

PENSAR NA CIDADE, PENSAR A CIDADE
THINKING ON CITY, THINKING THE CITYMariel Lima de Oliveira¹**RESUMO**

Planejamento e gestão urbanos são dois componentes da organização administrativa de uma cidade que, quando existentes harmonicamente no corpo executivo de governo municipal, permitem que se conheça profundamente a estrutura urbana que se administra, que se construa uma governabilidade alicerçada no par eficiência/eficácia em favor de ações de governo que encaminhem a cidade no sentido do crescimento com desenvolvimento urbano. A implantação do Cadastro Municipal Multifinalitário (CMM), e sua constante manutenção e atualização como base de sustentação a um planejamento urbano que diagnostique e prognostique o cenário de crescimento e desenvolvimento da cidade estabelecendo um Plano Diretor com foco na realidade local e com ferramentas e parâmetros dotados de elasticidade e resiliência que permitam o acompanhamento da dinâmica urbana plenamente, e sua aplicação aos atos de gestão são a chave do sucesso a uma administração em favor do desenvolvimento urbano, como necessitam os municípios brasileiros.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Gestão urbana. Cadastro municipal multifinalitário. Plano diretor.

ABSTRACT

Planning and urban management are two components of the administrative organization of a city that, when existing harmoniously in the executive body of the county government, allow to know the urban structure that is administered, that if you build a governance based on the efficiency/effectiveness in favor of Government actions to forward the city towards growth with urban development. The deployment of the Cadastro Municipal Multifinalitário, (CMM) - and its constant maintenance and updating, as the basis of support to urban planning to diagnose and prognostique the stage of growth and development of the city by establishing a master plan with a focus on local reality and with tools and parameters with elasticity and resilience that will allow monitoring of urban dynamics, and its application to acts of management are the key to success to an administration in urban development, as needs the brazilian counties.

Key words: Urban planning. Urban manangement. Multifinal municipal register. Master plan.

¹ Arquiteto e Urbanista; Mestre em Engenharia Urbana pela UFRJ; Especialista em Ensino Superior e Ensino de Arquitetura e Urbanismo pelo UNIFLU; Prof. titular em Planejamento Urbano I e II no Curso de Arquitetura e Urbanismo do UNIFLU.

Endereço para correspondência marieloliveira@uol.com.br

Submetido em 27/05/2018. Aceito em 15/06/2018.

O autor declara não haver conflito de interesse

1- INTRODUÇÃO

O contexto do presente título se assenta na fronteira entre dois componentes do corpo administrativo de uma cidade cujas interligações são profundamente íntimas e cujas funções são plenamente satisfatórias ao organismo urbano quando ocorrem em complementação harmônica, que são a GESTÃO da cidade e o PLANEJAMENTO URBANO da cidade.

2- DESENVOLVIMENTO

2.1 O ESTADO DA ARTE

Por esse cenário, a gestão atua essencialmente em *pensar na cidade*, atuando em ações resolutivas das questões operacionais da cidade, na manutenção da operacionalidade urbana e em suas convergências e divergências a nível político social e técnico operacional, o planejamento urbano atua essencialmente no *pensar a cidade*, atuando no levantamento diagnóstico da dinâmica urbana, pela anamnese dos planos decorridos e sua efetiva realização (pela gestão), do processo evolutivo do desenvolvimento urbano decorrente da aplicação, ou não, das premissas do planejamento (pela gestão) e, com base no diagnóstico, a elaboração do prognóstico, que busca uma antecipação virtual, no tempo futuro de 10 a 20 anos, de como poderá ser a cidade mantidas as condições diagnosticadas, para então produzir a peça de planejamento - o Plano Diretor - que estabelece o norteamento das ações de gestão com efeito de resolução e/ou mitigação dos efeitos nocivos que podem decorrer de uma estagnação no quadro diagnosticado.

