

PLANEJAMENTO URBANO



FÁBIO DIAS

O artigo 18 da Constituição diz que a *organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*

Para entendermos o significado do termo planejamento urbano, é fundamental fazermos uma relação entre a conceituação correspondente aos termos planejamento e urbano. Somente depois de estarmos com esses conceitos bem claros é que poderemos aprofundar os conhecimentos sobre o assunto e propor soluções para problemas que são próprios de nossas cidades.

LI Conceito de planejamento urbano

O conceito de planejamento sempre esteve relacionado a outros termos, como desenho urbano, urbanismo e gestão urbana. Todos esses vocábulos, apesar de serem distintos, têm algo em comum: o seu objeto de estudo é a cidade. Esta, sendo considerada tanto em relação a suas características físicas quanto sociais, culturais e econômicas. Contexto em que podemos dizer que a expressão *planejamento urbano*, dentre os termos que citamos anteriormente, é a que comporta um conceito mais amplo. No entanto, aqui, não cabe nos determos nessas diferenças, principalmente se pensarmos na situação de nosso país. Souza¹ ressalta que até a tradução de um dos clássicos do urbanismo, o livro *Manière de Penser l'Urbanisme*, de Le Corbusier,

traz essa confusão semântica, pois ele foi traduzido para o português como *Planejamento Urbano*. Em relação a essa situação, o autor citado² busca esclarecer que a origem do termo *urbanismo* está mais ligada às características físico-territoriais das cidades, por isso mesmo esse vocábulo é mais usado pelos arquitetos.

Assim, o urbanismo estaria mais ligado ao desenho da cidade, tanto na escala de espaços amplos e de ordenação territorial quanto na escala do desenho de mobiliário urbano e espaços intra-urbanos. Já o planejamento urbano sugere "um contexto mais amplo que aquele representado pelas expressões *Urbanismo* e *Desenho Urbano*"³.

Um dos planejadores urbanos mais importante do Brasil e produtivo pensador sobre a cidade, Wilhelm, também coloca, por vezes, esses termos como sinônimos quando diz que

o objetivo do urbanismo é analisar criticamente a realidade do espaço da vida urbana, oferecer uma visão desejável e possível, propor e instrumentar uma estratégia de mudança. Esta estratégia deveria ser acompanhada pelos instrumentos necessários para induzir e conduzir a alteração de realidade proposta.⁴

O importante, para entendermos o planejamento urbano, é que ele não pode ser restrito a uma disciplina específica. Nesse sentido, o campo se abre para conhecimentos e metodologias que abrangem aspectos da sociologia, da economia, da geografia, da engenharia,

do direito e da administração. Esta última área está sendo cada vez mais valorizada por trazer instrumentos novos à gestão das cidades.

Mas, como dissemos, não nos aprofundaremos na discussão semântica sobre planejamento urbano e seus termos correlatos; antes o que queremos é apresentar algumas etapas que são comuns a todo planejamento. Afinal, podemos definir *planejamento* como o conjunto de medidas tomadas para que sejam atingidos os objetivos desejados, tendo em vista os recursos disponíveis e os fatores externos que podem influir nesse processo. Nesse sentido, podemos dizer que o planejamento reconhece, localiza, as tendências ou as propensões naturais (locais e regionais) para o desenvolvimento, bem como "estabelece as regras de ocupação de solo, define as principais estratégias e políticas do município e explicita as restrições, as proibições e as limitações que deverão ser observadas para manter e aumentar a qualidade de vida para seus munícipes"⁵.

Com base nos conceitos apresentados, anteriormente, é importante observarmos alguns aspectos do planejamento que devem ser levados em consideração, ou seja, sabermos o que é preciso para que os objetivos do planejamento sejam atingidos, além de estarmos conscientes sobre de que dispomos para realizá-los.

Para que os objetivos do planejamento sejam atingidos, é preciso saber: quais são esses objetivos; quais são os recursos de que se dispõe; sob qual contexto se pretende atingir os objetivos. A falha em qualquer desses aspectos pode inviabilizar um planejamento.

