfera urbana vibrante, convidativa, para que as pessoas participassem e usufruíssem desses espaços. Assim, foram estabelecidos ao longo desses itinerários âncoras de cultura e animação que funcionam em um Bondinho adaptado que faz as vezes de sala de artes/biblioteca; em construções antigas que foram restauradas para acomodar galerias de arte, livrarias, confeitarias e cafés, bem como comércio e serviços gerais para atender a uma ampla variedade de necessidades. Pequenas salas de cinema e a Casa da Memória – centro de informações da memória cultural da cidade – foram criadas para ajudar a fortalecer as atividades artísticas e culturais na cidade. Outra iniciativa foi a criação da feirinha do Largo na Ordem, uma disputada



Praça do Japão



feira ao ar livre de arte, artesanato e culinária que acontece até hoje aos domingos.

Ainda nesse período, no bairro do Prado Velho, um antigo depósito de pólvora foi transformado em um dos teatros mais queridos da cidade – o Teatro do Paiol. No Parque São Lourenço, uma antiga fábrica de cola e couro foi convertida no Centro de Criatividade de Curitiba, com estúdios e cursos nas mais diversas modalidades de atividades artísticas e culturais. Reciclar é trazer para antigas construções novos conteúdos.

Para ajudar a promover os eventos culturais e artísticos na cidade, foi criada a Fundação Cultural de Curitiba (1973), tais como Oficina de Mú-



Ópera de Arame

sica, que em 2016 completou sua 34ª edição e que se tornou um dos mais importantes ateliês e encontros de música erudita da América Latina. A Oficina de Música tem sua base permanente no Conservatório de MPB, que se localiza numa construção renovada pela prefeitura no Largo da Ordem (1992).

Outra forma de fortalecer a identidade cultural da cidade foi a criação de parques, praças e monumentos que prestam tributo aos diversos povos imigrantes que integram a mistura do caldeirão cultural de Curitiba, uma política que perpassou diversas gestões. Os espaços públicos, abertos, permitem que os “iguais” se encontrem com os “diferentes”, favorecendo o aprendizado intercultural e a pluralidade no ambiente urbano. Passaram a fazer parte da paisagem da cidade o Bosque do Papa (polonês), a Praça do Japão, o Memorial Árabe, a Praça da Ucrânia, o Bosque Portugal, o Memorial Alemão, entre outros.

No início da década de 1990, áreas degradadas na cidade, na forma de pedreiras abandonadas, foram recuperadas e transformadas em superlativos endereços educacionais e culturais da cidade – autênticas “acupunturas urbanas” que se tornaram cartões-postais de Curitiba e símbolos de sua identidade como “capital ecológica”. Implantou-se o Parque das Pedreiras – cujas estrutura e programação são mantidas por uma parceria público-privada –, composto pela Pedreira Paulo Leminski, uma arena para *shows* e eventos ao ar livre que recebeu desde os Três Tenores a Paul McCartney, e pela Ópera de Arame, inaugurada para o Festival de Teatro de Curitiba, hoje em sua 25ª edição. Em outra pedreira foi construída a Universidade Livre do Meio Ambiente, espaço educacional de vanguarda aberto à sociedade, em particular em temas ambientais.

Pode-se destacar, a partir desses exemplos, que as iniciativas que se desenvolveram em Curitiba em termos da valorização da identidade, memória e cultura ocorreram por meio de intervenções em diferentes escalas sobre um período longo de tempo; focaram alguns objetivos específicos; e contaram com uma variedade de estratégias para sua implantação. Contudo, preservadas suas especificidades, alguns temas principais podem ser destacados como norteadores:



- A valorização do patrimônio histórico, agregando à memória edificada novos conteúdos. Para tal, as estratégias implantadas buscaram construir pontes entre o passado e o presente para que os usuários pudessem entender tanto o contexto e o valor cultural desses espaços, quanto o importante papel que desempenham na cidade contemporânea. Não são meramente cenários “engessados”, mas espaços vivos e vividos – o que, de fato, é a melhor garantia de sua preservação para as gerações futuras;

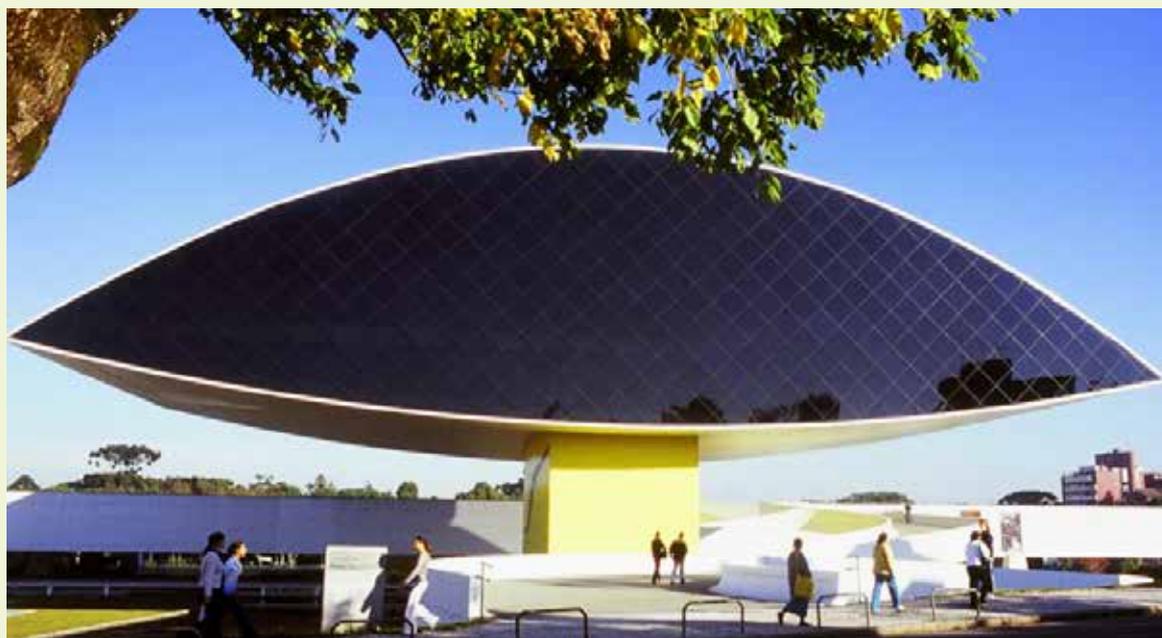


- O respeito à diversidade cultural e ao patrimônio natural, por meio da celebração do convívio homem-homem e homem-natureza nos espaços públicos da cidade;
- A sementeira de condições que permitem florescer os talentos das pessoas, com a criação de uma gama de manifestações, programas e projetos culturais que, por meio do efeito demonstração das artes performáticas e outros conteúdos, alimentam as potencialidades locais.



Teatro do Paiol

Museu Oscar Niemeyer



O resultado desse compromisso constante do poder público, associado à participação conjunta do setor privado, e a apropriação desses espaços e programas pela população – que os assumiu como seus – são a maior garantia de sua continuidade: elementos da identidade da cidade e de seus cidadãos.





5. A ETAPA DO  
“FAZEJAMENTO”



## 5.1 O COMPONENTE DE INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

### COMENTÁRIOS INICIAIS

Este componente é muito importante na hora de passar da teoria (planos) à prática (implementação cotidiana). Desde 2001, com a adoção do Estatuto da Cidade (EdC) em hierarquia de Lei Complementar<sup>18</sup>, inferior apenas à Constituição Federal, e, portanto, superior às leis ordinárias, foram previstas nele uma série de inovações de ordem jurídica e fiscal para apoiar os governos locais no processo de implementação continuada de planos e programas, assim como no cotidiano da gestão territorial.

No caso de cidades que pertençam a alguma região metropolitana, aglome-

ração urbana ou outro tipo de conurbação intermunicipal, foi adotado, em janeiro de 2015, o Estatuto da Metrópole – EdM<sup>19</sup>, também com hierarquia de Lei Complementar, com indicações adicionais para esse tipo de cidade.

Durante muitos anos, os governos municipais mais corajosos e inovadores não podiam superar determinados limites pela falta de legislação superior (federal) que apoiasse de forma ampla, mas também específica (focalizada nas cidades), o processo de gestão do território municipal e seu desenvolvimento, até que fossem reformados e modernizados os ambientes jurídico e econômico-fiscal nos quais estava baseado

18 - Lei Complementar Nº 10.257, de 10/07/2001.

19 - Lei Nº 13.089, de 12/01/2015.



até então o processo de planejamento urbano. As principais inovações trazidas pelo EdC foram: (I) a transferência do direito de construir (do potencial construtivo); (II) a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; (III) o IPTU progressivo no tempo; (IV) a regularização fundiária; (V) a gestão orçamentária participativa; e (VI) as operações urbanas consorciadas. Por sua vez, o EdM trouxe o conceito das operações interfederativas, que supõem uma ação conjunta e coordenada entre duas ou mais esferas de governo sobre o mesmo território do conjunto metropolitano, seja ele urbano ou rural.

Combinadas, as duas leis complementares instituíram 40 instrumentos jurídico-urbanísticos específicos, sendo 30 no EdC e 10 no EdM, listados

mais adiante, com explicações sobre os mais impactantes.

## O CONTEÚDO MÍNIMO

Neste componente, o conteúdo mínimo está associado às necessidades reais de intervenção no território e na economia local, de modo a realizar uma boa implementação do Plano Diretor e demais planos setoriais que derivem daquela orientação maior, que representa a **visão de futuro**. Infelizmente, até o presente, são poucos os casos de governos municipais que utilizam oportuna e eficazmente todos os instrumentos de planejamento instituídos por aquelas duas leis complementares. Porém, isso não quer dizer que seja preciso utilizar todos a todo momento: eles estão disponíveis como um cardápio de restaurante, onde cada cliente monta sua refeição com os itens que desejar.

Foi prevista no EdC uma série de inovações de ordem jurídica e fiscal para apoiar os governos locais no processo de implementação continuada de planos e programas.



