
PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA EM TERESINA (PI): NOTAS DA AGENDA 2015 COMO PLANO DIRETOR

Antonio Cardoso Façanha
Doutor em Geografia. Docente da Graduação e do Mestrado em
Geografia da Universidade Federal do Piauí
facanha@ufpi.edu.br
<http://lattes.cnpq.br/3900423657920514>

Bartira Araújo da Silva Viana
Doutoranda em Geografia/UFMG. Docente da Graduação em
Geografia na Universidade Federal do Piauí
bartira.araujo@ufpi.edu.br
<http://lattes.cnpq.br/6574888054660171>

Resumo: Este texto tem com objetivo discutir o planejamento e a gestão urbana a partir das propostas dos Planos Diretores surgidas com a Constituição de 1988 e das diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade a partir de 2001. O referido trabalho utiliza como estudo de caso a análise do Plano de Desenvolvimento Sustentável, Teresina Agenda 2015, como um “Plano Diretor Moderno”. Os procedimentos de investigação foram baseados na pesquisa bibliográfica realizada através de consulta em livros, artigos científicos e fontes pesquisadas em *websites*, referentes a estudos realizados sobre o planejamento, gestão urbana e sustentabilidade. Segundo o poder público municipal, a Agenda 2015 objetivava a construção da Agenda 21 local, que através de um processo participativo pretendeu elaborar e implementar um plano de ação estratégico para o município de Teresina, contemplando as questões prioritárias para o desenvolvimento local sustentável. Como resultado pode-se constatar o distanciamento da Agenda 2015 aos preceitos contidos no Estatuto da Cidade e das diretrizes necessárias para a elaboração de um plano diretor, bem como a inexpressiva participação da sociedade na elaboração da Agenda 2015.

Palavras-Chave: Planejamento. Gestão Urbana. Plano Diretor. Teresina.

URBAN PLANNING AND MANAGEMENT IN TERESINA (PI): NOTES OF THE AGENDA 2015 AS DIRECTOR PLAN

Abstract: This text is an attempt to discuss the planning and urban management from the proposed Director Plans arising from the 1988 Constitution and the guidelines established by the City Statute from 2001. These paper uses as a case study analysis of the Sustainable Development Plan, Teresina’s Agenda 2015, as a "Modern Director Plan." The procedures were based on research literature search conducted by consulting books, scientific papers and researched sources on websites, referring to studies on planning, urban management and sustainability. According to the municipal government, the Agenda 2015 aimed at building local Agenda 21, which through a participatory process intended to develop and implement a strategic action plan for the Teresina city, addressing the priority issues for sustainable local

development. The result can notice the distancing of Agenda 2015 to the precepts contained in the City Statute and guidelines necessary for the preparation of a direct plan, as well as the deadpan society participation in drafting of Agenda 2015.

Keywords: Planning. Urban Management. Director Plan. Teresina.

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANA EM TERESINA (PI): 2015 NOTAS DEL ORDEN DEL DÍA COMO PLAN MAESTRO

Resumen: Este texto es un intento de discutir la planificación y la gestión urbana de los Planes Maestros propuestas derivadas de la Constitución de 1988 y las directrices establecidas por el Estatuto de la Ciudad desde 2001. Este trabajo utiliza como un análisis de estudio de caso del Plan de Desarrollo Sostenible, Teresina Calendario 2015, como un "Plan Maestro Moderno". Los procedimientos se basan en la búsqueda de la literatura de investigación llevado a cabo por la consulta de libros, artículos científicos y las fuentes investigadas en los sitios web, haciendo referencia a los estudios sobre la planificación, la gestión urbana y la sostenibilidad. Según el gobierno municipal, la Agenda 2015 dirigida a la construcción de la Agenda Local 21, que a través de un proceso participativo destinado a desarrollar e implementar un plan de acción estratégico para la ciudad de Teresina, abordando las cuestiones prioritarias para el desarrollo local sostenible. Como resultado podemos notar el alejamiento de la Agenda 2015 a los preceptos contenidos en el Estatuto de la Ciudad y las orientaciones necesarias para la preparación de un plan maestro, así como la participación de la sociedad sin expresión en la redacción de la Agenda 2015.

Palabras clave: Planificación. Gestión Urbanística. Plan Maestro. Teresina.

INTRODUÇÃO

A sustentabilidade das cidades deve ser situada na conjuntura atual e dentro das opções de desenvolvimento nacional, a partir do estabelecimento de estratégias que promovam a sustentabilidade, integrando os planos, os projetos e as ações governamentais de desenvolvimento urbano. Assim, as políticas públicas devem ter um papel indutor fundamental na promoção do desenvolvimento sustentável como um todo.

No Brasil, objetivando o desenvolvimento urbano e o pleno desenvolvimento das funções sociais, a partir do respeito ao equilíbrio ambiental e à garantia do bem-estar dos cidadãos foi instituído o Estatuto da Cidade (EC), conforme a lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Esse estatuto reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos, podendo garantir a efetividade ao Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. O EC incorpora a necessidade de uma política urbana que tem como um de seus principais objetivos, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade mediante a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à

terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, serviço, trabalho e lazer para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2004b).

Devido à necessidade de correção das distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente teresinense, o governo municipal, no atendimento às exigências do Estatuto da Cidade estabeleceu seu Plano Estratégico no ano de 2002. O Plano de Desenvolvimento Sustentável de Teresina, mais conhecido como Agenda 2015, foi instituído para contribuir com o processo de construção da Agenda 21 Brasileira, atendendo às diretrizes do tema nacional “Cidades Sustentáveis”.