Não é raro encontrarmos um processo de

planejamento com abundância de dados, envolvimento de profissionais de alto nível, instrumentos e metodologias de excelente qualidade, mas que não responde a uma pergunta básica: *para quê?*

Notamos, assim, que os objetivos de um planejamento são fundamentais, pois são eles que:

- + motivam a equipe durante a elaboração do planejamento, incentivando a busca por soluções inovadoras;
- + servem de filtro para determinar qual a amplitude e a profundidade que são necessárias nas informações requeridas;
- + são balizas que orientam, quando da execução do plano, os procedimentos de ajustes provocados pelas inevitáveis alterações do contexto externo.

Outro aspecto fundamental para o planejamento é a consciência de quais recursos dispomos. Esses recursos envolvem também os financeiros, afinal, são eles que permitem contar com profissionais e instrumentos de alto nível. Porém, o que queremos destacar são os recursos que são próprios de um contexto e que não podem ser trazidos de outro lugar. Por exemplo, não há como imaginar que, por nevar alguns dias por ano, o potencial econômico de São Joaquim, na serra catarinense, sejam os esportes de inverno. Apostar nisso significaria um desperdício enorme de recursos financeiros para tentar atingir um objetivo impossível. Não obstante, é possível (como de fato se faz) potencializar os atrativos dos contados dias de neve na cidade para motivar o turismo na região.

Portanto, muitas vezes, a real possibilidade de atingir os objetivos de um plano independem dos recursos que possuímos e da qualidade dos instrumentos legais e administrativos disponíveis construídos no âmbito das cidades, pois tal projeto depende de decisões e de atos ligados a esferas econômicas e legais de níveis estadual e federal. Assim, a concretização dos objetivos fica distante das reais possibilidades de intervenção de um determinado planejamento municipal – como quando regiões com alto potencial turístico não conseguem se desenvolver, pois a acessibilidade pelas estradas (sejam elas estaduais ou federais) é precária. A análise do contexto, portanto, é fundamental para que o planejamento tenha sucesso.

1.2 Etapas do planejamento urbano

Uma vez que falamos *etapas* do planejamento e não *partes* do planejamento, é porque existe uma diferença básica entre esses termos. O planejamento é um processo cujo resultado, sempre parcial, é o plano. O plano tem *partes*; o planejamento, *etapas* – incluindo uma essencial que é a permanente gestão do plano, o que implica que ele passe por adaptações, atualizações e alterações.

Algumas etapas do planejamento urbano são gerais. Encontraremos variações de nomenclatura em diferentes autores e documentos, mas todos seguem aproximadamente as mesmas fases, as quais invariavelmente

são atravessadas pela questão básica do planejamento: *quais são os seus objetivos?*

Considerando esse contexto, para termos uma visão basilar do assunto, vamos conhecer cada uma dessas etapas, que são: diagnóstico, prognóstico, propostas e gestão.

a) Diagnóstico

Alguns pesquisadores e profissionais preferem que o processo de planejamento tenha início com o inventário, o levantamento de dados sobre determinada realidade; no entanto preferimos incluir o inventário na etapa chamada diagnóstico.

Inventariar compreende a coleta e a organização de dados sobre uma determinada área geográfica e um determinado assunto. Parte desses dados é intrínseca à região estudada (como o número de habitantes); outra mostra a relação que esta possui com outras unidades geográficas (porcentual dos habitantes que não são nativos). Nos dois casos, o assunto é demográfico.

O diagnóstico é a análise de uma situação, compondo um cenário da realidade existente. Desse modo, toda análise depende de dados, disponíveis ou a serem coletados, portanto consideramos o inventário parte integrante do processo de diagnóstico. Isso porque no diagnóstico há uma intenção já definida (mesmo que subjacente).

Assim, se fizermos a análise da composição populacional de uma cidade, tendo como objetivo o planejamento urbano, precisaremos saber o número de habitantes da cidade, qual a taxa de crescimento da população

nos últimos anos, a composição etária, o grau de escolaridade etc., mas não nos interessa saber, por exemplo, para que times torcem os habitantes ou quantos deles bebem cerveja. Estas duas últimas informações são irrelevantes para o diagnóstico da cidade, se o objetivo for planejamento urbano. Nesse caso, não é preciso obter esses dados, embora eles possam ser fundamentais se o objetivo for outro, como o de criar campanhas de *marketing* para uma marca regional de cerveja.