O Estatuto da Cidade está inspirado no Regulamento de Urbanismo da França, adotado em 1970, sendo continuamente atualizado a partir das necessidades de gestão territorial dos municípios e regiões francesas. No Brasil, um dilema inicial que provocou amplo debate foi a necessidade de conciliar a preservação de imóveis históricos e áreas verdes com o direito que seus proprietários tinham de realizar ali a edificabilidade prevista no Plano Diretor e na Lei de Zoneamento, já que essas iniciativas (preservar e construir) são antagônicas. Para resolver esse dilema, foi instituída como instrumento jurídico-urbanístico a Transferência do Direito de Construir (TDC), mediante a qual o proprietário de um imóvel histórico ou área verde (ambos com vistas à preservação) aceita a classificação do imóvel como “bem patrimonial da cidade” (embora continuando em poder do proprietário) e recebe um certificado com o potencial edificável que pode ser utilizado em outro

local, seja pelo próprio proprietário, seja por terceiros. Esse instrumento permite a conservação do patrimônio histórico e paisagístico da cidade, transformado em bem de interesse coletivo, sem perda de patrimônio para o proprietário que os conservou até então e sem gasto adicional do orçamento municipal.

Outro instrumento de planejamento instituído no EdC é a Outorga Onerosa do direito de construir e de alteração de uso, que permite construir mais do que o autorizado pelos parâmetros básicos de zoneamento (até o limite máximo definido pela Lei) ou alterar o uso de imóvel existente (igualmente dentro do limite definido pela Lei), mediante pagamento ao governo municipal, calculado como uma contrapartida em relação aos benefícios desse acréscimo ou alteração. Feita a contribuição, o governo expedirá a outorga. Entretanto, esse instrumento interfere na lógica de custos da economia urbana, e poderá alterar os valores da produção de habitações em algumas regiões da ci-



A seleção dos instrumentos de planejamento está associada à boa implementação do Plano Diretor e demais planos setoriais.



dade. Ele não deve ser utilizado apenas como uma fonte adicional de recursos financeiros, já que esse não é seu propósito, mas sim contribuir para que o dinamismo imobiliário se alinhe mais diretamente ao processo de alcance da **visão de futuro** pactuada. O resultado dessa arrecadação não pode ser utilizado para financiar as despesas correntes do governo, mas sim para novos investimentos, especialmente em habitação social, equipamentos comunitários, preservação do ambiente e mobilidade.

Em muitos casos, a Outorga Onerosa faz parte de um instrumento mais

amplo e complexo denominado Operação Urbana Consorciada (OUC), mediante o qual se projetam os cenários desejados para as intervenções em um determinado bairro, incluindo as novas densidades desejadas, a listagem de infraestrutura e equipamentos requeridos para atender população residente e o eventual incremento em face da OUC, estimando-se o custo de implantação e as contrapartidas financeiras. As OUCs são um cenário para operações de parceria entre o poder público, o setor privado e as comunidades locais afetadas pela intervenção.





Feita a estimativa de custos, define-se o valor básico das outorgas, comercializadas em alguns casos através de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), que começam a ser vendidos no início da Operação, e não somente quando de sua utilização, para que se obtenham os recursos requeridos por aquelas intervenções. Os valores arrecadados são direcionados exclusivamente para os investimentos descritos na operação urbana e só podem ser utilizados com essa finalidade.

No caso de cidades integrantes de conurbações, o EdM propõe o uso de operações interfederativas, permitindo, assim, que diversas instâncias de governo (municipal, estadual e federal) se associem para a implementação de um projeto de interesse comum, com orçamentos diferenciados de todas as

partes, mas tendendo a consolidar um objetivo urbanístico ou de desenvolvimento sustentável que permeie todas aquelas instâncias interessadas.

Quando a **visão de futuro**, pactuada com o conjunto da sociedade, definir a necessidade de ocupação de áreas estratégicas do município (como vazios urbanos, por exemplo), a Municipalidade pode adotar instrumentos de incentivo à produção/ocupação destes territórios a partir das disposições de sua legislação urbanística, tais como metros quadrados adicionais gratuitos em caso de que a edificação inclua ou complete usos e ocupações de interesse da cidade expressos no Plano Diretor. Outro caminho seria a Municipalidade desapropriar esses espaços e proporcionar sua ocupação. E existem também no Estatuto da Cidade instrumentos como

o de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, e mesmo o IPTU Progressivo no Tempo, que são formas de se acelerar a utilização dessas áreas em consonância com os objetivos do planejamento estratégico, em que se pesem situações particulares que afetem os proprietários desses imóveis.

Com respeito ao grande número de terrenos ocupados de modo irregular ou ilegal, fruto de ocupações ou loteamentos/obras clandestinas, o EdC instituiu o instrumento da regularização fundiária, pelo qual o governo municipal fica autorizado a demarcar área para esse processo, que segue uma lógica jurídica e urbanística diferenciada. O objetivo geral do instrumento é proceder à urbanização básica desses assentamentos informais e integrá-los minimamente ao espaço formal da cidade construída. Associados a esse procedimento, mas igualmente disponíveis para outras intervenções, encontram-se a Usucapião Especial Urbana (legalização da posse de terrenos em algumas condições específicas) e o Direito de Preempção, pelo qual o gover-

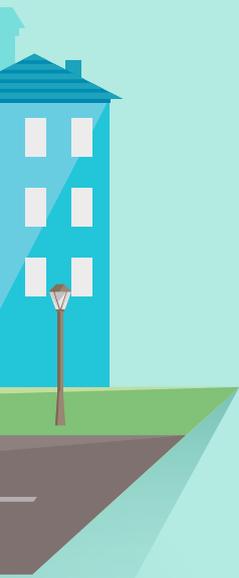
no municipal deve ser informado sobre qualquer transação imobiliária dentro de um perímetro determinado, tendo a prioridade de aquisição pelo preço anunciado, se assim o desejar.

Outro instrumento, que já era utilizado de forma incipiente e ganhou não apenas força legal como estruturação de conteúdo, é o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que trata de antever/projetar os impactos positivos e negativos esperados a partir de alguma intervenção no terreno e, a partir daí, estabelecer um programa de reforço dos impactos positivos e neutralização ou compensação dos impactos negativos para passar à etapa de autorização da intervenção.

Com base em inúmeros casos de exercícios de orçamento participativo, comuns desde os anos 1980's em diversas cidades, o EdC determinou que a participação comunitária é um pilar básico do processo de planejamento, instituindo consultas de sondagem e validação de propostas, antes de elas mesmas se-







rem formalmente encaminhadas à Câmara Municipal para deliberação final. Assim, a Gestão Orçamentária Participativa passou a ser não apenas um instrumento de planejamento, mas principalmente um instrumento de controle social da comunidade sobre o governo local, no tocante à elaboração e à execução do orçamento anual. É claro que, para permitir uma boa participação da comunidade e debates frutíferos, uma série de ações prévias deve ser empreendida, com vistas a disseminar boa informação, facilitar o acesso às reuniões e utilizar um linguajar coerente com a capacidade de compreensão do público interessado.

Há um instrumento de planejamento de importância fundamental para esse processo e a conseguinte gestão territorial e fiscal, que não aparece na legislação com o destaque que merece: trata-se da cartografia georreferenciada da cidade (de todo o território municipal, com ênfase na área do perímetro urbano e sua área de expansão). Esse insumo permitirá criar uma planta geral, sobre a qual deverão ser estabelecidos valores de solo, o que constituirá a base da cobrança do IPTU, mas terá muitas outras aplicações práticas.

Outro instrumento de planejamento que vem sendo considerado da maior importância nos últimos anos é

a existência de uma entidade municipal voltada exclusivamente para esse processo de “pensar a cidade com 20 anos de antecipação”. Alguns estudiosos argumentam que o fato de tal entidade se situar dentro de um organograma do poder público a deixa muito vulnerável às mudanças políticas em cada quadriênio. Por outro lado, o fato de haver uma entidade que congrega toda uma base de dados, informações e experiências sobre o passado e o presente da cidade é, com certeza, um elemento de melhor preparação dos planos para o futuro. Essa alegada vulnerabilidade política – que não é impossível, porque tem ocorrido diversas vezes – pode ser parcialmente neutralizada mediante um processo permanente de negociação com as organizações da sociedade civil e das forças produtivas locais, devendo a autoridade política entender que essa entidade é uma prestadora de serviços à cidade, por meio de seu quadriênio de gestão e do partido político ocasional, e não ao revés. Esse processo de permanente diálogo pode ser intermediado por um grupo assessor que inclua tanto as forças de produção da cidade como organizações da sociedade civil e de representantes de bairros, constituindo-se em guardião do objetivo final, que é alcançar a **visão de futuro**.

Além dos instrumentos mencionados acima, o EdC e o EdM modernizaram ou inovaram na instituição dos seguintes instrumentos de planejamento:

- Plano diretor
- Parcelamento, uso e ocupação do solo
- Zoneamento ambiental
- Plano plurianual
- Diretrizes orçamentárias e orçamento anual
- Gestão orçamentária participativa
- Planos, programas e projetos setoriais
- Planos de desenvolvimento econômico e social
- Contribuição de melhoria
- Incentivos e benefícios fiscais e financeiros
- Desapropriação
- Servidão administrativa
- Limitações administrativas
- Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano
- Instituição de unidades de conservação
- Instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS)
- Concessão de direito real de uso
- Concessão de uso especial para fins de moradia
- Usucapião especial de imóvel urbano
- Direito de superfície
- Direito de preempção
- Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e os grupos sociais menos favorecidos
- Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária
- Plano de desenvolvimento urbano integrado (para a metrópole)
- Planos setoriais interfederativos
- Fundos públicos
- Operações urbanas consorciadas interfederativas
- Zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos
- Consórcios públicos
- Convênios de cooperação
- Contratos de gestão
- Compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana (metrópole).

Outro instrumento de planejamento da maior importância é a existência de uma entidade municipal voltada para o processo de “pensar a cidade com 20 anos de antecipação.”



Cabe destacar dois pontos com relação a esses instrumentos: (I) quer sejam total ou só parcialmente adotados nas diretrizes do Plano Diretor, eles devem estar plenamente alinhados com elas, seguindo a mesma **visão de futuro**, e sendo ajustados/atualizados em forma conjunta e consistente uns com os outros; (II) e, para utilizar qualquer um dos instrumentos de planejamento instituídos pelo EdC e pelo EdM, será preciso que lei municipal específica, a ser prevista no Plano Diretor, determine a sua adoção no território municipal, bem como as condições em que serão utilizados.

Finalmente, cabe comentar que, por um lado, existe uma série de leis e planos setoriais, sempre derivados do Plano Diretor, que orientam as políticas

públicas específicas dentro do interesse municipal, tais como o zoneamento de uso e ocupação do solo, o sistema viário e sua hierarquização, a mobilidade, a habitação de interesse social, os equipamentos públicos e comunitários (educação, saúde, creche e assistência social, proteção do patrimônio urbano, segurança alimentar, turismo, etc.). Por outro lado, é fundamental existir, no âmbito do organograma do Poder Executivo, um órgão voltado exclusivamente para a gestão e a promoção do planejamento urbano, esteja ele na esfera da administração direta ou indireta, sendo apoiado por uma ou mais instâncias colaborativas de tipo colegiado, representando todas as forças produtivas e os territórios da cidade.