O produto final da Agenda 2015 teresinense revelou dificuldades quanto à análise dos problemas ambientais decorrentes do acelerado crescimento urbano das últimas décadas do século XX. Esse processo é incompatível com o crescimento populacional e desenvolvimento econômico, considerando a necessidade de proteção ao ambiente e o estabelecimento de uma maior qualidade de vida nas cidades.

Para analisar a problemática em questão, este trabalho foi estruturado a partir das seguintes discussões. Inicialmente serão feitos questionamentos sobre os termos planejamento e gestão urbana enfatizando os desafios e as visões urbanísticas conflitantes. Em seguida, será refletida a Reforma Urbana como ingrediente para novas formas de planejamento e gestão urbana. Depois serão analisadas as perspectivas de uma sustentabilidade urbana. Também serão enfatizadas as relações existentes entre a Agenda 21, o Estatuto da Cidade e o planejamento urbano participativo. E, finalmente, serão feitos questionamentos sobre a Agenda 2015, como o Plano Diretor “moderno” de Teresina.

PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nas considerações iniciais propõem-se questionamentos sobre os termos planejamento e gestão urbana, enfatizando os desafios e as visões urbanísticas conflitantes. Planejamento urbano é, segundo Saboya (2008, p. 2), “[...] o processo de escolher um conjunto de ações consideradas as mais adequadas para conduzir a situação atual na direção dos objetivos desejados”. Esse deve atuar não somente sobre o ordenamento físico-territorial, mas também sobre os processos de estruturação, produção e apropriação do espaço urbano, observando as relações sociais que, na maioria das vezes, são conflitivas, pois envolvem sujeitos com interesses diversos.

O planejamento urbano na atualidade tem se orientado por um padrão alternativo ao modelo que vigorou entre os anos de 1960 e 1970 no Brasil, de caráter marcadamente

autoritário e tecnocrático. Sob essa nova perspectiva considerou-se as dimensões política e técnica como elementos constitutivos do processo, sendo a primeira o objeto da intervenção pública, enquanto a segunda diz respeito à operacionalização de uma proposta que foi politicamente definida (CARVALHO, 2001).

Essa nova concepção se origina no contexto da redemocratização do país na década de 1980 quando ganhou centralidade na agenda pública a reorientação do modelo de gestão pública vigente e governos municipais que buscaram introduzir instrumentos participativos na condução da intervenção local. Tais tentativas decorriam também das mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 no âmbito das relações intergovernamentais, em que os municípios passaram a dispor de maior autonomia política e administrativa, com poderes para a criação de instrumentos, a exemplo dos Planos Diretores, que deveriam ser formulados com a participação da sociedade civil. Assim, o enfraquecimento do planejamento tecnocrático foi acompanhado pela popularização do termo gestão, pois esse traz a conotação de um controle mais democrático, sendo que a substituição de planejamento (que remete ao futuro) por gestão (que remete ao presente) baseia-se em uma incompreensão da natureza dos termos envolvidos, pois, o planejamento é a preparação para a gestão futura, sendo, portanto, termos distintos e complementares.

As transformações delineadas no Estado e na sociedade brasileira nos anos de 1990, com destaque para o papel dos novos atores na cena política, cuja atuação questiona a exclusão social e a ação do Estado, voltaram-se para a ampliação do espaço político, para a cidadania e inclusão, ampliando as possibilidades de constituição de uma nova relação entre Estado e sociedade (BRASIL, 2004a).

Mas, como ressalta Sousa (2003), os desafios de uma perspectiva socialmente crítica do planejamento urbano, estão relacionados à valorização das dimensões política e técnico-científica, ao exame do arsenal de instrumentos existentes, à crítica da racionalidade instrumental e à reflexão sobre o significado e o alcance de termos e expressões como “participação popular”. Maricato (2001, p. 72) destaca que, em um país com baixa tradição democrática “[...] construir um espaço de participação social que dê voz aos que nunca a tiveram, que faça emergir os diferentes interesses sociais (para que a elite tome contato como algo que nunca admitiu: o contraponto) é uma tarefa difícil [...]”.

Sousa (2003) questiona que os desafios estabelecidos para se lidar com o futuro no planejamento, especialmente nas Ciências Sociais, são a capacidade de prognóstico (cenários alternativos) de forma elegante, consistente e realista; a capacidade de reação veloz ante a surpresa; e, finalmente, a capacidade de extrair lições do passado. Assim, existe a necessidade

de planejar de modo não-racionalista e flexível a partir da autocriação da realidade sócio-espacial, ou seja, do espaço urbano a partir de indivíduos livres e lúdicos.

Campos (1989) ilustra as visões conflitantes no campo do planejamento urbano com três tipos de atores: o técnico-setorial, o urbanista político-globalizante e o político urbano militante. O autor privilegia o enfoque estruturalista, dando ênfase à atuação sistemática das classes e grupos sociais urbanos, a partir de um planejamento estratégico (estrutural/estruturalista).

O urbanismo técnico-setorial é um instrumento de melhoria da racionalidade da organização do espaço urbano e, também, das qualidades estéticas, ou seja, o moderno planejamento das cidades ocorre com a ação prática governamental sobre as cidades. Dentro dessa visão há a contribuição da análise sistêmica, porém, esse tipo de análise não tem uma visão crítica da natureza conflitante da sociedade.

Concomitante, surge o urbanismo globalizante e político, analisando a sociedade como um todo, desembocando em propostas de alteração radical da estrutura social e política, e ainda, da organização da sociedade no espaço geográfico. Esses urbanistas destacam o estabelecimento dos planos de organização da estrutura e tecido físico da cidade, a exemplo dos Planos Diretores no Brasil.