Dizemos isso porque, para fazer o inventário de uma realidade, não partimos da coleta de dados, mas, sempre, da pergunta transversal ao planejamento: *para quê?* E, quando respondemos a essa pergunta (para um plano de desenvolvimento socioeconômico local, por exemplo), já lançamos as bases analíticas que devem ser utilizadas. Nesse processo, a análise da situação atual de uma cidade (aqui sempre deve estar incluído como ela chegou na condição em que se encontra) é feita com os dados já à disposição.

Sob essas circunstâncias de atuação, poderemos verificar que são muito diferentes as necessidades que devem ser atendidas e as suas possibilidades de desenvolvimento, se, por exemplo, observarmos duas cidades vizinhas. Embora elas partilhem do mesmo contexto macroeconômico e, ambas, tenham 30 mil habitantes, podemos observar, no entanto, que a população de uma delas cresceu 4% ao ano, no último decênio, e a da outra caiu 1% ao ano. Diante desse quadro, algumas perguntas precisam ser respondidas: a tendência de crescimento populacional da primeira cidade está se refletindo no dinamismo econômico e pode

ser mantida? pode ser revertida a tendência de queda populacional da segunda?

Normalmente três procedimentos são feitos, na etapa do diagnóstico, que visam responder quais são as condicionantes, as potencialidades e as deficiências de uma região. Esses três procedimentos aparecem resumidos por CPD e têm lastro no termo inglês da análise SWOT: forças (*strengthness*), fraquezas (*weakness*), oportunidades (*opportunities*) e ameaças (*threats*). O esquema CPD é bastante eficaz, pois dirige os procedimentos de coleta e de análise de uma situação para as propostas e para a gestão, como mostra a Figura 1.

b) Prognóstico

É importante chegar ao final do diagnóstico conhecendo com segurança como a cidade está hoje e como ela chegou a este ponto. Aí, incluídos aspectos demográficos, físico-territoriais, legais, sociais e econômicos.

Lembra Wilhelm que o planejamento só existe para propor "instrumentos para conhecer, estimular e induzir constantemente os cidadãos e as organizações a transformar suas vidas e sua ação"⁶.

* * *

Então, a próxima pergunta que deve ser respondida é a seguinte: considerando a situação atual da cidade, sua história e tendências, se nada for feito, como esta cidade será amanhã? Essa etapa do planejamento é chamada de prognóstico.

* * *

Não se trata de futurologia, *achismos*, mas é inevitável (e seria ingênuo imaginar o contrário) que muitas vezes as previsões, mesmo as mais cautelosas, não sejam contraditas por mudanças bruscas na realidade. Se tomarmos anos do censo como parâmetro, houve, em 1991, diversos prognósticos sobre a situação socioeconômica em que o país se encontraria em 2000 – ano do censo seguinte. No entanto, nenhum deles contou com a possibilidade de uma mudança estrutural como a do Plano Real e a conseqüente relativa estabilização econômica e monetária do país. Essas mudanças profundas, mesmo quando em escalas maiores que as da cidade, afetam a vida urbana e são imprevisíveis. Nem por isso, o prognóstico, que pode ser completamente refutado anos depois pela realidade, é uma fase que deve ser desmerecida.

Afinal, o princípio básico da cidade é o de ser um organismo vivo, isso porque provoca suas próprias transformações internas, bem como pelo fato de se alterar em função das relações que têm com o exterior, em diferentes escalas. Sob esse prisma, o planejamento urbano não pode pautar-se exclusivamente pelo presente que fica retratado no diagnóstico, pois ele acontece quando são buscadas soluções e alternativas não para a situação atual, mas para a *situação que deverá ser*.