## A preservação de áreas verdes como patrimônio natural

Em meados dos anos 1970, Curitiba era uma cidade sem muito verde público. A lógica seria começar um programa massivo de plantio de árvores, mas seriam necessários muitos anos para que esse verde plantado ficasse visível e fosse usufruído pela população. Por outro lado, o ritmo de construções avançava rápido, muitas vezes com o sacrifício de árvores. Surgiu, então, a ideia alternativa de adquirir áreas verdes existentes, mas não qualquer uma: aquelas mais densas, com bosques nativos e bem distribuídas no território da cidade.

Em primeiro lugar, foi realizado um inventário das áreas verdes existentes; em seguida, foi feita uma priorização para o processo de aquisição. Continuando, foi feito contato com cada proprietário dessas áreas verdes priorizadas. A proposta contemplava duas possibilidades: preferencialmente, o proprietário assinava um termo com a Prefeitura, aceitando ficar com 10 a 15% da área, onde poderia colocar o seu potencial edificável, doando o restante ao município; ou, então, nos casos de áreas muito grandes, o proprietário aceitava um preço razoável para a venda, mantendo uma boa parte de sua área original, que ficava valorizada pela vizinhança verde pública. Começou-se o processo de aquisição (geralmente na forma de uma desapropriação amigável) por áreas menores, como piloto da estratégia. Como isso funcionou bem, os proprietários de terrenos bem arborizados passaram a buscar a prefeitura para oferecer suas áreas, permitindo, assim, a montagem de um programa territorial, a ser implantado progressivamente.

Com o advento do Estatuto da Cidade e do instrumento da **Transferência do Direito de Construir**, aquele programa piloto se transformou em política pública formal, mas a cidade já contava, àquela altura, com uma invejável coleção de áreas verdes distribuídas em todo o território. O principal foco dessa política não era se limitar a conseguir formar grandes parques (isso foi feito a partir da estratégia de fundos de vale), mas sim obter uma grande quantidade de pequenas áreas, de modo a cobrir a demanda de todos os bairros.



## A preservação de patrimônio histórico edificado

Em paralelo ao processo de aquisição de áreas verdes, percebeu-se que muitas construções de interesse histórico estavam sendo derrubadas para dar lugar a edificações novas, comprometendo o registro da memória arquitetônica da cidade. Procedeu-se então a um longo processo de inventário das unidades que deveriam ser preservadas, que foram denominadas Unidades de Interesse de Preservação. Foram feitos contatos iniciais com seus proprietários para sondar suas intenções com respeito ao uso desse patrimônio.

Em alguns casos, a edificação ocupava quase toda a área do lote, não deixando outra alternativa a não ser a desapropriação por interesse público. Porém, em diversos casos, a edificação de interesse histórico estava à frente do lote, com espaços vazios ao lado ou atrás, permitindo edificação adicional. Nesses casos, foram feitos estudos preliminares de conservação do imóvel, onde se determinavam os elementos a serem preservados e aqueles que poderiam ser alterados – mesmo assim, sob condições. Em troca da preservação da edificação de interesse público, o proprietário poderia adicionar essa área construída ao seu potencial edificável, obrigando-se a fazer a manutenção do imóvel histórico, que continuava em sua propriedade. Adicionalmente, conforme o caso, era dado o incentivo fiscal da isenção de IPTU, como mecanismo de redução de custos para o proprietário realizar os trabalhos de recuperação e reformas.

Com a adoção do Estatuto da Cidade, o instrumento de **Transferência do Direito de Construir** passou a ser integralmente utilizado nesses casos, mediante a doação do imóvel ao poder público.

Do ponto de vista de política territorial, o programa de unidades de interesse de preservação começou pela demarcação de uma área denominada Setor Histórico, onde todos os imóveis ficaram sob resguardo, de modo a manter um bloco de edificações que, em seu conjunto, valorizassem ainda mais o conceito de preservação da memória arquitetônica da cidade. Com mais tempo, os imóveis desse setor que realmente não apresentassem nenhum interesse foram liberados para a comercialização normal, incluindo sua demolição e novas construções, mas estas sujeitas a condições de tamanho, forma e cor que não prejudicassem a harmonia do conjunto de interesse histórico.

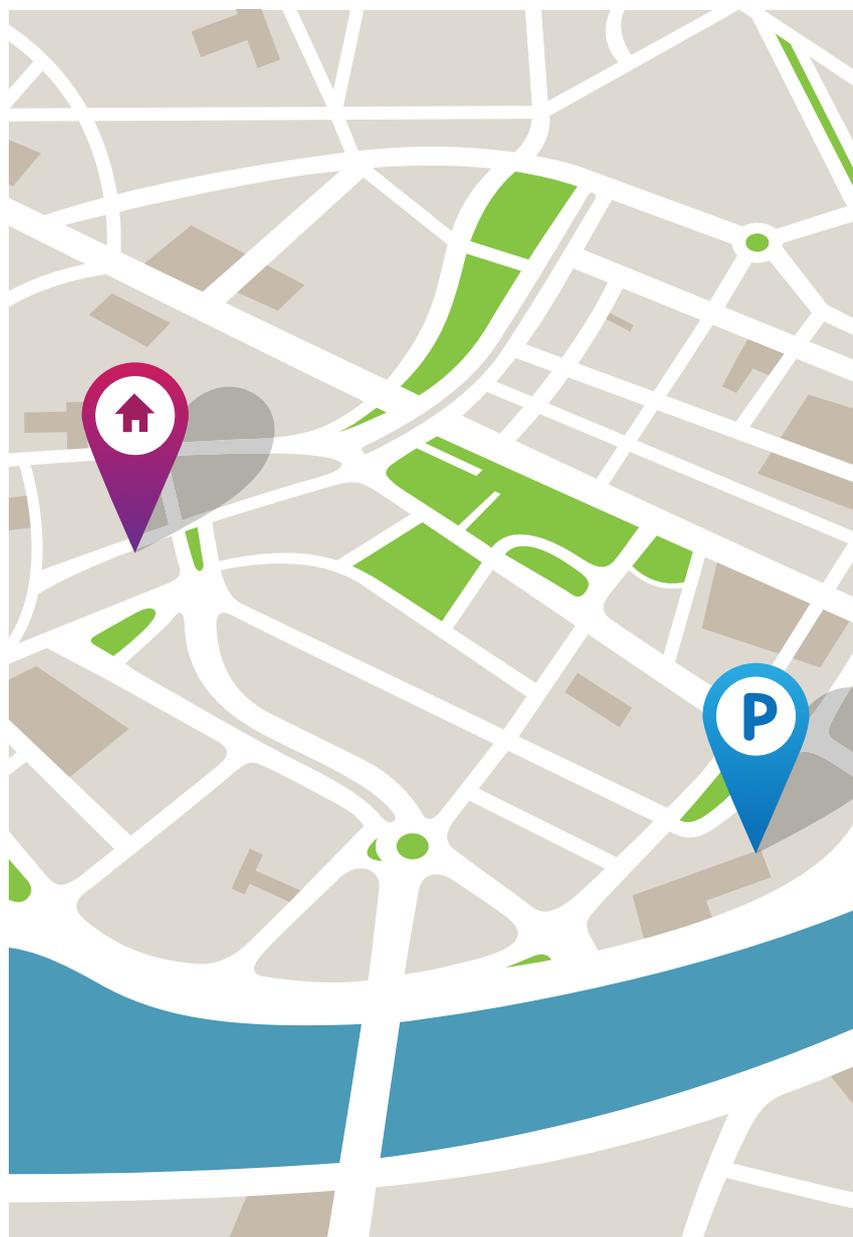
Adicionalmente, outros mecanismos de incentivo físico e fiscal foram mobilizados, em conjunto com a promoção de usos que ocupassem os imóveis com alguma rentabilidade para seus proprietários e arrendatários, muito embora alguns deles tenham sido desapropriados pelo poder público para sediar museus, centros culturais, sedes de órgãos municipais e outros usos compatíveis.

## 5.2 O COMPONENTE DE GESTÃO TERRITORIAL E FISCAL

### COMENTÁRIOS INICIAIS

Este componente tem importância fundamental no processo de implementação do Plano de Desenvolvimento Estratégico e outros documentos de planejamento, porque vai orientar o cotidiano da gestão da cidade. Por isso, mesmo tendo importância secundária (em relação a outros componentes) no momento de elaboração desses documentos, é preciso ter em mente como se vai proceder à compatibilização entre as demandas do dia a dia e aquelas derivadas das exigências do Plano.

As cidades do século XXI dependem cada vez mais da qualidade de sua gestão territorial e fiscal, independentemente de seu tamanho e vocação econômica; para isso, são críticas as questões mencionadas nesta seção e tem muita importância a consistência das parcerias realizadas entre o governo e o setor privado, assim como a mobilização das comunidades (este tema é tratado na seção sobre governança).



## O CONTEÚDO MÍNIMO

Neste componente, o conteúdo mínimo está associado ao conceito de que o planejamento urbano deve induzir e até mesmo provocar a valorização do patrimônio imobiliário da cidade e seus residentes, pois essa é uma condição inerente ao sistema capitalista no qual vivemos. Essa valorização será, em seguida, recuperada pelo menos parcialmente mediante a utilização adequada dos instrumentos de planejamento vinculados aos aspectos fiscais, como são as taxas, os impostos e as contribuições, cujo detalhamento segue abaixo.

A primeira preocupação – a ser bem refletida no componente de Serviços Ambientais – é a demarcação correta de quais porções do território municipal devem ser preservadas em seu ambiente natural (fundos de vale, áreas verdes originais, encostas íngremes, mangues, etc) e quais aquelas que podem ser ocupadas, tanto por atividades urbanas como rurais ou do agronegócio. É importante ter em mente que as cidades estão assentadas em placas e solos diversos, e por isso um estudo geológico que confirme a possibilidade de ocupa-

ção humana (sem riscos geomorfológicos) é um insumo fundamental.

O fato de essas áreas especiais serem preservadas não implica que não tenham função urbana: além de serem os pulmões da cidade, no tocante à qualidade do ar e da biodiversidade, no tocante à fauna e à flora locais, elas são a base de muitas atividades de lazer para a população, contribuindo sobremaneira para a sua qualidade de vida.