A gestão, enquanto vetor das ações físicas que se impõe à cidade é profundamente afetada pela dinâmica política, socioeconômica e social que afetam, direta ou indiretamente, os agentes da operacionalidade urbana, seu crescimento e seu desenvolvimento, tanto a nível público quanto privado. Nesse aspecto o planejamento, ao contrário do que alguns imaginam, não estabelece uma espécie de "engessamento" do poder decisório do gestor, mas, ao contrário, estabelece a base de apoio técnico, científico, que permite ao gestor o arazoamento de decisões eventualmente conflitantes com anseios de fundamento político de seus pares.

Vamos exemplificar na área de educação, com uma situação virtual que, eventualmente, ocorre de fato:

1 O gestor recebe o pleito, conduzido por um vereador, para a implantação de uma creche-escola, em determinada localização da cidade. Tal pedido se fundamenta em suposta carência de tal

serviço naquela localização...

2 Consultado o organismo de planejamento urbano, este tem premissas de fundamento técnico que parametrizam a implantação de tais estabelecimentos infraestruturais em função de raios de influência para o atendimento das demandas públicas em função de seu dimensionamento. Por exemplo, uma escola com capacidade de atendimento a 600 matrículas de alunos em dois turnos, 1.200 matrículas no total, tem um raio de influência no atendimento da demanda pelo serviço em 5.000m ao seu entorno. Procedido o levantamento pelo cadastro multifinalitário, considerado este raio de influência com centro na localização pleiteada, foram encontradas duas unidades de ensino dentro dessa área, com capacidade de atendimento a demanda. Ainda se fez a contraprova pela verificação da população residente na região e sua parcela de crianças em idade escolar, o que resultou em demanda inferior à oferta total das duas unidades existentes com a localização pretendida dentro de seu raio de influência.

3 Considerando o microdiagnóstico local com foco na questão, atender ao pleito político do vereador não seria uma correta ação de gestão, aplicando recurso público sobre demanda já atendida e, conseqüentemente, deixando sem atendimento outra localização com demanda reprimida onde seria correto implantar-se a escola.

Como se vê, sem o fundamento técnico justificativo de sua decisão, o gestor poderia sujeitar-se a um desgaste político gratuito com o pleiteante e mesmo processo poderia se dar, por exemplo, também com um pleito de instalação de uma unidade de saúde, ou uma vila esportiva, etc.

O conhecimento da cidade, do município, com o levantamento dos dados em nível georreferenciado e que permite o cruzamento de informações, o mapeamento temático e uma sistemática decisória com alto nível de acertos pela gestão municipal se torna possível com a completa implantação do Cadastro Municipal Multifinalitário (CMM), que vai permitir, no primeiro momento, a recomposição das planilhas fiscais da cidade, equilibrando a arrecadação municipal com a demanda de serviços públicos municipais originados por uma cidade real conhecida e, em segundo momento, evolutivamente, um planejamento urbano alicerçado em alto nível de confiabilidade que poderá dar à gestão municipal o par operacional da eficiência com eficácia.

A cidade de Belém (PA), por exemplo, quando completou o seu cadastro multifinalitário, apresentou a si mesma um contingente imenso de imóveis, existentes de fato e não de direito, isto é, fora das planilhas fiscais, o que gerava um desequilíbrio nocivo entre a receita e o custeio das demandas por serviço público, decorrente de se estar gerindo uma cidade que não se conhecia de fato. Com as aplicações do cadastro multifinalitário e sua constante atualização a cidade de Belém triplicou a arrecadação municipal e pode elaborar um planejamento urbano consistente para tornar eficazes os serviços públicos. A cidade de Joinville (SC) é, de nosso conhecimento, a que se encontra no Brasil

no estágio mais avançado de aplicação e manutenção de um planejamento urbano com bases no cadastro multifinalitário e a experiência do município alinhou as ações das diversas secretarias municipais em um eixo dorsal que permite o entendimento das relações infraestruturais não aparentes da dinâmica operacional da cidade. Por exemplo, a relação da infraestrutura de mobilidade urbana com a localização de um hospital público de atendimento de emergências. As informações do cadastro multifinalitário, com atualizações periódicas, em Joinville (SC) estão disponíveis à população em um portal da WEB, e permitem, por exemplo, que um cartório de registro de imóveis consulte em tempo real a situação legal junto ao município de um imóvel levado a registro, conferindo seus débitos municipais, sua área real de construção, a existência, ou não, de interesse público na localização do imóvel, etc., para conhecer possíveis impedimentos ao registro requerido.