Segundo Monte-Mór (2007), essa nova concepção de planejamento urbano traz uma mensagem renovadora do urbanismo. Nesse sentido, deve vislumbrar instrumentos que busquem administrar situações de conflito, considerando a dimensão política do Plano Diretor. Carvalho (2001, p. 133) destaca que essa administração consiste na ordenação do território afirmando que “[...] ao ordenar o território, administrando situações de conflito, pode-se regular conflitos; acomodar conflitos, distribuindo benefícios que atendam a demandas específicas ou pontuais, inclusive as de natureza clientelista; [...]”.

Embora se tenha disseminado um discurso favorável à democratização do acesso a terra e a redistribuição mais justa dos bens e serviços urbanos, como assinalam Santos Júnior e Montandon (2011), constata-se nas experiências recentes de planejamento e gestão urbana a convivência de novas e velhas práticas, o que revela as dificuldades de se introduzir uma cultura política democrática na gestão das cidades.

Para Bolaffi (1979) os planos urbanísticos, elaborados para impedir o agravamento das condições de vida nas cidades do país, desde os anos de 1965-70 não trazem soluções efetivas para a problemática urbana. Bolaffi (1979, p. 41) discorre, ainda, que “[...] o sistema somente poderá resolver alguns verdadeiros e reais problemas, se for capaz de armar-se com a vontade e com a coragem política para solucionar algumas das suas contradições básicas”, sendo que a

Reforma Urbana, a partir de novas formas de planejamento e gestão urbana, poderá estabelecer caminhos viáveis para minimização de diversas questões presentes no espaço urbano brasileiro.

A REFORMA URBANA COMO INGREDIENTE PARA NOVAS FORMAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA

As políticas relacionadas à Reforma Urbana, como “ingredientes” para novas formas de gestão urbana estão expressos em trabalhos de diversos autores, a exemplo de Cardoso (1997), Costa (1988), Brasil (2004a), Maricato (1994; 2000) e Lago (2004) entre outros.

Segundo Cardoso (1997) a Constituição de 1988 consagrou o princípio da função social da propriedade que deveria ser definido pelos Planos Diretores Municipais. No final da década de 1970 e início dos anos 1980 a participação popular passa a ser vista com alternativa para eficácia social da ação do poder público, assim como no campo do planejamento e da política urbana, a ideia de participação e de gestão ocorrem em detrimento da definição de planos e políticas nacionais e globais.

A partir da Constituição de 1988 os municípios assumem o papel de unidades políticas, ganhando poderes para a formulação de princípios básicos legais, a exemplo dos Planos Diretores que deveriam ser abertos a participação da sociedade civil, buscando o estabelecimento de pactos territoriais. Cardoso (1997, p. 27) ressalta que as dificuldades impostas à participação popular devido às discussões são “travadas em termos técnicos e cuja relação com as demandas sociais não era clara ou imediata”. O autor discorre que um dos elementos fundamentais da proposta da reforma urbana é a utilização de instrumentos destinados a estabelecer limites ao exercício do direito de propriedade, que regula as possibilidades de uso e ocupação do solo (CARDOSO, 1997).

Assim, trata-se de estabelecer regras para controlar os processos de expansão urbana e a garantia da finalidade social e utilização racional dos recursos investidos pela administração. Cardoso (1997) ressalta, ainda, o grande potencial renovador da legislação referindo-se aos instrumentos das Áreas Especiais de Interesse Social, pois é um recurso para a regularização fundiária e para a garantia da manutenção das populações de baixa renda em áreas ocupadas, reduzindo riscos de remoção.

Lago (2004) também se refere ao projeto de Reforma Urbana, concordando com a necessidade de busca do reconhecimento dos assentamentos como objeto de política urbana, e sua efetivação, através das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), permitindo, assim, a

aproximação da cidade ideal da real, e adequando a norma à realidade, a partir da integração à cidade, os assentamentos de baixa renda. As ZEIS são apontadas como instrumentos redistributivos, devido à capacidade de redirecionar os investimentos públicos prioritariamente as áreas de interesse social, podendo ser “um poderoso instrumento de controle e ordenamento do uso do solo urbano, interferindo na dinâmica redistributiva do mercado imobiliário” (LAGO, 2004, p. 30). As ZEIS, portanto, institucionalizam o mínimo de bem-estar produzido pela espoliação urbana, legitimando esses parâmetros dentro e fora dos territórios regularizados.

De acordo com Costa (1988, p. 889) a reforma urbana “visa garantir aos cidadãos, de forma mais igualitária, o acesso à cidade, determinado principalmente pelo direito a moradia digna”. A autora enfatiza que a reforma urbana, a partir da luta pela melhoria das condições de vida urbana ganhou contornos de movimento nacional, a partir da convocação da Assembléia Nacional Constituinte, congregando diversas entidades profissionais, sindicais e de movimentos populares.

As propostas da Constituinte abordavam as questões de propriedade imobiliárias urbana, política habitacional, transporte, serviços públicos e gestão democrática da cidade. O Plano Diretor aparece como um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana para todas as cidades com população acima de 20 mil habitantes, sendo que, na visão da autora, este deve ser definido como “instrumento de planejamento que viabilize a Reforma Urbana” (COSTA, 1988, p. 893).

Brasil (2004a) enfatiza que as transformações delineadas no Estado e na sociedade brasileira nos anos 1990, com destaque para o papel dos novos atores na cena política, cuja atuação questiona a exclusão social e a ação do Estado, voltaram-se para a ampliação do espaço político, para a cidadania e inclusão, ampliando as possibilidades de constituição de uma nova relação entre Estado e sociedade. O autor ressalta que na década de 1980 a agenda da reforma urbana assentava-se em pressupostos de democratização da gestão das cidades, mediante a participação cidadã nos processos decisórios e na perspectiva de inclusão delineada pelo reconhecimento do direito à moradia e a cidade.