Passando às áreas que terão ocupação humana, a primeira reflexão tem a ver com as densidades e intensidades dessa ocupação. Como primeiro alerta, cabe comentar que grande intensidade de ocupação (isto é, coeficientes de aproveitamento altos) nem sempre implica em densidade demográfica alta: a primeira é apenas uma relação entre metros quadrados construídos e metros quadrados de solo, enquanto a segunda é uma relação entre pessoas e metros quadrados de solo.

Exemplo 1: suponhamos uma edificação que tenha um volume igual a duas vezes a área do terreno (ou seja, coeficiente 2) e, para um terreno de 500 m<sup>2</sup>, implique uma área computável de 1.000 m<sup>2</sup>. Se o prédio for utilizado para escritórios ou alguma



grande empresa corporativa, sua densidade demográfica é zero, porque esse parâmetro sempre se refere a moradias. Por isso, o aspecto verticalizado de alguns centros urbanos aparenta ter alta densidade demográfica quando comparado com a paisagem de outros bairros, mas pelo fato de sua população ser em maioria flutuante a densidade demográfica é bem baixa.

Exemplo 2: suponhamos a mesma edificação do exemplo anterior,

com volumetria de 8 andares, com 100 m<sup>2</sup> cada um. Se houver uma única unidade habitacional por andar abrangendo uma família é muito provável que essa densidade seja bem menor que no caso de duas ou mais unidades habitacionais por andar.

As ilustrações abaixo se referem a um mesmo valor de densidade, mas tratam de tipologias urbanas bastante distintas, sendo a terceira delas um resultado mais adequado para a qualidade de vida na cidade.

**Exemplo de modelagem para densidade média**  
**Ocupações diferentes para a mesma densidade**  
**75 unidades/ha; 240 habitantes/ha**



(Fonte: Stuchi & Leite Projetos baseado em Chakrabarti, 2012)





O planejamento contemporâneo prescreve ocupações compactas, sem vazios urbanos e com densidade adequada para permitir a prestação de serviços com eficiência de custos. Não existe uma densidade demográfica ideal, mas estudos internacionais do ONU-Habitat<sup>20</sup> em conjunto com universidades parceiras dão conta de que uma densidade média geral (isto é, tomando a cidade inteira, com áreas verdes, etc.) da ordem de 100-120 hab/ha já apresenta condições de sustentabilidade, enquanto valores médios superiores a 200 hab/ha já podem trazer elementos insustentáveis. Porém, nada impede que determinadas porções restritas do território municipal tenham densidades altíssimas, da ordem de 600-700 hab/ha, e até maiores – especialmente quando se tratar de corredores de transporte, por exemplo – enquanto outras porções restritas tenham densidades bem menores, com casas em lotes maiores, tudo isso entremeado de outras tipologias construtivas e de ocupação do território, oferecendo à população residente uma grande variedade de estilos. De qualquer forma,

em cada cidade em particular a densidade adequada ao desenvolvimento urbano proposto deve estar de acordo com sua realidade específica e com suas diretrizes de desenvolvimento.

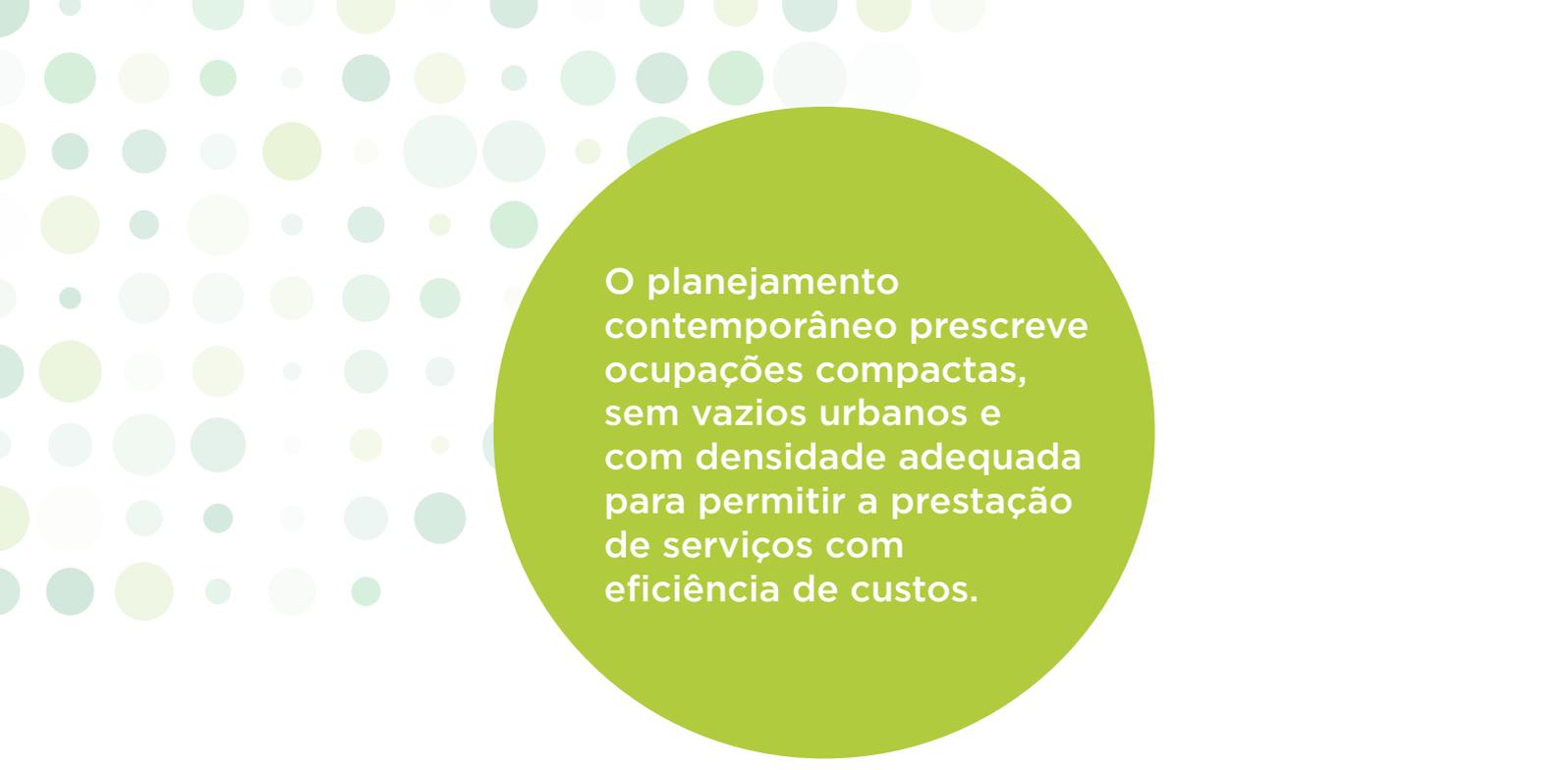
Um elemento determinante nessa questão das densidades é a curva de custos de infraestrutura e equipamentos, incluindo principalmente a mobilidade (transporte de massa eficiente), tanto para sua implantação como sua manutenção, já que a primeira pode ser assumida como custo social pelo governo, mas a segunda terá que ser financiada por impostos, taxas e tarifas.

Concluindo esse quesito – que não é menor – cabe mencionar que a questão das densidades também deriva de um aspecto cultural: as populações orientais costumam preferir densidades em altura (Hong Kong, Tóquio) para estarem no miolo de um centro urbano<sup>21</sup>, enquanto as cidades árabes são menos densas, mas muito compactas, usando prédios baixos, etc.

Nesse contexto, a primeira consequência desse debate sobre intensidades e densidades é definir que tipo de paisa-

20 - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, agência da ONU para as Cidades, a Habitação e os Governos Locais. Ver publicações em [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org), especialmente os relatórios sobre o "Estado das Cidades" e "Informe sobre las Ciudades de América Latina y el Caribe", ONU-Habitat, 2012.

21 - Especialmente no tocante a compartilhar o alto custo do solo urbanizado.



**O planejamento contemporâneo prescreve ocupações compactas, sem vazios urbanos e com densidade adequada para permitir a prestação de serviços com eficiência de custos.**

gem urbana se quer, pois a variedade da paisagem urbana e horizontes (“sky-line”) pode ser um valor icônico para a identificação da cidade. A segunda consideração a esse respeito é que o planejamento deve propiciar possibilidades de ocupação de todo tipo, desde casas isoladas no lote até torres mais altas, passando por tipologias intermediárias, como casas geminadas, edifícios de quatro andares (que não requerem elevador e, portanto, têm custo menor), torres menos altas, prédios de uso misto, etc. Essa diversidade permite que qualquer família encontre a sua preferência de moradia.

Extensas áreas urbanas monofuncionais são menos sustentáveis do que áreas mais densas e de diversidade de usos, pois consomem mais solo urbano para acomodar um número de

pessoas que na maioria das vezes é incompatível com a implantação de sistema de transporte público de massa e infraestrutura, dificultando a diversidade de atividades pela baixa demanda e estimulando o uso do transporte individual para atividades cotidianas, que tendem a ficar mais distantes. É o efeito negativo do chamado *sprawl* - espraiamento do tecido urbano.

Outra consideração derivada dessa definição de densidades, e sua distribuição territorial, diz respeito ao planejamento da infraestrutura necessária para as redes de água, esgoto, iluminação e energia, etc., mesmo tomando em conta que cada um desses serviços teria uma densidade ótima diferente.

Da mesma forma, para a viabilização de uma saudável diversidade de usos e a implantação de equipamentos ur-

banos referenciais é necessária uma densidade mínima de moradores que justifique sua existência e crie massa crítica para sua manutenção.

Finalmente, neste quesito de densidades, é fundamental tomá-la em conta para desenvolver as propostas de mobilidade, pois a cada faixa de densidade corresponde um modal mais adequado, desde andar a pé ou de bicicleta até o metrô subterrâneo, passando por carros, ônibus convencionais, ônibus especiais em faixa exclusiva, veículos leves sobre trilhos, etc. Essa diversidade de modos também implica em diversidade de custos, tanto de implementação como de manutenção, daí a necessidade de boas equações no momento de definir o zoneamento de uso e os parâmetros de ocupação do solo.