A estrutura orgânica da gestão municipal, para ser eficaz na elaboração e manutenção de um planejamento urbano necessita de um órgão destinado exclusivamente a essa função de *pensar a cidade*, diretamente ligado ao gabinete do prefeito e com função de consultoria para todos os demais órgãos municipais, secretarias, institutos, empresas públicas municipais, quanto à adequabilidade das ações decisórias de cada um e do próprio prefeito. Além disso, para a garantia do *feedback* do sistema de planejamento urbano, atualização do cadastro, e em favor do desenvolvimento da cidade, esse órgão deve exercer o controle das análises de aprovação e autorização das intervenções na malha urbana da cidade, tanto privadas quanto públicas. Estamos aqui considerando que se deva ter uma Secretaria de Urbanismo, com essas funções específicas, desvinculando da Secretaria de Obras tais afazeres e destinando-a tão somente à realização, e fiscalização, da execução das obras públicas municipais.

Assim, fica reservada à Secretaria de Obras a operacionalização dos contratos de obras públicas efetuado pelo município, em harmonia com o Planejamento Urbano / Plano Diretor e as decisões do gestor (Prefeito), a fiscalização técnica das execuções dessas obras quando executadas por terceiros (empreiteiras) e a das obras e serviços de manutenção do patrimônio público municipal de execução própria. A Secretaria de Obras, portanto, atua *pensando na cidade*.

A Secretaria de Urbanismo, por sua vez, tem reservado a si a implantação e manutenção do CMM, a produção e operacionalização do Planejamento Urbano (PUrb), o controle das intervenções na malha urbana do município tanto pública quanto privada, através da análise e aprovação dos projetos para execução dessas intervenções. No bojo dessas atividades, a Secretaria de Urbanismo atuaria como órgão consultor técnico a toda a estrutura do executivo municipal, do gabinete do Prefeito e a todas as secretarias instituídas, institutos e empresas.

2.2 CRESCIMENTO URBANO *VERSUS* DESENVOLVIMENTO URBANO

Há que se compreender aqui, que no arcabouço das atividades das intervenções na malha urbana do município, inserem-se as atividades produtivas dos agentes interventores privados, empresas e ou empresários, nos setores industrial, comercial e de serviços, que são os vetores do desenvolvimento socioeconômico do município, geradores de empregos, fomentadores da dinâmica de circulação do capital nas funções de produção e consumo que caracterizam uma cidade como tal. Portanto, geradores de riqueza e de receitas fiscais, mas que devem ser conduzidos no real sentido do desenvolvimento urbano e não do simples crescimento urbano, como acontece frequentemente em vista da fácil confusão que se estabelece no limiar desses conceitos de desenvolvimento e crescimento de uma cidade. São fenômenos distintos, que podem ocorrer em separado, mas que por ideal devem ocorrer simultaneamente.

Uma cidade pode crescer, aumentando sua população, sua malha urbana, sua densidade habitacional, sua centralidade relativa à rede de cidades tanto a nível regional quanto nacional e até mundial, sem que decorra daí um desenvolvimento urbano.

O desenvolvimento urbano, por sua vez, pressupõe uma cidade com alto nível de qualidade de vida, preservando o indiscriminado direito à cidade a todos os cidadãos, um ambiente urbano com baixo nível de poluição, do ar, sonora, visual, das águas urbanas em seus fluxos e mananciais, alto nível de arborização urbana com percentual adequado de áreas verdes em parques e jardins e saneamento básico abrangente ao máximo da malha urbana. Ainda, junto a essas premissas, uma operacionalidade urbana eficiente em suas atividades, tais como a mobilidade urbana, malha viária funcional, serviços públicos de atendimento às demandas da população em educação, saúde, cultura, lazer, saneamento, coleta e tratamento dos resíduos sólidos e líquidos, sistematização da densidade habitacional em função do equilíbrio entre disponibilidade da infraestrutura urbana e a demanda pelos serviços urbanos sustentados por essa infraestrutura, etc.