Sendo assim, o que podemos fazer para que os prognósticos positivos de fato se realizem e para evitar que ocorram os negativos? Ou o que fazer para mudar o destino de alguns aspectos? Esse processo considera o destino de daqui a 5, 10, ou 20 anos a *cidade deverá estar assim*, ou seja, de acordo com o que atualmente está sendo

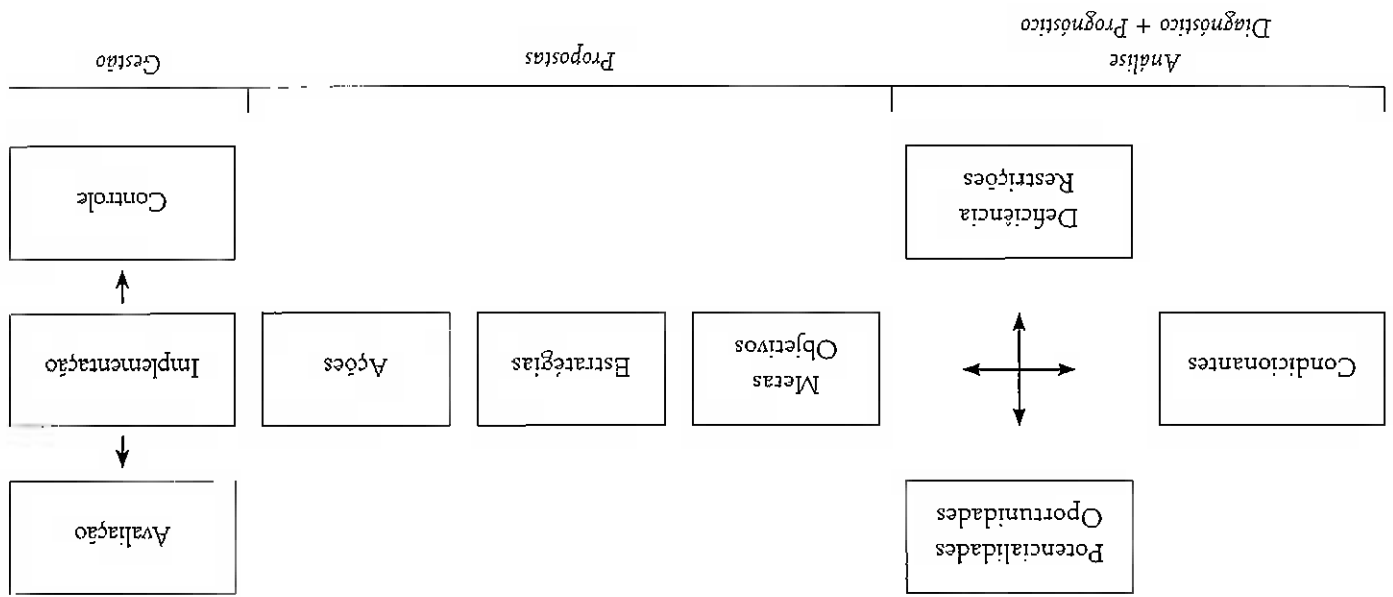


Figura 1 - Esquema de análise CDP

planejado. Nessas circunstâncias, a última pergunta é a chave do planejamento. A qual, como sempre, pode ser resumida em: para quê?

O planejamento traz conceitos, metodologias e instrumentos para fazer de um *futuro previsível* um *futuro possível*, desejado. Nesse sentido, toda a fase do diagnóstico serve ao planejamento urbano como a base segura para se prever a realidade com a qual se deve trabalhar – uma base segura para se fazer um prognóstico.

c) Propostas

As propostas partem do resultado de um processo de planejamento urbano e são elas que tornam um *futuro previsível* em um *futuro possível*. Nessas propostas entram aspectos de obras de infra-estrutura que sirvam ao desenvolvimento econômico de uma região ou à melhoria da qualidade de vida da população de um bairro, com tendências a crescer além do que a situação atual comportaria; mudanças nas leis que regulam a ocupação do solo para evitar que áreas de mananciais sejam ocupadas e estimular que outras regiões cresçam mais do que hoje é permitido; criação de formas alternativas de participação do cidadão no dia-a-dia da cidade, para que ele seja co-responsável pela qualidade de vida urbana.