Um elemento da maior importância, no caso do zoneamento de uso do solo, é não estimular a segregação de usos – exceto no caso de atividades incômodas à vizinhança residencial, perigosas, nocivas ou contaminantes em geral –, mas sim incentivar a sua complementação e integração. Imagine-se um zoneamento que defina uma área central exclusivamente comercial e bairros exclusivamente residenciais: nesse caso, o planejamento estará implicitamente obrigando toda a população a se deslocar diariamente de seus bairros de moradia para as áreas comerciais, o que pode implicar custos altíssimos de mobilidade.

No tocante aos parâmetros de ocupação do solo, é importante conciliá-los com a necessidade de evitar a excessiva impermeabilização do solo,

**Um elemento da maior importância, no caso do zoneamento de uso do solo, é não estimular a segregação de usos – exceto no caso de atividades incômodas à vizinhança residencial, perigosas, nocivas ou contaminantes em geral.**

de modo a permitir que pelo menos uma parte das águas de chuva seja absorvida e recarregue o lençol freático que abastece a cidade, sem se perder nas redes de drenagem ou provocar inundações pontuais. Para isso, além do conceito de “taxa de ocupação do solo”, utilizado para definir a projeção da edificação sobre o terreno, vem-se implementando o conceito de “taxa de impermeabilização máxima”, como medida preventiva da impermeabilização excessiva, permitindo que uma parte das águas de chuva fique retida no próprio lote. Já com respeito aos coeficientes de aproveitamento que permitem intensidades, alturas e densidades maiores, as estratégias atuais tendem à definição de quotas mínimas de fração do solo por unidade, de modo a limitar a quantidade mínima ou máxima de unidades residenciais por lote.

No caso de novos parcelamentos e loteamentos, é importante que os mesmos acompanhem as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor e demais legislações urbanísticas competentes. A situação ótima em termos de desenho urbano continua sendo uma malha urbana convencional, com áreas abertas, capazes de acomodar a diversidade de tipologias, rendas e usos, e “fachadas ativas” (vitrinas e outros tipos), pelas quais se

valorizam as ruas e calçadas, favorecendo um passeio a pé.

Passando às questões de gestão fiscal, é importante ter um olhar crítico construtivo sobre IPTU, ITBI, Contribuição de Melhoria e ISSQN. Os três primeiros tributos se referem a patrimônio imobiliário, dinâmica imobiliária e valorização da cidade. As cidades brasileiras, distintamente de outros países, tendem a cobrar um IPTU irrisório e quase nunca cobram a Contribuição de Melhoria. É importante que as sociedades urbanas entendam que o IPTU é o tributo municipal por excelência e deve representar a expressão da autonomia da cidade. Por isso, a Planta Geral de Valores precisa estar atualizada com frequência, acompanhada de uma boa campanha de informação ao público, para que ele entenda as razões desse tributo, muitas vezes questionado mas de vital importância para a qualidade do espaço urbano.

No caso específico do IPTU, é importante que as autoridades locais entendam, por sua vez, que a sua cobrança deve representar um investimento de retorno aos habitantes na forma de melhores espaços urbanos, qualidade dos serviços, equipamentos e infraestrutura, muito embora não exista nenhuma vinculação legal en-





tre a cobrança e esse retorno, mas sua existência estimula o pagamento do imposto e fica explicitada como uma forma de educação cívica.

Esses tributos, especialmente o IPTU e o ISSQN, podem ser utilizados discretamente como instrumentos de incentivo ou sanção à ocupação urbana ou atividade econômica, conforme o caso, aproveitando-se o seu potencial extrafiscal, hoje já bastante difundido. Entretanto, é preciso balancear essa renúncia fiscal com elementos de compensação, tal como está previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sabe-se que os investimentos urbanos são financiados pela receita própria, por poupanças anteriores e eventuais empréstimos que sejam contratados junto a entidades de fomento, nacionais e internacionais. Entretanto, é bom ter sempre em mente que os empréstimos são, na realidade, uma “compra de dívida” que deverá ser paga no futuro e, portanto, a utilização desses recursos precisa ser a mais sustentável possível, no sentido de induzir a valorização do patrimônio imobiliário e uma melhor qualidade de vida urbana; assim, o empréstimo só tem sentido quando está estreitamente alinhado às estratégias da **visão de futuro** e à conseguinte implementação do Plano Diretor.

Concluindo esses comentários, pode-se destacar que, em diversos organogramas de governos locais, já existe a figura de um Gerente de Cidade, como profissional altamente qualificado na administração pública e, em especial de cidades, supervisionando uma boa gestão territorial, financeira e fiscal, sob a orientação política do prefeito, que é a autoridade eleita para chefiar o Executivo municipal. Em alguns casos, essa posição é cumulativa com alguma secretaria municipal de denominação mais abrangente (Assuntos Estratégicos, Governo Municipal, etc.); em outros casos, é uma coordenação muito próxima do prefeito, ou alguma outra forma de inserção no organograma. O importante é que, se houver esse cargo, ele consiga de fato mais eficiência e eficácia no uso de todos os recursos municipais, que são não

apenas os recursos humanos e financeiros, mas também o território municipal e os parâmetros de ocupação do solo. Não havendo esse cargo, é muito aconselhável existir um processo de capacitação permanente de profissionais concursados para se dedicarem a essa atividade, preferencialmente com olhares multidisciplinares e boa cultura da informação, ou seja, com hábito de lidar com números e indicadores objetivos (sejam quantitativos ou qualitativos) como insumos prévios a qualquer processo de tomada de decisões.

Finalizando, em resumo bastante objetivo:

- O zoneamento de uso de solo deverá ser o mais integrador possível, segregando apenas aquelas atividades que possam ser prejudiciais por contaminarem o ar, o solo ou as águas (ou exigirem circulação de veículos de grande porte), e por isso precisam estar em localizações

**É importante que as sociedades urbanas entendam que o IPTU é o tributo municipal por excelência e deve representar a expressão da autonomia da cidade.**



- específicas, com tratamento diferenciado, e afastado das zonas preferencialmente residenciais (mas isso implicará em prever alternativas custo-eficientes de mobilidade e acesso);
- Os parâmetros de ocupação do solo devem restringir uma ocupação que impermeabilize todo o solo, favorecendo aquelas que deixem permeável pelo menos uma porção de cada lote, permitindo, assim, a recarga do lençol freático que abastecerá a cidade;
  - Esses parâmetros podem variar segundo o zoneamento de uso, induzindo a densidades maiores nos corredores principais de transporte (o que permitirá serviços de mobilidade mais custo-eficientes) e densidades menores naquelas porções onde não for possível oferecer um transporte público adequado, bem como outros serviços e equipamentos;
  - O parcelamento do solo (loteamentos e outros tipos) deve ser organizado e autorizado de acordo com as diretrizes definidas no Plano de Desenvolvimento Estratégico e Plano Diretor, e de maneira a evitar interstícios que provoquem “vazios urbanos”, os quais devem ser objeto de esforços em conjunto para o seu desenvolvimento nas áreas já urbanizadas, mediante o uso dos instrumentos pertinentes de planejamento; as diretrizes de parcelamento do solo devem tomar em conta as diretrizes viárias para essa porção da cidade, bem como a conectividade viária entre ela e as áreas vizinhas;
  - As áreas e os imóveis constantes do patrimônio cultural municipal podem ter utilização econômica pública ou privada, contribuindo para aumentar as alternativas de lazer e entretenimento da população, sem muito impacto no orçamento de despesas correntes. Essa utilização pode ser realizada mediante contratos de gestão com a iniciativa privada;
  - Para a gestão de serviços locais (manutenção de áreas verdes, coleta de resíduos, etc.), pode-se considerar a possibilidade de parcerias diretas com as comunidades por meio das respectivas associações de moradores (mais detalhes na seção sobre governança);
  - A tributação do IPTU deve ser a mais sincera e real possível, com atualização periódica da Planta Geral de Valores, dependendo do

ritmo da valorização imobiliária produzida e da inflação local; o acompanhamento do ITBI dá luzes interessantes sobre essa valorização, bem como uma boa relação de parceria com os cartórios de registro de imóveis;

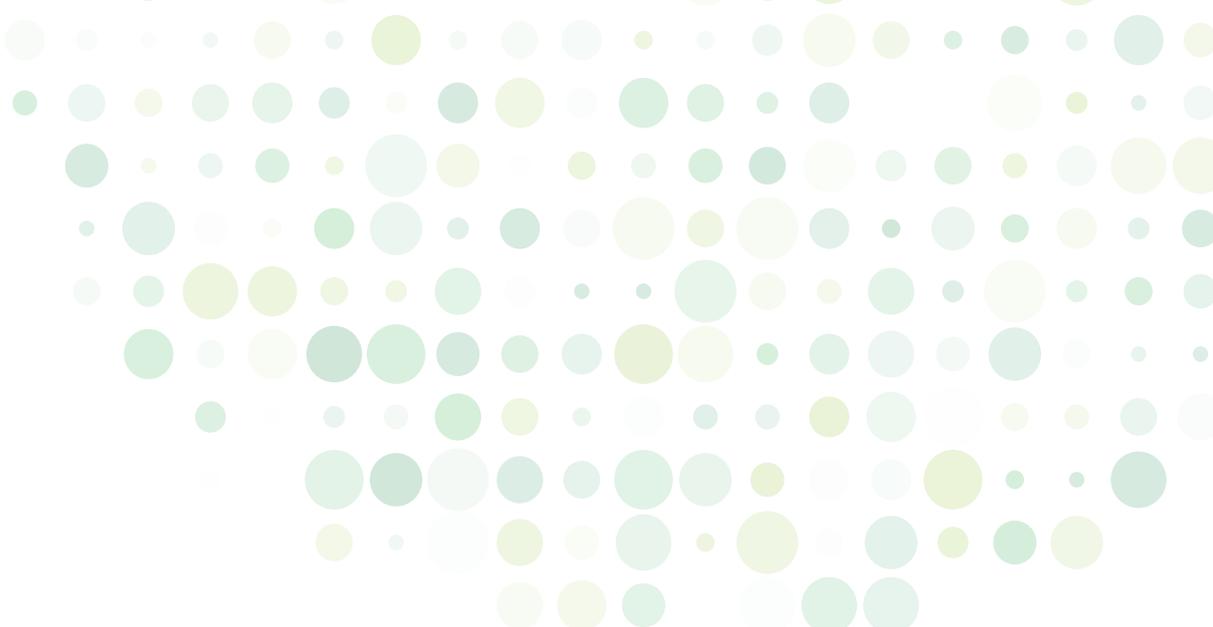
- Na questão financeira, deve-se lembrar que todo empréstimo é uma “compra de dívida” que deverá ser reembolsada com o acréscimo de receita derivada da valorização do patrimônio imobiliário e que, portanto, esses empréstimos devem ser utilizados no aperfeiçoamento da infraestrutura e equipamentos

públicos, os quais geram esse processo de valorização da propriedade, criando os incrementos financeiros que saldaram a dívida contraída;

- Desenvolver capacidades profissionais internas para a gestão territorial, de modo a aperfeiçoar essa atividade, dando-lhe uma hierarquia superior no plano geral de cargos e salários da prefeitura; eventualmente, considerar a possibilidade de criar o cargo de gerente de cidades, com hierarquia de primeiro escalão e “primeiro entre iguais” com relação aos demais integrantes desse escalão.