Conforme Maricato (1994) o movimento de reforma urbana surgiu a partir de iniciativas de setores da igreja católica, com a intenção de unificar as lutas urbanas pontuais que ocorriam nas grandes cidades. A autora revela que o direito à terra, constituiu a principal reivindicação dos movimentos de moradia no início dos anos de 1980 e a conquista do financiamento no início dos anos de 1990. Destaca, ainda, que apesar das reivindicações, a excessiva fragmentação de atribuições e a divisão de competências entre quem pensa e quem

implementa, bem como de quem controla o uso e a ocupação do solo, resulta em um formato de legislação urbana que ignoram a cidade real.

A Reforma Urbana exige, então, uma reforma tributária e uma reforma administrativa para resolução da problemática em questão. Maricato (2000, p. 122) enfatiza, ainda, que “para a cidade ilegal não há planos”, e que a ilegalidade, determinante de uma segregação territorial, é funcional para um mercado imobiliário restrito e especulativo e para a aplicação arbitrária da lei.

Costa (1997) relata que análises de experiências de planejamento urbano, como propostas de Planos Diretores surgidas com a Constituição de 1988, revelam avanços na atuação dos governos locais na gestão urbana, pois são identificadas práticas participativas e o entendimento da questão urbana a partir da dinâmica sócio-espacial. Dessa forma, acredita-se que o entendimento de visualizar experiências democráticas bem sucedidas de gestão e planejamento urbano pode colaborar para a construção da cidadania e para mudanças políticas de longo alcance, possibilitando o desenvolvimento de práticas mais sustentáveis nas cidades.

SUSTENTABILIDADE, PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA

As bases definidoras do desenvolvimento sustentável estão expressas no Relatório Brundtland - no qual a Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (CMMAD) definiu, em 1987, as relações entre o meio ambiente e o desenvolvimento, assim como as perspectivas do planeta diante dos desafios até ali colocados. Esse relatório é um marco decisivo na construção do conceito de desenvolvimento sustentável, embora outros autores e instituições já houvessem tratado do tema.

A sustentabilidade é tratada no relatório como estratégia para o desenvolvimento, ou seja, “aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CMMAD, 1998, p. 46). Mais que um conceito, ele traduzia o desejo de mudança de paradigma, a busca de um estilo de desenvolvimento que não fosse socialmente injusto e danoso ao meio ambiente.

Esse documento alertava para a necessidade das nações unirem-se na busca de alternativas para os rumos vigentes do desenvolvimento, a fim de evitar a degradação em nível planetário. Afirmava, então, o relatório, que crescimento econômico sem melhorar a qualidade de vida das pessoas e das sociedades não poderia ser considerado desenvolvimento. Paralelamente, mostrava que seria possível alcançar alto nível de desenvolvimento sem

destruir os recursos naturais, conciliando crescimento econômico com conservação ambiental. Estabelecia, portanto, o ideal de harmonizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental (LEIS, 1996).

Segundo Sen (2000) o desenvolvimento humano tem a ver primeiro e acima de tudo, com a possibilidade das pessoas viverem o tipo de vida que escolheram e com a provisão dos instrumentos e das oportunidades para fazerem suas escolhas, sendo estas ideias tanto políticas como econômicas. As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais.

O desenvolvimento humano sustentável passa a ser um paradigma ao colocar o ser humano no centro do processo de desenvolvimento, pois ele é a razão de ser do próprio desenvolvimento. Vale lembrar que o desenvolvimento humano permite o aumento das capacidades e oportunidades para as pessoas, determinando, assim, uma qualidade de vida para todos. Portanto, a redução da pobreza e a conservação ambiental são requisitos básicos para se alcançar a sustentabilidade do desenvolvimento (VEIGA, 2005).

A partir do evento da Conferência Rio-92, a noção de desenvolvimento sustentável, fortaleceu o campo de lutas econômicas, ideológicas e políticas relativas ao desenvolvimento. Essa ideia que foi iniciada e propagada a partir do final da década de 1980 e ainda está em fase de elaboração, contribui para as discussões que possibilitam conduzir a sociedade global à sustentabilidade.

A origem da crise ambiental está assentada no modelo de desenvolvimento e no modo como os recursos naturais e o meio ambiente são computados no cálculo privado das empresas, sem considerar as condições globais do meio ambiente. O desenvolvimento sustentável, assim, só seria possível se colocados os limites ao controle do capital sobre o uso do meio ambiente, através de ações predominantemente de natureza política (BARRETO, 2001).

Portanto, a sustentabilidade pode ser enunciada como uma qualidade que se passa a identificar e exigir dos distintos processos sociais e da gestão de políticas públicas. Essa capacidade de a tudo se referir, imprimindo a todos os processos uma qualidade que os torna diferentes do que eram antes, faz com que a sustentabilidade possa ser afirmada como um paradigma. É essa característica paradigmática da sustentabilidade que dá suporte à formulação da possibilidade de construção de políticas orientadoras para uma sustentabilidade urbana e que permite considerar possível e desejável que o desenvolvimento urbano possa ocorrer em bases sustentáveis (BRASIL, 2000).

Assim, o conceito de desenvolvimento sustentável, por estar em processo de construção, é, e continuará sendo, motivo de intensa disputa teórico-política entre os atores que participam de sua construção – governos nacionais, organizações internacionais, organizações não-governamentais, empresários, cientistas, ambientalistas entre outros. O desenvolvimento sustentável requer, portanto, uma nova e complexa síntese de planejamento racional adequada às novas tecnologias e contratos sociais (VIANA, 2007).