As propostas têm dois vetores que muitas vezes são conflitantes e devem ser unidos a um terceiro. De um lado temos o *vetor previsível*, como visto, resultado do prognóstico, que nos diz que, devido à situação atual e às tendências (isso em razão do histórico da cidade

ou do contexto externo), a cidade deverá ser assim. De outro lado, temos o *vetor desejável*. Este, muitas vezes, vem apenas reforçar o previsível ou lhe fazer pequenos ajustes, e o planejamento deve preocupar-se apenas com a questão de não alterar o encaminhamento esperado. Mas, na maioria das vezes, o desejável não é sequer vislumbrado pelos dados do diagnóstico e pelas previsões do prognóstico. O desejável quase sempre apresenta duas características: as perspectivas e as visões.

O desejável pautado pelas perspectivas ocorre quando nem o diagnóstico nem o prognóstico apontam para determinada direção, mas algumas pessoas (por vezes o corpo técnico envolvido no planejamento, por vezes um político, outras vezes, ainda, um empresário local), analisando um cenário mais amplo, percebem que algumas características do município, se trabalhadas, podem mudar o rumo do seu desenvolvimento socioeconômico.

Vejamos o caso de Brotas, no interior de São Paulo, com pouco mais de 20 mil habitantes, em 2005, e com a economia focada na agropecuária (cujo valor adicionado representa oito vezes o da indústria), e, portanto sem grandes perspectivas de crescimento, se o seu prognóstico fosse feito nesses termos. Porém, nos anos 1990, houve a ascensão do ecoturismo, no qual as belezas naturais aliadas a esportes não-convencionais (chamados radicais) juntaram-se, criando um importante nicho de mercado turístico no Brasil. Brotas – uma pequena cidade pitoresca, com suas corredeiras, cachoeiras e fazendas – viu nesse novo mercado em ascensão uma perspectiva de desenvolvimento socioeconômico

e fez do ecoturismo um negócio rentável que emprega a população local.

O risco da saturação de mercado é inevitável. As perspectivas devem levar em conta os sinais de uma atividade em crescimento, as características do local e também a parcela do mercado que se pretende atingir. Esses itens são importantes porque, às vezes, a entrada do município em um mercado demanda algum investimento público. Nessas condições, caso ela seja tardia, não atinge o retorno esperado e compromete os esforços de transformação da base econômica por uma perspectiva vislumbrada como promissora.

Já o desejável, oriundo de visões, quase sempre vem de alguém ou de um grupo que pretende fazer uma transformação na dinâmica socioeconômica de uma cidade, mesmo que não encontre qualquer sustentação no diagnóstico, no prognóstico ou nas perspectivas reais. É um voluntarismo que por vezes dá certo, mas na maior parte das vezes fracassa. Os planejadores urbanos, trabalhando inevitavelmente com políticos, lidarão com isso. Não é preciso viajar muito, nem citar qualquer exemplo, para encontrarmos nas cidades brasileiras obras opulentas em que milhões de reais foram gastos na expectativa de atrair milhares de pessoas e, no entanto, elas até hoje estão vazias. Os famosos *elefantes brancos*.

Por vezes, contudo, essas visões modificam a imagem de uma cidade, tanto externamente quanto aquela que os próprios habitantes têm dela. Curitiba é famosa por seu planejamento urbano e é conhecida no meio profissional a história de um governante que ficou

famoso por sua idéia de projetar parques. Quando lhe perguntaram o motivo que o levou a pensar nesse projeto – sendo que Curitiba é uma cidade relativamente fria e chuvosa, e os curitibanos não freqüentavam parques –, o governante respondeu que *não freqüentam parques é porque eles não existem*. Hoje, Curitiba é uma cidade famosa pelos parques, que são visitados por turistas e moradores da cidade diariamente.