**A situação ótima em termos de desenho urbano continua sendo uma malha urbana aberta, capaz de acomodar a diversidade de tipologias, rendas e usos, e “fachadas ativas” (vitrinas e outros tipos), pelas quais se valorizam as ruas e calçadas, favorecendo um passeio a pé.**





## 5.3 O COMPONENTE DE GOVERNANÇA

### COMENTÁRIOS INICIAIS

Este componente tem crescido em importância no processo de gestão do desenvolvimento das cidades, a partir do maior envolvimento da sociedade civil organizada – e da população em geral, em alguns casos – na formulação e na implementação dos instrumentos de planejamento, especialmente o Plano de Desenvolvimento Estratégico e os planos setoriais. Por isso, cabe fazer sempre uma atualização dos mecanismos e estratégias disponíveis para aperfeiçoar esse processo cada vez que se repensam a **visão de futuro** e o planejamento de longo prazo.

### O CONTEÚDO MÍNIMO

Neste componente, o conteúdo mínimo está associado a três conceitos fundamentais: (I) participação e mobilização da sociedade civil; (II) parcerias institucionais; (III) e transparência.

No caso da participação e da mobilização da sociedade civil, trata-se de identificar as organizações da sociedade civil mais abertas às discussões sobre a cidade e, principalmente, aquelas diretamente envolvidas no processo de “pensar e fazer cidade”, como o setor acadêmico e de pesquisas, os setores produtivos locais (geração de empregos e renda) e o setor da construção civil e desenvolvimento imobiliário, pela valorização do patrimônio imóvel.

Em princípio, há duas maneiras de proceder a esse envolvimento: a primeira é constituir um Conselho de Desenvolvimento da Cidade (ou qualquer outro nome com esse propósito), formado por representantes de cada um desses setores básicos, por um lado, e, por outro lado, representantes territoriais, seja por bairros ou outra

divisão qualquer. Esse Conselho terá atuação permanente, com reuniões periódicas, agenda e pauta autônomas, mas sempre vinculadas ao processo de planejamento do desenvolvimento sustentável da cidade. Cabe destacar que não se trata de criar uma estrutura competitiva com a Câmara Municipal, mas sim de complementar essa atuação, de modo a enriquecer o processo de democracia representativa (a Câmara eleita) com atividades que incluam a participação direta da população (democracia participativa e colaborativa). Por isso, esse Conselho deve ter um número de membros que represente a sociedade local e permita seu funcionamento prático. No âmbito desse Conselho, poderia haver a eleição interna de uma Comissão Executiva, com a missão de ser a guardiã dos princípios e objetivos da **visão de futuro** pactuada, de modo a não permitir que as sucessivas mudanças de gestão administrativa desvirtuem esse caminho traçado.

A segunda maneira é mediante reuniões periódicas em esquema de seminário aberto, com a participação de quem quiser participar, para consultas de todo tipo, seja captação de ideias, validação de propostas, aprovação final de planos e projetos, etc. Esse processo pode ser tão formal como o primeiro, mas segue a

dinâmica e a periodicidade que o governo local quiser estabelecer. O EdC estabelece a sistemática de mobilização da sociedade civil para que a aprovação do Plano Diretor seja reconhecida pelo Ministério das Cidades como passível de receber apoio técnico e financeiro para seu programa de obras e investimentos.

Com referência às parcerias institucionais, a estratégia geral é envolver entidades-chave da cidade no processo de gestão territorial, seja mediante esquemas de cogestão, delegação, ou contrato de prestação de serviços, conforme o mais apropriado para cada caso. Aqui – e em todo processo de consulta popular – será preciso separar duas escalas: a escala da cidade e a escala do cidadão. No primeiro caso, encontram-se todos os debates relativos ao conjunto da cidade e todo o território, o que deve acontecer no plenário da Câmara Municipal, pois aquele conjunto de pessoas foi eleito com esse objetivo. Já no segundo caso, os temas têm a ver com as prioridades específicas daquela porção do território e da população, e poderiam eventualmente variar segundo o bairro ou distrito. Nesse caso, cabem parcerias com entidades tipo associação de moradores ou similares, pois representam os interesses e necessidades daquele contingente.

No tocante ao critério de transparência, o conceito geral é dispor de um esquema permanente de acesso da cidadania aos detalhes da gestão da cidade, geralmente mediante um portal de acesso público e gratuito. Nesse portal, postam-se informações gerais, mas precisas, sobre a execução orçamentária, processos de licitação para aquisição de bens e serviços, adjudicação de contratos, concursos públicos de todo tipo, nomeações de cargos em comissão, etc. Cabe mencionar que uma boa parte desse conteúdo, relativo à execução orçamentária, já tem caráter obrigatório em todo o país. Geralmente, as cidades maiores têm um jornal oficial próprio e uma edição eletrônica do mesmo poderia ser um primeiro passo na direção da transparência, mas devem ser feitos esforços para assegurar mais facilidade da população no acesso às informações e à captura de dados de interesse. Esse critério tem por objetivo corolário evitar ao máximo situações propícias à corrupção que comprometam a ética e o bom governo.

## O caso de León, México

León é a quarta maior cidade do México, com 1,6 milhão de habitantes (2015), no Estado de Guanajuato. Sua estrutura de planejamento urbano está encabeçada pelo Instituto Municipal de Planeación, IMPLAN, criado em 1994 sob a inspiração do IPPUC de Curitiba. Como muitos outros órgãos de planejamento, o IMPLAN tem formato de autarquia municipal, sendo subordinado ao gabinete do prefeito, dirigido por uma diretoria de oito membros, está subordinada a um Conselho Diretor de 22 pessoas, apoiado por um Conselho Consultivo de Planejamento com 15 membros. Os dois últimos entes é que fazem a diferença do processo de planejamento urbano em León.

As 22 pessoas que integram o Conselho Diretor se distribuem em sete Vereadores que compõem a Comissão de Planejamento da Câmara Municipal de León e 15 pessoas eleitas em processos de consultas à

cidadania, de diversas origens profissionais e setoriais. Uma vez identificadas e escolhidas pela cidadania, essas pessoas são nomeadas pelo prefeito para participarem do Conselho Diretor do IMPLAN por um período de dois anos, podendo ser reconduzidas por igual período. Entretanto, em caso de alteração, devem ser mantidos pelo menos 50% dos conselheiros. Entre as funções desse Conselho Diretor, incluem-se: (I) revisar, analisar e aprovar as linhas mestras de planejamento; (II) aprovar o programa anual de operações do Instituto; (III) propor programas trienais de projetos estratégicos de investimento, e (IV) nomear o diretor-geral do Instituto (muito embora, do ponto de vista administrativo, este esteja subordinado ao prefeito).

Já o Conselho de Planejamento para o Desenvolvimento Municipal, COPLADEM, é um organismo consultivo de toda a prefeitura, tendo por objetivo buscar a congruência entre os planos nacional, estadual e municipal de desenvolvimento, bem como os instrumentos de implementação, envolvendo a sociedade civil organizada nesse processo de formulação e avaliação de políticas públicas. Ele está presidido pelo prefeito, tendo como secretário o diretor do IMPLAN, ambos sem direito a voto. Ainda integram o Conselho: (I) o vereador que presida a Comissão de Planejamento da Câmara Municipal; (II) quatro secretários municipais; (III) oito representantes da sociedade civil organizada eleitos entre as associações de bairros, sendo um deles representante da área rural do município. Entre suas funções, destacam-se: (I) validar todas as propostas que emanem de consultas públicas antes de seu encaminhamento ao IMPLAN e outras secretarias municipais, conforme o teor de seu conteúdo; (II) articular os vínculos de coordenação entre o IMPLAN e outras estruturas de planejamento.

Em 2015, todo esse esforço resultou no Plano Municipal de Desenvolvimento “Visão 2040”, que passou a ser a principal referência para o IMPLAN e toda a prefeitura no sentido de definir os programas trienais mencionados acima e todo o conjunto de projetos que implementarão as políticas públicas acordadas. Mais informações em [www.implan.gob.mx](http://www.implan.gob.mx).

## 5.4 O COMPONENTE DE OPERACIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO

### COMENTÁRIOS INICIAIS

Este componente requer atenção especial pelo fato de ser a atividade que vai colocar em prática os instrumentos de planejamento, incluindo as propostas do Plano Diretor, a partir das ações cotidianas de gestão da cidade. Se o bom planejamento é uma condição inicial *sine qua non*, o seu “fazejamento” é o meio pelo qual ele se concretiza ou se perde. Fazer acontecer o planejado é tão ou mais crucial do que pensar o que deveria acontecer (planejar). Um dos erros mais comuns nesse procedimento é considerar que todas as propostas são igualmente valiosas e imutáveis. Apenas o conceito básico da **visão de futuro** deve se manter o mais permanente possível, variando

todas as demais propostas em função de contextos, imprevistos e outras formas de oportunidades ou força maior que obriguem à revisão delas mesmas – sem prejuízo do conceito principal que as gerou, definido na **visão de futuro**. Além disso, como será mencionado no texto abaixo, cada quadriênio de governo municipal quer ter sua “marca”, por lógica política, o que sempre implica em ajustes e revisões, sem mudar o essencial.

### O CONTEÚDO MÍNIMO

Neste componente, o conteúdo mínimo está associado a três dimensões fundamentais: (I) a lógica técnico-temporal; (II) a lógica política; (III) e os contextos supramunicipais.

Fazer acontecer o planejado é tão ou mais crucial do que pensar o que deveria acontecer (planejar). As “Acupunturas Urbanas” podem ajudar a demonstrar o efeito desejado





No caso da lógica técnico-temporal, trata-se de começar a implementação pelas coisas básicas e que ajudarão a impulsionar as demais propostas. Muitas vezes, não é possível implementar toda uma proposta de uma só vez, como, por exemplo, uma rede de corredores de transporte. Então, será necessário priorizar algum deles, com preferência para aquele que puder realizar o melhor efeito-demonstração, fazer a implantação completa desse corredor e depois dar continuidade à implementação dos demais, segundo as possibilidades e oportunidades. Igualmente com respeito a algum desenho exclusivo para um equipamento público, como escola, creche, biblioteca, etc. Sendo uma rede de equipamentos similares, existe um valor agregado quando o desenho é padronizado, porque permite uma imediata identificação do equipamento e

de comunicação com a população, que o identifica só de vê-lo.