Portanto, quando o crescimento de uma cidade acontece em sacrifício dos recursos naturais do sítio urbano e ou de suas periferias, com decorrente poluição ambiental, circulação estagnada, redução do direito à cidade e aumento do desequilíbrio entre oferta e demanda dos serviços públicos, podemos dizer que essa cidade cresce, mas não está se desenvolvendo.

Poderiam alguns, neste ponto, entender que aqui se apregoa uma utopia, que a realidade da dinâmica vitalícia de uma cidade se prende aos limites dos recursos que se dispõe e que gerir uma cidade, portanto, está longe desse conforto onírico e sim inserido na árdua administração do capital e dos conflitos de interesses políticos e socioeconômicos.

Nesse caso, esclarecemos que o planejamento urbano objetiva sim o desenvolvimento urbano em perseguição dessa idealidade da cidade perfeita, entretanto com o conhecimento da realidade

recursal e da estrutura física da malha urbana para a qual se planeja, de modo a atingir uma máxima proximidade possível ou mesmo uma vetorização do crescimento da cidade no sentido do desenvolvimento urbano, evitando o caos que comumente se instala com uma gestão por decisões pontuais imediatistas sem objetivos planejados, sem fundamento nos diagnóstico e prognóstico da realidade urbana, o que em geral facilita o crescimento por si só, despreocupado da qualidade de vida dos cidadãos.

Os agentes privados que intervêm na construção de novos espaços urbanos e na implantação de novas instalações industriais e comerciais e de prestação de serviços na cidade, são de fato os geradores das receitas fiscais, do nível de emprego, do capital circulante na cidade e, como tal, devem ser facilitados e até mesmo atraídos pelo poder público a que invistam na cidade, entretanto, conduzidos a que seus investimentos promovam o desenvolvimento urbano, visto que seus objetivos específicos envolvem a sustentabilidade de seus negócios prioritariamente, sem uma preocupação voluntária com o que possa demandar de forma tanto positiva quanto negativa sobre a dinâmica estrutural da cidade, salvo por força das leis, como um Plano Diretor bem estruturado e desenvolvido para a realidade local do município, de suas particularidades, ao contrário de muitos "planos diretores" genéricos que se tem visto elaborados com a única preocupação de cumprir uma obrigação constitucional da municipalidade. Apenas um organismo como uma Secretaria de Urbanismo bem estruturada e com um quadro técnico capacitado, dedicado a *pensar a cidade* no sentido do desenvolvimento urbano pode suprir a gestão do conhecimento necessário para as decisões objetivadas ao desenvolvimento urbano com uma racional aplicação dos recursos públicos.

2.3 PLANEJAMENTO URBANO EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A despeito de dispor ou não de recursos humanos com capacitação técnica a atuar em planejamento urbano, e sabemos que os há em alguns, embora, via de regra, em quantidade insuficiente nos quadros das municipalidades, nas estruturas orgânicas das administrações municipais em geral, até o momento, não se vê a criação e implantação de Secretarias de Urbanismo nos moldes de função e atuação que aqui se preconiza.

Resguardadas as exceções, em nossas cidades sempre tivemos como modelo as secretarias de obras aglutinando as funções de operacionalização das obras públicas e as de urbanismo, essas, geralmente, em uma diretoria de projetos com prioridade nas análises e aprovações de projetos de edificação e parcelamento do solo e fiscalização de obras privadas, segundo as premissas legais do direito de construir e intervir no solo urbano parametrizadas nas Leis Municipais de Uso e Ocupação do Solo, do Parcelamento do Solo e do Código de Obras em vigor, sem uma estrutura de captação do

"feedback" para a realimentação do planejamento urbano preconizado no Plano Diretor do município, naqueles em que a feitura de tal instrumento legal é obrigatório por disposição constitucional.