Pois bem, as perspectivas e as visões são o vetor *desejável*, e estão de um lado, enquanto do outro está o vetor *previsível*: a cidade que deve acontecer, se a história e as tendências continuarem seu curso sem a intervenção da sociedade organizada através de um planejamento para alterar seu curso em relação aos seus objetivos, isto é, se as *tendências* forem deixadas trabalhando por si mesmas. Mas este último, o *previsível*, não nos interessa, pois, neste caso, o planejamento urbano não seria necessário.

Quanto ao primeiro, o *desejável*, por vezes ultrapassa as possibilidades da cidade. Cabe ao planejamento urbano, na etapa das propostas, buscar o vetor do possível através de alternativas que possibilitem a melhoria da qualidade de vida dos moradores da cidade, promovendo o desenvolvimento socioeconômico de uma cidade para desviar a rota do previsível, mesmo que não consiga contemplar todas as esperanças do desejável.

d) Gestão urbana

Os estudiosos de gestão urbana, Acioly e Davidson, a definem como "um conjunto de instrumentos,

atividades, tarefas e funções que visam a assegurar o bom funcionamento de uma cidade". Os autores completam esse conceito dizendo que ela deve responder às necessidades e demandas da população e dos "vários agentes privados, públicos e comunitários, muitas vezes com interesses diametralmente opostos"⁷, da forma mais harmoniosa possível.

Claro que se há um plano urbanístico como resultado de um processo de planejamento, cabe à gestão urbana fazer com que ele se realize de modo eficaz e conforme o previsto. Porém, a realidade da cidade é dinâmica: continua a se alterar no momento seguinte à aprovação de um plano diretor. Razão pela qual a gestão urbana utiliza instrumentos que permitem tanto reenquadrar vetores de crescimento que não são desejáveis para o bom desenvolvimento socioeconômico urbano, bem como pode adaptar o plano para que dê conta da dinâmica da cidade.

Na gestão urbana, as leis que regulamentam as diversas propostas dos planos diretores, a clareza do provimento de recursos necessários, o corpo técnico capacitado para implementar e gerenciar as propostas e os fóruns para o envolvimento da sociedade civil organizada, com o intuito de corrigir rumos do desenvolvimento urbano, são fundamentais.

Duas grandes inovações ocorreram na gestão urbana nos últimos anos. Uma delas aconteceu gradualmente com o fim da ditadura militar e com o ápice simbolizado pelos planos diretores estimulados pelo *Estatuto da Cidade*, que possibilitou o envolvimento mais efetivo da população na discussão e na elaboração dos planos urbanos, além de significar igualmente

a co-responsabilidade dos munícipes nos processos para que os planos atinjam sucesso, etapas anteriormente circunscritas ao corpo técnico da prefeitura e de órgãos setoriais.

A outra inovação é com relação aos princípios da administração privada, sendo estes incorporados pela administração pública. Nesse caso, alguns princípios de *boa governança*, promovidos por agências internacionais, como o Banco Mundial, defendem a criação de uma estrutura política, administrativa e social estável, em que o conceito da *nova administração pública* (*New Public Management*) ganhou relevo. Essa nova administração tem como foco o gerenciamento eficiente na prestação de serviços para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, incorporando conceitos, métodos e instrumentos da administração privada no setor público.

Essas duas inovações, mesmo que por vezes conflitantes, encontram espaços cada vez maiores nas esferas públicas, independentemente da inclinação política e ideológica dos seus governantes.

1.1 O que é urbano?

Essa pergunta merece duas respostas: uma puramente conceitual, quase filosófica; outra – de caráter mais prático – pensando no significado de urbano no Brasil. Na primeira resposta, distinguiremos o conceito de cidade do de urbano, com base em alguns pensadores que se destacaram ao discutir esse assunto no século XX; na segunda resposta, buscaremos comparar o Brasil urbano e o Brasil rural.

O urbano e a cidade

Mesmo que muitas vezes os termos *urbano* e *cidade* sejam tomados como sinônimos, é justamente em suas diferenças conceituais que encontramos a riqueza dos argumentos que buscam definir o campo de pesquisa e o trabalho de urbanistas.