O paradigma da sustentabilidade ao lidar com o urbano conduz os agentes governamentais à seleção de critérios, estratégias e indicadores para ancorar a formulação, monitorar a implementação e avaliar os resultados das políticas urbanas em bases sustentáveis. A cidade, no Século 21, portanto, passa a ser palco de uma vida urbana sustentável, precisa superar sua degradação física, inverter a lógica consumista, e gerar alternativas concretas às injustiças. O que pode ser sustentado, como e por quanto tempo são respostas determinadas socialmente em um processo de participação da sociedade e mesmo de consenso social, a partir da criação e aplicação de instrumentos básicos que permitam avaliar quantitativamente os danos ambientais geradas nas cidades (VIANA, 2007).

O projeto das cidades sustentáveis passou a ser um tema recorrente a partir da Agenda 21, aprovada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizado em 1992, em que se estabeleceu a questão dos assentamentos humanos, em especial dos assentamentos urbanos, como questão dos problemas ambientais. Esta Agenda estabelece um pacto pela mudança do padrão de desenvolvimento global para o século XXI, sendo que o resgate do termo “Agenda” teve como propósito a fixação de compromissos que expressem o desejo de mudanças das nações do atual modelo de civilização para outro em que predomine o equilíbrio ambiental e a justiça social (BEZERRA; MUNHOZ, 2000).

Os debates referentes à sustentabilidade das cidades ganharam destaque, também, a partir da realização da Conferência Habitat II, quando se propagou a necessidade de ambientalizar as políticas urbanas e construir cidades com estratégias ecológicas. Partiu-se da ideia de que é possível dotar de maior racionalidade os processos sociais que produzem e modificam as cidades, bem como da certeza de que as sociedades sustentáveis dependem, para existir, de como vão evoluir as soluções urbanísticas (NOVAES, 2003).

A política urbana, assim, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes gerais contidas no Art. 2º do Estatuto da Cidade. Albuquerque e Ultramar (2004, p. 377) destacam, ao se referir às cidades sustentáveis que “olhar a cidade de frente, reconhecendo a urbanização como

processo irreversível e o retorno do homem ao campo como projeto impossível, é talvez o primeiro passo para torná-la mais saudável”.

Conforme Costa (2000, p. 57) o campo de estudos ambientais vem alargando suas bases conceituais e multiplicando a quantidade de estudos e áreas do conhecimento envolvidas, sendo que a dimensão espacial/urbana das análises permanece “subestimada ou mesmo inexistente ou ainda, numa perspectiva radical, até mesmo negada como não-ambiental, não-natural”, sendo que os momentos de surgimento das preocupações urbanas e ambientais, assim como a consciência das questões tipicamente urbanas e a necessidade de intervir sobre elas, surgem juntamente com a consolidação do capitalismo ocidental. Já a preocupação ambiental “surge e ganha corpo no bojo de um amplo conjunto de reações ao caráter massificante, predatório e opressor, [...], do desenvolvimento dos modos de produção capitalista” (COSTA, 2000, p. 58).

Nos anos de 1980 os estudos sociais estavam voltados para os movimentos sociais ligados as reivindicações dos meios de consumo coletivos. Assim, os estudos contemporâneos estavam voltados para a área do planejamento e da análise social crítica, sendo que no Brasil, “experiências inovadoras na área de governabilidade e poder local vem, recentemente, resgatando a atualidade da discussão acerca do planejamento e da intervenção urbana, até mesmo, em muitos casos, ressaltando sua complementaridade, a dimensão ambiental” (COSTA, 2000, p.61).

Oliveira (2001) ao falar da sustentabilidade e competitividade enfatiza que os discursos e a pauta hegemônica têm enfatizado a inserção competitiva da cidade no mundo globalizado com fundamento norteado das políticas urbanas e como uma das principais referências do próprio projeto de atribuição de sustentabilidade às cidades. O autor chama a atenção para a contribuição do ambiente urbano na “reconstrução da democracia para superação da pobreza crítica, para a geração de emprego e melhoramento da produtividade e para a criação de ambiente propício a vida” (OLIVEIRA, 2001, p.183).

A possibilidade de consenso, cooperação público-privado, gestão compartilhada e controle social, portanto, parecem eixos em torno do documento “Cidades sustentáveis”, onde a ênfase se concentra na gestão compartilhada público-privada e na substituição dos mecanismos de comando e controle por instrumentos econômicos (OLIVEIRA, 2001).

Vale destacar que o conceito de desenvolvimento sustentável está sendo bastante discutido recentemente, porém, falta precisão de conteúdo, e, muitas vezes o conceito traz a tona um amplo discurso em torno da ideia de desenvolvimento como noção de sustentabilidade. Para Costa (2000) a noção de sustentabilidade ambiental corresponde a uma

dimensão a ser incorporada à própria noção de desenvolvimento. Enquanto o conceito de sustentabilidade urbana faz parte de uma idealização e, que em sua origem, “a noção de intervenção urbana, de planejamento, está sempre embutida de uma dosagem de utopia” (COSTA, 2000, p. 62).

Especula-se a cidade ecologicamente sustentável como uma forma espacial diferente da cidade econômica, social e politicamente viável. O desenvolvimento sustentável é definido, então, “com base em alguns princípios que irão orientar propostas de atuação em quatro escalas espaciais: da habitação, do bairro, de cada centro urbano e da região” (COSTA, 2000, p.67) e tal caminho privilegia a regulação mediante planejamento urbano rumo a condição de sustentabilidade socioespacial.