Um forte aliado da operacionalização do planejamento urbano, de trazer o efeito-demonstração da **visão de futuro**, é a Acupuntura Urbana. Como o próprio nome evoca, a Acupuntura é uma intervenção rápida, precisa, focada, capaz de trazer nova vida a um espaço da cidade e fazer com que novas sinergias se estabeleçam com o seu entorno, ajudando o organismo urbano como um todo. Pode ser realizada por meio da renovação de áreas e/ou construções cujo uso se tornou obsoleto na cidade contemporânea; pela recuperação ambiental de áreas degradadas; bem como pela inserção de novos espaços/atividades complementando a dinâmica local, entre outros.

Outro cuidado tem a ver com a sucessão lógica das obras e serviços. Se



for preciso realizar obras em subsolo, como a rede de esgotamento sanitário, por exemplo, o mais lógico é fazê-la antes de realizar grandes investimentos na pavimentação das vias sob as quais haverá essa rede. Da mesma forma, aproveitar alguma necessidade de abertura da pavimentação para fazer outras obras de investimento ou manutenção reduz os custos de operação e cria uma mentalidade de eficiência do serviço.

Considere-se igualmente que existem muitos instrumentos de planejamento, todos eles disponíveis para o uso, mas cada qual tem suas peculiaridades e requer um contexto adequado e oportunidade tempestiva para ser bem utilizado. Por isso, é preciso estar atento à ocorrência desse contexto e oportunidade, e então aproveitar o instrumento pertinente. Como a maioria desses

instrumentos é de aplicação com duração de vários anos, muitas vezes ultrapassando um quadriênio de mandato municipal, será preciso tomar o cuidado de um bom amparo legal para assegurar sua idoneidade durante todo o processo de utilização, de modo a não perder sua eficácia, nem o desacreditar como instrumento.

Finalmente, nesse quesito técnico, é importante tomar em conta a questão financeira, seja do uso dos recursos próprios, seja na negociação de empréstimos de qualquer tipo. Normalmente, os governos locais dispõem de não mais de 8-10% do orçamento para despesas de capital que representem investimentos concretos em obras e serviços de interesse da cidadania, para melhora de sua qualidade de vida. Esse montante é geralmente insuficiente para atender todas as necessidades prementes, recorrentes e acumuladas no passivo da cidade, somadas às necessidades derivadas do crescimento populacional. Então, a lógica técnica vai priorizar aquelas que tenham maior impacto na consecução da melhora na qualidade de vida e na continuidade da implementação progressiva do Plano Diretor adotado.

No tocante à lógica política, deve-se ter em mente que toda autoridade eleita quer ter alguma marca de iden-

tificação de seu mandato. Será preciso entender que cada autoridade municipal eleita acrescenta quatro anos à vida política e operacional da cidade. Portanto, é fundamental que esses quatro anos sejam incrementais, ou seja, somem boas coisas ao capital fixo já construído, e não os fragilize nem diminua. A população já aprendeu a desprezar o quebra-quebra inútil ou a substituição por puro capricho pessoal, e a valorar positivamente o acréscimo incremental. Assim, o planejamento deve programar para cada quadriênio um Plano de Obras que, por um lado, respeite a lógica técnica do conjunto de propostas aprovadas pelo Plano de Desenvolvimento Estratégico, mas que, por outro lado, respeite igualmente as prioridades setoriais que levaram a autoridade eleita à vitória nas urnas.

Essa tarefa nem sempre é fácil ou simples, mas precisa ser realizada com cuidado, fazendo consultas à população em caso de inconsistências ou conflitos de interesse. Essas consultas podem ser realizadas mediante várias formas, desde oficinas e seminários, até eventos mais elaborados, como audiências públicas e até mesmo plebiscitos ou referendums. Porém, o excesso de consultas tende a levar a uma fadiga da população com respeito a esses procedimentos, banalizando-os e criando uma

visão de inutilidade dos mesmos. Uma atividade ainda necessária é a constante inovação no trato dessas relações com a população, aproveitando-se as vantagens das ferramentas de comunicação e informação, especialmente aquelas de cunho eletrônico (via internet e portal municipal).

Com referência aos contextos supra-municipais, é necessário ter sempre em mente que o território municipal está inserido em lógicas espaciais diversas, sobre as quais a autoridade municipal e o sistema municipal de planejamento não têm controle, mas são igualmente afetados pelo que ocorra em cada uma dessas lógicas espaciais, sejam elas uma área metropolitana, uma microrregião, uma bacia hidrográfica, um consórcio intermunicipal, um estado ou o País como um todo. Cada movimentação dessas lógicas espaciais pode demandar ajustes nos planos municipais, até porque está previsto na legislação atual que esses planos devem se adaptar aos planos formais dessas outras lógicas espaciais, especialmente as áreas metropolitanas (cf. Estatuto da Metrópole).

Nesse exercício de ajustamento e adaptação, é preciso conviver com dois problemas: o primeiro é que a grande maioria das políticas econômicas setoriais não aborda o aspecto espacial, as coisas sempre acontecem

**Processo de implementação pressupõe uma série de ajustes, consolidações, reformulações e autocríticas. Tudo isso deve ser levado adiante de forma serena, transparente e objetiva, mas sem nunca perder de vista o essencial, que é alcançar em algum momento o foco principal da **visão de futuro**.**

em algum lugar, mas esse lugar não é explicitado nos planos, nem como referência, nem como intenção – ainda não aprendemos a territorializar as políticas econômicas; o segundo problema é que os planos de desenvolvimento supramunicipais buscam atender as necessidades da escala para a qual foram elaborados (metrópole, estado, País, etc.), e nem sempre cada uma das escalas territoriais inferiores é igualmente atendida pelas propostas do plano. De fato, em muitos casos, algumas instâncias são prejudicadas em favor da melhoria ou necessidade de uma instância maior. Um caso emblemático foi a Usina de Itaipu: havia uma emergência nacional para a geração de energia, para atender primordialmente a expansão do amplo complexo industrial de São Paulo, e a alternativa escolhida foi realizar uma barragem que inundou 16 municípios no Paraná (15) e Mato Grosso do Sul (1), afetando

drasticamente seu desenvolvimento natural. A solução encontrada foi a criação de *royalties*, a serem cobrados dos usuários dessa energia e distribuídos aos municípios inundados como uma forma de compensação, o que, no final das contas, acabou sendo muito mais benéfico para esses municípios em termos de geração de recursos financeiros, se comparado com o que poderia ter sido seu desenvolvimento natural.

Concluindo: no processo de implementação do planejado, raramente as propostas são realizadas exatamente como foram idealizadas. Esse processo de implementação pressupõe uma série de ajustes, consolidações, reformulações e autocríticas. Tudo isso deve ser levado adiante de forma serena, transparente e objetiva, mas sem nunca perder de vista o essencial, que é alcançar em algum momento o foco principal da **visão de futuro**.

## 5.5 O COMPONENTE DE CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL

### COMENTÁRIOS INICIAIS

Este componente não é indispensável, mas agrega muito valor não só ao processo de elaboração de planos de desenvolvimento urbano sustentável, como também à gestão territorial da cidade. O bom planejamento pressupõe a participação de profissionais com diversas formações acadêmicas, com destaque para arquitetos, engenheiros, economistas, geógrafos, sociólogos e administradores (sem nenhum prejuízo de outras profissões). Entretanto, nenhuma dessas profissões, isoladamente, consegue ter a visão completa do processo de gestão de uma cidade: atualmente, já existem cursos de especialização, pós-graduação *lato sensu* e outros que buscam preencher essa lacuna. Adicionalmente, as novas profissões de tecnólogos de nível superior complementam aquelas profissões mais tradicionais, transformando-se em coadjuvantes essenciais do processo de planejamento e gestão.

### O CONTEÚDO MÍNIMO

Neste componente, o conteúdo mínimo está associado à criação ou à consolidação de um programa municipal de capacitação de equipe técnica com vistas ao aprimoramento do processo de planejamento e gestão territorial da cidade.

Conforme já foi mencionado em outros componentes, toda cidade é um sistema complexo de diversos subsistemas setoriais e territoriais, incluindo aspectos socioeconômicos de grande importância. Nesse contexto, a formação acadêmica clássica e básica não é suficiente para produzir um(a) profissional individualmente capaz de assegurar um olhar pertinente sobre todas as facetas que compõem o planejamento para o desenvolvimento urbano sustentável, muito embora a formação em Arquitetura e Urbanismo seja, sem dúvida, aquela que mais se aproxima desse ideal (apesar de o tema do urbanismo ser tratado nos cursos de graduação com muito menos ênfase do que seria adequado – no mais das vezes, um total combinado equivalente a um ou talvez dois semestres, em um conjunto de dez semestres do curso). Quase sempre, os bons profissionais de hoje em dia foram formados na escola empírica do trabalho cotidiano em alguma instância de governo municipal ou entidade metropolitana, e chegaram a essa excelência depois de muitos anos de trabalho continuado, complementando sua formação com algum pós-graduação antes ou depois dessa experiência empírica.

Um detalhe importante em todo esse processo é saber se o governo municipal tem ou não uma instância própria e destacada para a tarefa de planejamento do desenvolvimento sustentável da

cidade. Isso significa ter uma entidade diretamente vinculada ao prefeito, no organograma do município, e não um setor de planejamento subordinado a alguma tarefa setorial, como urbanismo, governo, obras, etc. A primeira consideração importante é ter em mente que a atividade de planejamento precisa estar acima das tarefas setoriais, muito embora tenha que tomar em conta cada uma delas. Essa situação costuma induzir a uma sensação de “superioridade” entre os profissionais que sejam assignados à instância de planejamento, provocando como reação emocional uma espécie de ciúme ou inveja nos demais profissionais setoriais, o que nunca contribui para a serenidade e a colaboração eficaz na preparação de qualquer plano.