Ao dizer que "A cidade em que vivemos não é o reflexo fiel da sociedade no seu conjunto, mas um mecanismo mais rígido que serve para retardar e para amortecer as transformações em todos os outros campos, para fazer durar mais tempo a hierarquia dos interesses consolidados"⁸, Benévolo apresenta sua reflexão sobre o que seja uma cidade. Com base nesse seu argumento, ao qual não devemos ligar imediatamente e de maneira inequívoca a organização social urbana e sua materialização em uma cidade, Lefebvre apresenta uma discussão teórica aprofundada. Para este *modernidade e contemporaneidade* são marcadas pelo que chama de revolução urbana, que englobaria o "conjunto das transformações que a sociedade contemporânea atravessa". Sendo que essas mudanças, segundo o autor, fazem parte de um processo de transição (de passagem). No caso, sair do período caracterizado pela predominância da temática referente ao crescimento e à industrialização (modelo, planificação, programação) para adentrar em um período onde a "problemática urbana prevalecerá decisivamente, em que a busca das soluções e das modalidades próprias à sociedade urbana passará ao primeiro plano"⁹.

A partir desse argumento, Lefebvre contrapõe os

termos urbano e cidade. Enquanto a *cidade* seria um *objeto definido e definitivo*, um campo de ações concretas, o *urbano* seria ao mesmo tempo a síntese teórica das questões que marcam a sociedade contemporânea e uma *virtualidade iluminadora*. Há, claro, um diálogo de co-formação entre a sociedade urbana e a cidade, mas não um espelhamento.¹⁰

Para os profissionais que lidam com intervenção, planejamento e gestão urbanos, é por vezes difícil entender que a dinâmica urbana com a qual devem lidar nem sempre se manifesta diretamente nas formas legíveis da cidade. E, principalmente, que mesmo que a escala de trabalho de planejamento urbano seja uma determinada região ou município, as dinâmicas socioeconômicas, políticas e culturais que configuram esses territórios não estão materializadas no território. Isso leva a um princípio conceitual importante para o trabalho de planejamento urbano: de que não importa a escala do território trabalhado, o planejador urbano deve ter consciência de que suas ações na *cidade* serão influenciadas e influenciarão o *urbano* – um plano de questões que nem sempre são apreendidas na face concreta da cidade.

O urbano e o rural: é possível essa distinção?

Na economia brasileira, a grande revolução dos últimos 20 anos foi o chamado *agronegócio*. Não mais aquela paisagem agrária ligada ao atraso, como um *entágio pré-urbano*. Não, pelo contrário, são regiões com vocação agrícola que apresentam os mais altos

índices de desenvolvimento econômico e de qualidade de vida. Porém, é inegável que isso aconteceu graças a inovações mecânicas, físico-químicas e biológicas. As inovações mecânicas têm alguma relação com a história da mecanização da produção no campo; já as inovações físico-químicas e biológicas ganharam impulso nas últimas décadas.

Em relação a essas inovações, por mais que sejam aplicadas no campo, nas regiões agrícolas, o desenvolvimento de pesquisas em ciência e tecnologia está intimamente ligado à realidade urbana. Os centros de excelência de pesquisa agrícola geralmente estão localizados em centros urbanos ou fazem parte de uma rede de instituições públicas e privadas dispersas pelo território nacional e internacional que corroboram a teoria da urbanização total de Lefèbvre¹¹. Isso não significa a eliminação da área agrícola, muito menos da rural (a primeira intrinsecamente produtiva, esta não).

É errado, senão pelo menos simplista demais, imaginar o futuro como uma grande mancha urbana física ocupando todas as partes do mundo. Não obstante, é ingênuo pensar que seja possível haver regiões agrícolas produtivas que não estejam influenciadas pelas inovações científicas e tecnológicas ligadas a uma dinâmica de pesquisa fundamentalmente urbana. É assim que devemos encarar: o mundo é urbano, e o planejamento urbano, mesmo tratando de localidades e municípios específicos, tem como plano conceitual as inter-relações que ocorrem em diversas áreas do conhecimento e em diversas escalas.