O conceito de sustentabilidade urbana, portanto, induz ao estabelecimento da perspectiva de autonomia e autodeterminação das comunidades e da governabilidade e gestão. Porém, para que a sustentabilidade aconteça, são necessários arranjos institucionais e parcerias entre o público e o privado. Para tanto, o processo de planejamento deve assegurar um projeto que catalise as práticas cotidianas, fio condutor do planejamento de médio e longo prazo, no meio ambiente urbano, considerando as suas dimensões físicas (naturais e construídas) sobre o qual ocorrem as intervenções do planejamento, especialmente, a partir do estabelecimento das Agendas 21 Locais.

A AGENDA 21, O EC E O PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO

A Agenda 21 Brasileira resultou de um processo de planejamento participativo que diagnosticou e analisou a situação do País, das Regiões, dos Estados e dos Municípios, para, em seguida, planejar seu futuro de forma sustentável. Para a construção da Agenda 21 Brasileira adotou-se por metodologia a seleção de áreas temáticas que refletiam a complexidade da problemática sócioambiental e a proposição de instrumentos que induzissem ao desenvolvimento sustentável, sendo que dentre os temas escolhidos estão as Cidades Sustentáveis, que também deveriam ser discutidas no âmbito local.

Segundo Bezerra (2005), a Agenda 21 Local serve como um instrumento capaz de associar políticas públicas de ordenamento territorial à dinâmicas participativas no tratamento das preocupações com o meio ambiente, sendo que esta deve possuir ferramentas de transformações e elementos de governança local, estruturando um caminho em direção ao desenvolvimento sustentável.

Bezerra (2005, p. 97) destaca, também, que nas Agendas 21 há um “apelo em favor da governança local e a busca de parcerias público-privadas visando a elaboração de uma espécie de plano-roteiro”, havendo, assim, a necessidade de dinamizar a competição interlocal por recursos. Segundo Lynch (2001) os riscos ambientais urbanos que podem ser tratados nas Agendas 21 locais, estão presentes em muitas cidades, onde as políticas urbanas municipais poderiam assegurar que os recursos escassos para a proteção ambiental e atenuação dos riscos servissem, também, para os locais propícios ao desenvolvimento turístico.

Assim, os processos em andamento mostram que a Agenda 21, além de ser um instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável, é também um poderoso instrumento de gestão democrática das cidades e validação social das propostas do EC e seus Planos Diretores.

Dessa forma, os Planos Diretores devem estar assentados no conceito de desenvolvimento sustentável e a sua devida implantação deve ocorrer a partir de um processo democrático de discussão coletiva. É preciso estabelecer parâmetros de qualidade de vida, ao garantir acesso aos serviços básicos de excelência nas áreas de saúde, educação e segurança; Assim, sem democracia não há sustentabilidade, principalmente quando se refere à gestão urbana e ao desenvolvimento da cidadania ativa.

O modelo de democracia configurado nas recomendações da Agenda 21 é o participativo. Os consensos necessários para que as mudanças no modelo de desenvolvimento sejam operadas, só serão possíveis por meio do fortalecimento das possibilidades da gestão democrática e participativa. A participação do cidadão torna-se condição principal para a sustentação e a viabilidade política necessárias ao desenvolvimento sustentável. Nesse caso, o planejamento, como processo técnico e político, considera a participação dos atores envolvidos e comprometidos com a transformação de uma realidade para outro patamar, como uma exigência para a sustentabilidade política das decisões tomadas no processo de planejamento.

Por isso, entende-se o planejamento como parte do processo político de tomada de decisão sobre as ações que irão interferir no futuro, constituindo um espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais, confrontando e articulando interesses nas definições de alternativas para a sociedade. O Plano, portanto, é considerado apenas um estágio do planejamento e um instrumento das escolhas e decisões efetivas, por meio do qual podem ser organizadas e articuladas às ações, catalisando agentes e instrumentos de intervenção. Trata-se de um instrumento de negociação política que serve de referencial na busca de apoios financeiros necessários à sua implementação (BEZERRA, 2002).

Urge, portanto, a introdução de mudanças substantivas na formulação e na implementação das políticas públicas urbanas articuladas as escalas federal, regional, estadual e local. É preciso assim, transformar o quadro de deterioração física, social, econômica e a situação de degradação ambiental que acontecem na cidade, possibilitando assim, a efetivação de transformar o discurso em ações práticas e concretas, assumindo o debate do desenvolvimento sustentável como uma estratégia real e palpável na cidade de Teresina.

A AGENDA 2015 COMO PLANO DIRETOR DE TERESINA

O planejamento urbano deve estar estruturado em bases de sustentabilidade político-institucional, sendo efetivado a partir da participação de atores sociais e agentes públicos, de modo a que o envolvimento da população assegure a sustentabilidade das propostas e projetos contidos nos Planos, a exemplo dos Planos diretores que estão sendo instituídos nas cidades com mais de 20 mil habitantes. Teresina está em processo de legalização do seu “Plano Diretor”, já que em 2002 instituiu o Plano de Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2015 (TERESINA, 2002).

Porém, o atendimento das exigências do EC, na cidade de Teresina transcorreu de forma conflituosa e atendendo, parcialmente, aos instrumentos apresentados no EC, a exemplo da elaboração do Plano Estratégico conhecido como Agenda 2015. Esse documento – Agenda 2015 – foi considerado pelo poder público como um “novo Plano Diretor”, objetivando colaborar com o processo de construção da Agenda 21 Brasileira, a fim de atender as diretrizes do tema nacional sobre as “Cidades Sustentáveis”.

Vale ressaltar que o Plano Diretor de Teresina, amparado e seguindo os instrumentos contidos no EC, deve ser um instrumento normativo e orientador dos processos de transformação urbana, nos seus aspectos político-sociais, físico-ambientais e administrativos. Fixa, ainda, os objetivos políticos, administrativos, econômicos, sociais e físico-ambientais que devem orientar o desenvolvimento sustentável do município.