Por isso – além das alternativas de cursos formais de especialização, pós-graduação, etc. em entidades acadêmicas – alguns governos municipais têm optado por criar sua própria “escola interna”, seja como autarquia associada à rama de recursos humanos (mais comum), ou à rama de governo, ou de **planejamento** (que consideramos mais eficiente) ou ainda acordos de parceria com aquelas mesmas entidades acadêmicas (ou similares), com o intuito de oferecer cursos muito focalizados no interesse específico do governo municipal em pauta. Casos de cooperação horizontal entre prefeituras

ras, bem como cursos em entidades municipalistas, também geram resultados da melhor qualidade.

Nesse contexto, o Plano de Desenvolvimento Estratégico poderia propor uma série de cursos específicos dentro das peculiaridades do programa proposto – e considerando também as eventuais dificuldades em sua implementação progressiva. O objetivo aqui é criar um mecanismo de formação continuada de profissionais envolvidos na administração municipal que, mesmo originários de diversas áreas acadêmicas convencionais, sejam objeto de uma complementação de nivelamento, com o intuito de aprofundar o seu conhecimento da realidade local, tanto físico-territorial como socioeconômica e institucional, melhorando as condições de futuro relacionamento entre esses profissionais e, com isso, aumentando a qualidade, a eficiência e a eficácia do planejamento e sua implementação progressiva. A vantagem de se organizar uma parceria com alguma entidade acadêmica formal é explorar a possibilidade de que, ao final dessa série de cursos, a entidade outorgue um certificado que tenha algum valor no meio acadêmico, de modo a permitir que, aqueles que quiserem continuar esse caminho “acadêmico” não partam de um zero absoluto, mas sim de alguma instância intermediária.

Esse procedimento de capacitação profissional – que não deve ser exclusivo de profissionais universitários, mas sim estendido a tecnólogos e outras ocupações de nível médio ou superior – precisa incluir uma boa dose de atualização do “estado da arte” do planejamento no país (e, se possível, no mundo), sem nenhum viés de cunho político-ideológico, muito embora seja conveniente que esses profissionais tenham pelo menos algumas referências das vantagens, desvantagens e possíveis resultados práticos de cada um desses vieses, na hora da tomada de decisões técnicas em orientação às decisões políticas que as autoridades eleitas terão que tomar.

Outra ponderação a ser feita tem relação com a remuneração desses profissionais que forem aprovados ao final do curso (ou da série de cursos). Por um lado, um aumento na remuneração pode servir de estímulo a que tratem de concursar para fazer esses cursos (que devem ser eletivos e não obrigatórios); porém, por outro lado, esse aumento na remuneração pode reforçar ainda mais aquela sensação de superioridade que às vezes gera atritos entre profissionais de áreas distintas dentro da mesma prefeitura. É preciso considerar essas possibilidades com muita cautela.

O objetivo aqui é criar um mecanismo de formação continuada de profissionais envolvidos na administração municipal que, mesmo originários de diversas áreas acadêmicas convencionais, sejam objeto de uma complementação de nivelamento, com o intuito de aprofundar o seu conhecimento da realidade local, tanto físico-territorial como socioeconômica e institucional, melhorando as condições de futuro relacionamento entre esses profissionais e, com isso,  **aumentando a qualidade, a eficiência e a eficácia do planejamento e sua implementação progressiva.**





# COMENTÁRIOS FINAIS

Fica evidente a necessidade de que todas as cidades, mas principalmente as intermediárias a partir de 100 mil habitantes, tenham planos de longo prazo que permitam segurar ali seus residentes e lhes oferecer melhor qualidade de vida.



É muito importante manter em mente que a **visão de futuro** só será alcançada depois de pelo menos uma década de perseverança e coerência nas políticas públicas adotadas. Essa tem sido a experiência recente, muito embora esse período de tempo dependa do ritmo de crescimento da cidade e da taxa de investimentos que o governo local

possa praticar, incluídas as parcerias com o setor privado. Dez anos significam três a quatro governos municipais sucessivos, dependendo de quando se começa o processo, cuja continuidade só tem garantia a partir dos atributos e efetividade do Plano de Desenvolvimento Estratégico e do Conselho Guardião da **visão de futuro**.

No bojo da **visão de futuro** estará o encaminhamento de todos os sonhos e desejos da população urbana: acabar com o déficit habitacional; gerar empregos de qualidade; dispor de educação e saúde com estabelecimentos equipados e recursos humanos qualificados; usufruir de sistemas de mobilidade com segurança, conforto, rapidez e custo acessível; desfrutar de áreas verdes equipadas, seguras e amenas, com ar limpo. Infelizmente, não se antevê esse resultado sem um grande esforço de investimento público, privado e familiar. O investimento público vai requerer reformas estruturais duras nos ambientes de governo para racionalizar gastos e gerar mais excedentes para investir. O investimento privado vai precisar de um ambiente seguro e confiável no longo prazo, com regulamentação séria e durável. O investimento familiar vai ter que começar com campanhas de educação financeira que ensinem a priorizar uma poupança segura, fazendo do crédito e dos empréstimos opções importantes, mas cautelosa.

As estatísticas de população do IBGE mostram claramente que, entre 2000 e 2010, houve no Brasil um aumento populacional de quase 21 milhões de habitantes, a maioria urbanos, dos quais 11,6 milhões se concentraram em cidades entre 100 mil e 200 mil

habitantes, enquanto 5,8 milhões aumentaram o volume das cidades com mais de 1 milhão de habitantes. As cidades com tamanho entre esses dois limites perderam cerca de 5,5 milhões de habitantes. Fica evidente a necessidade de que todas as cidades, mas principalmente as intermediárias a partir de 100 mil habitantes, tenham planos de longo prazo que permitam segurar ali seus residentes e lhes oferecer melhor qualidade de vida, assim como oferecer essa mesma qualidade a quem se desloca para morar nelas.

Essas estatísticas mostram ainda que 64% da população brasileira está concentrada em 10% dos municípios, desde São Paulo até municípios com cerca de 100 mil habitantes. Essa tendência já vinha de 2000 e não parece haver mudança. As projeções do IBGE preveem para 2030 um total de 223,1 milhões de habitantes, aumentando para 226,3 milhões em 2030. Note-se que a projeção sugere uma redução no ritmo de crescimento, que é uma vantagem a ser bem aproveitada. Ainda assim, em comparação com os 206,1 milhões de 2016, serão 17 milhões de pessoas a mais até 2030.

A experiência recente mostra que muitas cidades já aprenderam o caminho do bom planejamento para o desen-

volvimento sustentável, mas ainda há um grande caminho a percorrer até que todas aquelas que crescerão em breve possam fazê-lo com qualidade, combinando o urbanismo com o hu-

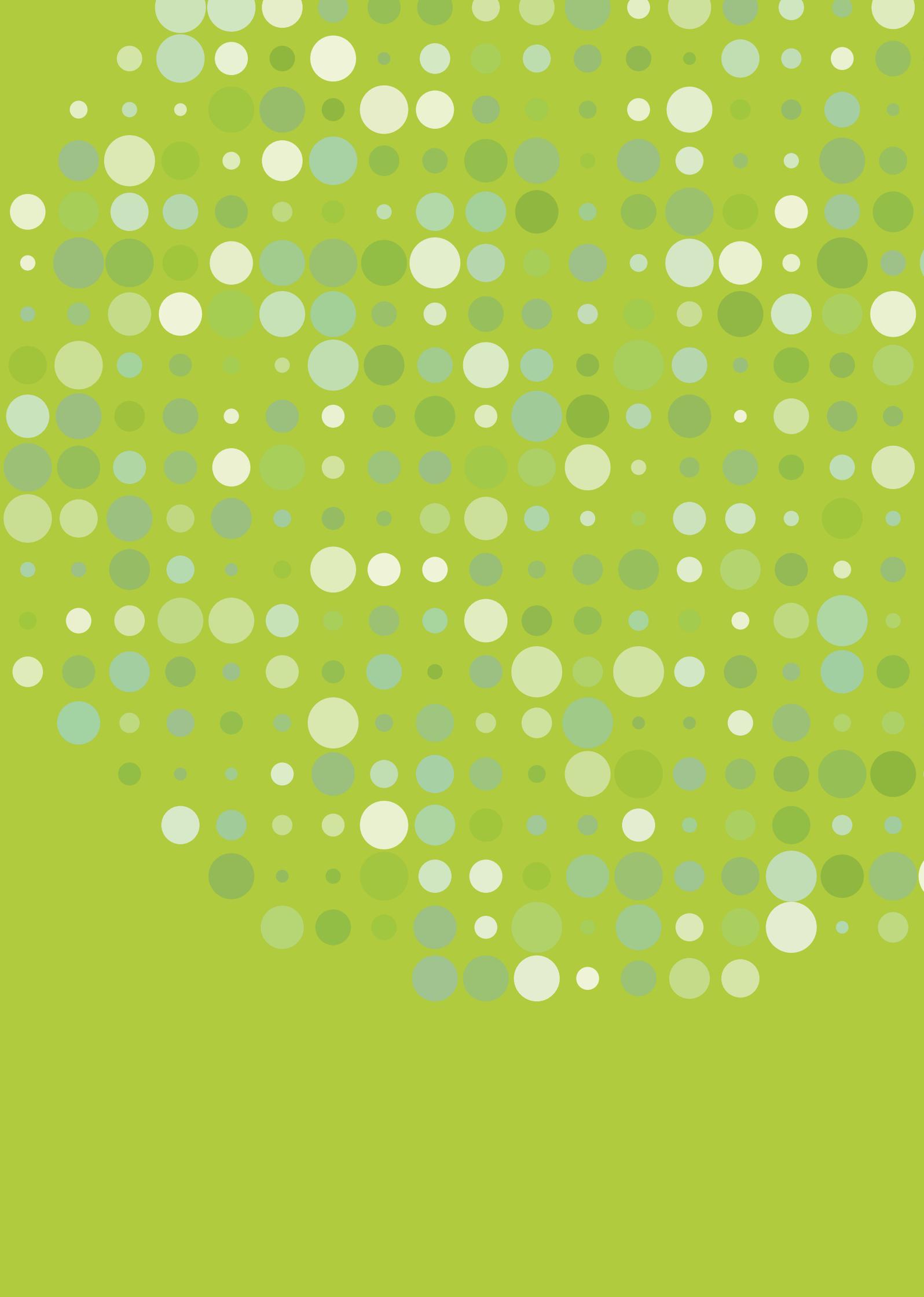
manismo, dentro de um processo de **boa gestão pública**.

O setor da Construção Civil tem a chance de ser um importante colaborador na disseminação desta **nova cultura urbana**.











correalização

realização



Iniciativa da CNI - Confederação Nacional da Indústria

**CBIC**