Ao contrário do que seria necessário, e até previsto e estabelecido na letra dos próprios Planos Diretores, a inexistência dessa estrutura de acompanhamento do nível de implantação e realimentação do planejamento urbano quebra a dinâmica operacional do Plano Diretor que, embora transcrito na letra das leis que o compõe, não tem a característica de uma lei comum, determinativa de disposições absolutas e imutáveis em sua vigência, mas de um conjunto de leis especiais, com prazo de revisão estabelecido, mas que estabelece parametrização sobre as atividades de construir, ocupar e usar o solo urbano que seguem a dinâmica da vida da cidade o que, dentro do tempo daquela vigência preconizada, tem de permitir uma flexibilidade, uma resiliência da letra das leis em função da realidade incorrida na organização sócio espacial que parametrizam, retroalimentando o planejamento, e adequando as disposições legais aos interesses sócio econômicos do município sem perder o objetivo primordial do crescimento com desenvolvimento urbano da cidade.

3 - CONCLUSÕES

No formato organizacional mais comum de nossas administrações municipais, encontramos Secretarias Municipais de Obras agregando as funções de Urbanismo e Infraestrutura, em organismos funcionalmente supra dimensionados e fisicamente sub dimensionados, que assim priorizam as funções diretas de operacionalização das obras públicas, e restringem as funções do urbanismo à análise de projetos e fiscalização das obras privadas no município e, ainda, atuando nas questões de infraestrutura como solucionadoras de problemas pontuais, imediatos, que afetam a execução de obras públicas.

Assim, podemos afirmar que, embora até não intencionalmente, essas estruturas organizacionais fundamentalmente se dedicam ao *pensar na cidade* e não se dedicam ao *pensar a cidade* e, talvez, sequer o poderiam, se quisessem, com a estrutura física que, via de regra, dispõe.

O que demanda daí, em nível das funcionalidades do urbanístico, é que o tempo de análise e aprovação de empreendimentos de vulto propostos aos municípios se torna longo e desestimulante aos investidores, que a sequência analítica desses projetos, distribuindo-os a diversos órgãos municipais, causam muitas vezes a dupla realização do mesmo trabalho no andamento dos processos, replicando tópicos de análise, nos exames das diversas secretarias e empresas municipais, amalhadas em uma teia burocrática que, de forma comum, mais desestimulam que incentivam as ações empreendedoras propostas que são vetores do desenvolvimento urbano, dando margem à ocorrência atos de corrupção e outras mazelas mais.

Por outro lado, a inexistência da estrutura de acompanhamento do desenvolvimento da aplicação do Plano Diretor, que em si não é estático, mas dinâmico, como órgão consultivo aos analistas, termina por impedir aquelas flexibilidade e resiliência pretendidas no próprio conceito do Plano Diretor que, por permanecer estático na lei, eventualmente tem impedido ou não permitido que se dê adequabilidade a empreendimentos propostos ao município, na dinâmica da lei, afastando investimentos privados geradores de receitas municipais.

Enfim, de pouco nos adianta, aos municípios, a existência de um Plano Diretor em vigor, na forma como o temos, em geral, utilizado, porque estes não vem cumprindo com sua função de prover aos municípios um crescimento com desenvolvimento urbano, e assim continuará sendo, sem a existência, devidamente estruturadas de Secretarias de Urbanismo, que venham a rever os Planos Diretores, nos prazos instituídos, e que os desenvolvam para as realidades locais dos municípios, que os implantem e acompanhem sua retroalimentação provendo-os de flexibilidade e resiliência quanto à dinâmica da vida das cidades e possam dispor, através de um **CMM** - Cadastro Municipal Multifinalitário, efetivamente implantado e operacional, de dados reais e seus cruzamentos analíticos para alimentar de tecnicidade os processos decisórios da gestão municipal, reduzindo o caráter intuitivo de que muitas vezes os gestores tem de lançar mão, em falta do conhecimento da cidade real que se administra.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

_____. **Portaria Ministerial nº 511, de 07 de dezembro de 2009** - Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros. Brasília, DF: Ministério das Cidades.