Nesta obra, contudo, vamos nos deter especifica-

mente nos aspectos mais práticos do planejamento urbano. Claro que, por apresentarmos a complexidade que envolve a questão urbana, não poderíamos ter como objetivo apresentar um *Manual de planejamento urbano*. Tentaremos balancear aspectos mais práticos, aqueles que planejadores e gestores urbanos encontram em seu trabalho diário, com aspectos conceituais que os ajudem a enxergar esses aspectos práticos de modo mais amplo e aprofundado – e quem sabe, assim, eles possam trazer soluções inovadoras para as suas cidades.

1.1 O Brasil urbano

O Brasil é urbano. Essa afirmação pode ser facilmente apreendida pelos dados do Censo de 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que mostra que mais de 80% dos brasileiros são considerados população urbana. Esse número coloca o Brasil como o país mais urbanizado do mundo, à frente dos Estados Unidos ou do Japão – países com forte industrialização.

Aqui cabe uma reflexão, afinal, o que significa ser mais urbanizado que os Estados Unidos ou o Japão?

A acelerada urbanização brasileira foi marcada por um intenso processo migratório, cuja característica torna por demais suave o que se lê nos livros escolares

Quanto à segunda *idéia falsa*, anteriormente apontada, a de que a ruralidade estaria fadada a desaparecer frente à avassaladora urbanização que tomá conta do país, vemos que ela resulta de um único critério de classificação, o demográfico. Este considera apenas o número de pessoas que vivem na sede do município. Essa é uma excrescência legal oriunda do Decreto-Lei nº 311, aprovado em 2 de março de 1938 e ainda vigente.

Em outros países, a classificação de um município como urbano é feita por critérios estruturais e funcionais. Nos critérios estruturais estão os dados demográficos, como o número de habitantes, eleitores e, principalmente, a densidade demográfica; nos critérios funcionais encontra-se a presença de serviços básicos para a vida na cidade. Em Portugal, é preciso, para que um aglomerado populacional seja considerado cidade, que haja pelo menos metade dos seguintes serviços: hospital, farmácias, bombeiros, casa de espetáculos ou centro cultural, museu e biblioteca, hotel, escola de ensino médio, escola de ensino pré-primário e creches, transporte público, parques e jardins públicos.¹⁷ Isso fez com que Veiga, com base em dados do censo 2000, do IBGE, considerasse impróprio chamar de cidade 70% dos municípios brasileiros que, além de terem população inferior a 20 mil habitantes, não possuem infraestrutura básica ou serviços que caracterizariam a dinâmica socioeconômica como urbana. Há 90 cidades que contam com menos de 500 habitantes em sua área urbana – metade delas no Rio Grande do Sul.¹⁸

Mesmo o *Estatuto da Cidade*, que discutiremos adiante, apresenta importante aval e avanço para os

trabalhos de planejamento urbano no Brasil, embora não se proponha a redefinir o que é cidade, mantendo a anacrônica definição do Decreto-Lei nº 311, de 1938, pelo qual, como dissemos, é população urbana aquela que vive na sede do município. E sabendo que quem define os limites da sede é a Câmara Municipal, pela *Lei do Perímetro Urbano*, e que esta definição incide diretamente na aplicação dos dois diferentes impostos territoriais, o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), controlado pelo município, e o Imposto Territorial Rural (ITR), sob controle federal. Assim, é fácil imaginar as vantagens que as câmaras enxergam em expandir as áreas urbanas.

Ainda que seja anacrônica, a Lei nº 311/1938 não é respeitada, causando ainda mais distorções. Blume lembra que, de acordo com esta lei, “para que uma determinada área estivesse apta a pleitear a emancipação, o seu quadro urbano deveria abranger no mínimo 300 moradias para a cidade”¹⁹. No Estado do Rio Grande do Sul, 64% dos municípios que se emanciparam entre 1991 e 2000 não cumpriram esse requisito legal. Mas as vantagens orçamentárias de transferir um imposto federal (ITR, rural) para um imposto municipal (o IPTU, urbano) fazem com que a legislação seja frontalmente desrespeitada, ou seja, que se criem perímetros urbanos ilusórios.