Segundo o poder público municipal, a Agenda 2015 objetiva a construção da Agenda 21 local, que através de um processo participativo pretende elaborar e implementar um plano de ação estratégico para o município de Teresina, contemplando as questões prioritárias para o desenvolvimento local sustentável (TERESINA, 2002). Porém, o que se presenciou no processo de construção da Agenda 2015, entre os anos de 2001 e 2002 foi uma discussão superficial e sem aprofundamento em relação aos encaminhamentos das propostas do documento.

No caso da elaboração da Agenda 2015 em 2001, esse processo ocorreu de forma fragmentada e centralizada, haja vista que a comunidade teresinense não foi convidada a construir a Agenda, através de discussões e debates, sendo apenas convocada para tomar conhecimento do conteúdo da referida Agenda. O seu encerramento final foi à tentativa de efetivar a sua legalização, em caráter de urgência, através de um parecer da Câmara Municipal de 12 de dezembro de 2002, através do Projeto de Lei Nº 148/02 que institui o Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015 como Plano Diretor da capital. O projeto contou com apenas nove artigos, inclusive um em que “revogam-se as disposições em contrário e, em especial, a Lei Nº 1.932, de agosto de 1988”, o que demonstra a enorme falta de atenção com as políticas urbanas.

Façanha (2007, p. 4) comenta que o poder público municipal baseado na proposta da Agenda 2015 convocou a sociedade para participar do Congresso da Cidade no mês de agosto, na “justificativa principal, a necessidade de iniciar um processo que fomentasse a elaboração do Plano Diretor da Cidade”. Em setembro de 2006, foi novamente enviado de forma impositiva, por parte do poder público, novos projetos de Lei do executivo ao legislativo visando implementar a referida Agenda como documento representativo do plano diretor do município de Teresina, já que o prazo para o estabelecimento desse documento, segundo o EC, venceria no dia 10 de outubro de 2006, portanto, cinco anos depois da criação do referido Estatuto.

Diante desse debate que envolve a questão urbana e implementação de instrumentos disciplinadores, enquadram-se a leitura das cidades que são impulsionadas a terem a responsabilidade de implementar a Agenda 21 Local, através de um processo participativo e multissetorial, devendo ser elaborada pelo conjunto da sociedade (TERESINA, 2002). Apesar de o documento revelar a participação social, Façanha (2007, p. 5) discorre que a questão da participação da sociedade na elaboração da Agenda 2012, sustentou-se na visão de que

Era visível, em todas as plenárias de discussão e nos textos contidos informativos do “Teresina Agenda 2015” que divulgavam os resultados dos trabalhos realizados nos grupos temáticos a importância dada pela Coordenação à necessidade de que a Agenda 2015 acontecesse sob um processo participativo. No entanto, esse processo foi, na realidade, conduzido de forma a restringir os canais de diálogo desde o Congresso da Cidade, quando a sociedade não pôde opinar sobre a condução dos trabalhos nem teve as sugestões acatadas, até às discussões travadas nos grupos temáticos, a maioria composta por pequeno número de participantes, de sorte que, no momento de apresentar os resultados nos seminários, os “convidados” tinham pouco espaço para modificar ou acrescentar conteúdos ao diagnóstico. Ao contrário do idealizado, a participação serviu apenas para legitimar e homologar intenções previamente “discutidas”.

Vale ressaltar que a Agenda 2015 representa um conjunto de normas que orientam o poder público municipal no desenvolvimento das funções sociais da cidade, porém, de forma restrita, pois ela deveria incluir outras questões referentes ao Estatuto, a exemplo do estabelecimento do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e das políticas de desenvolvimento regional entre outros instrumentos normativos.

Apesar das questões suscitadas acima, a Agenda 2015 diagnosticou de forma superficial os aspectos relacionados às dimensões ambiental, social, econômica, política, cultural e urbanística da capital, dificultando e distanciando entre o documento da Agenda 2015 ao EC e a Agenda 21. Espera-se, assim, a partir da implementação efetiva da Agenda 21 Local – A Agenda 2015, o estabelecimento de um desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente saudável, a partir da proteção ao ambiente e o estabelecimento de uma qualidade de vida a população, apesar da uma pequena participação da sociedade teresinense na sua construção.

CONCLUSÃO

No contexto urbano teresinense, desde o final do século XX e a primeira década do século XXI, os problemas ambientais têm adquirido dimensões preocupantes, fato relacionado ao crescimento populacional, ocorrido na capital nas últimas quatro décadas, a partir da configuração da capital como um polo de atração populacional de um contingente expressivo de pessoas que buscam emprego e melhores condições de vida, contribuindo para a aceleração do processo de expansão urbana e determinando uma maior degradação ambiental.

Apesar das questões suscitadas acima, a Agenda 2015 revelou vários aspectos relacionados às dimensões ambiental, social, econômica, política, cultural e urbanística na cidade de Teresina e que devem ser consideradas para permitir a construção de uma cidade sustentável. Porém, as discussões na elaboração da Agenda 21 Local, instrumento essencial na construção de uma cidade sustentável, foi constatado uma pequena participação da sociedade civil organizada durante a produção do Novo Plano Diretor da cidade de Teresina, assim como uma má condução das sessões de discussão para a elaboração do documento.

A aplicação da legislação urbana e as formas de atuação dos agentes produtores do espaço urbano teresinense devem constar da agenda prioritária do poder público, pois sérios impactos socioambientais tem ocorrido no meio urbano da capital. Esse fato tem contribuindo para determinação de uma insustentabilidade urbana, permitindo, assim, desacordo com os

princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade quanto à política urbana, que estabelece a “garantia do direito a cidades sustentáveis”.

A necessidade de implementar políticas públicas orientadas para tornar as cidades social e ambientalmente sustentáveis representa a possibilidade de garantir mudanças socioinstitucionais que não comprometam os sistemas ecológicos e sociais nos quais se sustentam as comunidades urbanas. É cada vez mais notória a complexidade desse processo de transformação de um cenário urbano crescentemente ameaçado e diretamente afetado por riscos e impactos socioambientais.

Alcançar a meta de construir ou conduzir as aglomerações urbanas para a formação de cidades sustentáveis significa o comprometimento com processos de urbanização e práticas urbanísticas que incorporem a dimensão ambiental na produção e na gestão do espaço. É preciso incorporar a ideia de limite dos recursos naturais básicos, como a água, o solo e o ar, buscar alternativas para reduzir a sua degradação e desperdício e, finalmente, construir, viabilizar e respeitar os canais institucionais para o engajamento da população em práticas de co-responsabilidade. Assim, o desafio atual da gestão das cidades passa ainda pela busca de modelos de políticas que combinem as novas exigências da economia globalizada à regulação pública da produção da cidade e ao enfrentamento do quadro de exclusão social e de deterioração ambiental.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F.; ULTRAMARI, C. Como tornar nossas cidades sustentáveis? In: CAMARGO, A. et. al. (Org.). **Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós Rio 92**. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. p. 367 – 370.

BARRETO, M. L.; **Ensaio sobre a sustentabilidade da mineração no Brasil**. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2001. Disponível em: <<http://www.cetem.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2006.

BEZERRA, G. N. Consensualismo e localismo na competição interterritorial: a experiência da Agenda 21 no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, n. 1, p. 91-109, 2005.

_____, M. L. Desenvolvimento urbano sustentável: realidade ou utopia. **Trabalhos para discussão**, n. 14, jul. 2002.

_____; MUNOZ, T. M. T. (Coord.). **Gestão dos recursos naturais: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira**. Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio TC/BR/FUNATURA. Brasília, 2000.

BRASIL, F. P. D. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos noventa. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.6, n. 2, p.35-52, 2004a. Disponível em:<<http://www.anpur.org.br>>. Acesso em: 10 set. 2009.

_____. **Estatuto da cidade e legislação correlata**. 2. ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004b.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Comissão de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável Agenda 21 Brasileira: bases para discussão**. Brasília: MMA/PNUD, 2000.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: Maricato, E. (Ed.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega. 1979, p. 37-70.

CAMPOS F., C. M. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. São Paulo: Nobel, 1989.

CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente**. *Cadernos IPPUR*, ano XI, n. 1; n. 2, Rio de Janeiro, p. 79-111, 1997.

CARVALHO, S. N. de. **Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor**. São Paulo em Perspectivas. V. 15, n.4, São Paulo, p. 130-135, 2001.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

COSTA, H. S. M. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição em termos? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 2, 2000. p. 55-71. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br>>. Acesso em: 10 set. 2009.

_____, H. S. M. A reforma urbana e a busca da cidadania. **Revista Indicador**, n. 27. Belo Horizonte: ALEMGO, 1988.

_____, G.M. Exclusão sócio-espacial na era urbano-industrial: uma introdução ao tema. In: VII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, **Anais...** Recife: MDU/UFPE. v. 2, 1997. p.1421-1436.

FAÇANHA, A. C. Planejamento estratégico e mercado no urbano: Teresina em questão. In:

LIMA, A. J. de (Org.). **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

LAGO, L.C. Os instrumentos da reforma urbana e o ideal da cidadania: as contradições em curso. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 2, p. 27-34, 2004. Disponível em: www.anpur.org.br. Acesso em: 10 set. 2009.

LEIS, H. R. **O Labirinto: ensaio sobre ambientalismo e globalização**. São Paulo, Gaia; Blumenau, SC: Fundação Universidade de Blumenau, 1996.

LYNCH, B.D. Instituições internacionais para a proteção ambiental: suas implicações para a justiça ambiental em cidades latino-americanas. In: ACSELRAD, H. **A duração das cidades: a sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A/CREA-RJ, 2001. p. 57 - 82.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O. et al. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121 - 192.

_____. Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: Ribeiro, L.C.Q.; Santos Jr., O. (Org.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 309 – 325.

MONTE-MÓR, R. L. Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação. **Etc...espaço, tempo e crítica**, v. 1, n.1. 2007. Disponível em: <<http://www.uff.br/etc>>. Acesso em: 10 out. 2009.

NOVAIS, W. Agenda 21: um novo modelo de civilização. In: **Caderno de debate Agenda 21 e sustentável**. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Política para o Desenvolvimento sustentável. Brasília, 2003.

OLIVEIRA, F. L. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, H. **A duração das cidades: a sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A/CREA-RJ, 2001, p. 177 - 202.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Companhia das letras. Record: São Paulo, 2000.

SABOYA, Renato. O Surgimento do Planejamento Urbano. **Revista Urbanidades**. 2008. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/03/o-surgimentodoplanejamento-Urbano>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDOM, D. T. Síntese, Desafios e Recomendações. In: _____ (Org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPPUR, 2011.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TERESINA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Teresina: Agenda 2015 – Plano de Desenvolvimento Sustentável**. Teresina, 2002.

VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Gramond: Rio de Janeiro, 2005.

VIANA, B. A. da S. **Mineração de materiais para construção civil em áreas urbanas: impactos socioambientais dessa atividade em Teresina, PI/Brasil**. 2007. 244f. Dissertação (Mestrado)-Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Universidade Federal do Piauí, 2007.