

MUDANÇAS E CONTINUIDADES NA GESTÃO URBANA BRASILEIRA

Clóvis Ultramari*
Denis Alcides Rezende**

RESUMO

A partir de uma breve retrospectiva da gestão urbana brasileira, ensaiada para os anos a partir da década de 70, este artigo apresenta três fases distintas que formatam a maneira de se construir e consumir o espaço de nossas cidades. Com base nessas fases, discute-se a eventualidade de uma quarta fase, a contemporânea, que seria caracterizada pela (re)valorização dos processos de planejamento e de realização de planos diversos. De fato, nos últimos anos, a elaboração de Planos Diretores Municipais e Planos Estratégicos tem ocorrido de forma quase que generalizada para as cidades do Brasil, sobretudo após a entrada em vigor da lei federal Estatuto da Cidade. O fato de tais instrumentos de planejamento e de gestão não aportarem idéias e atos que os diferenciem daquilo até então observado parece impedir a determinação de uma quarta fase, relegando-se para o futuro os procedimentos verdadeiramente inovadores. O texto se estrutura primeiramente na retrospectiva mencionada, contextualiza os Planos citados e então traz as conclusões. A fonte das análises apresentadas provém do trabalho acadêmico e profissional dos autores na realização e na crítica desses Planos.

Palavras-chave: Plano Diretor Municipal; Planejamento Estratégico Municipal; Políticas Municipais; Gestão Urbana.

ABSTRACT

The three different phases of the present article aim at formatting the way of building and using space in our cities and are based on a brief retrospective of Brazilian urban management from the seventies on. After analyzing the previous phases, the article discusses a fourth phase, the contemporary one that would have as its main characteristic to (re-)valorize planning processes and carry out some other plans. In fact, recently Municipal Master Plans and Strategic Plans have been designed for Brazilian cities in a generic way, mainly after the City Statute Federal Law has come into effect. The fact that such planning and management tools lack approaches different from those being practiced, seems to impair the establishment of the fourth phase and postpones really innovator procedures. The article is mainly structured on the basis of the aforementioned retrospective. In addition, it contextualize the aforementioned plans and shows conclusions. The analysis sources are academic and professional works of some authors who made a critical analysis of those plans.

Key words: Municipal Master Plan; Municipal Strategic Planning; Municipal Policies; Urban Management.

*Arquiteto, professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da PUCPR e do Mestrado em Gestão Urbana na mesma universidade. ultramari@yahoo.com

**Administrador, professor do Curso de Engenharia Ambiental da PUCPR e diretor do Mestrado em Gestão Urbana na mesma universidade. drezende@netpar.com.br

Artigo recebido para publicação em dezembro/2006. Aceito para publicação em abril/2007.

INTRODUÇÃO

Ao se analisar o trato das cidades nas últimas décadas pela perspectiva da gestão pública, pode-se falar em três períodos distintos a serem descritos neste artigo. Se, no início, a prática não se fazia concomitante com o pensar sobre a cidade ou com a produção intelectual que sobre ela se fazia, mais recentemente parece haver concordâncias, indicando, portanto, um acerto da teoria ou um reconhecimento da prática em relação àquilo que vinha sendo dito e defendido há mais tempo. Se, por um lado, essas concordâncias entre prática e teoria ainda são pontuais, por outro permitem formatar o raciocínio otimista que caracteriza o entendimento de cidade adotado neste artigo (a despeito de sua crítica velada aos resultados dos atuais processos de elaboração, aprovação e implantação dos atuais Planos Diretores e Estratégicos).

O objetivo deste artigo é contextualizar, nessa rápida retrospectiva, os principais instrumentos de uma possível política urbana brasileira, sobretudo a partir dos anos 2000, dentre os quais se destacam os Planos Diretores Municipais, construídos segundo princípios impostos pela Lei Federal Estatuto da Cidade, e os Planos Estratégicos Municipais, construídos por uma visão mais orientada pelo mercado, participativos, porém focados no interesse do setor econômico privado.

Na retrospectiva aqui apresentada, evidentemente, a definição das fases por meio da cronologia das décadas é uma simplificação da realidade observada, havendo, desse modo, grandes períodos de sobreposição de idéias e fatos, assim como recorrência e permanência dos mesmos. Fica para uma outra pesquisa o aprofundamento da relação das fases aqui discutidas com o cenário internacional, certamente com fatos e interesses de impacto significativo na forma como nossas cidades têm sido pensadas e geridas¹.

1 AS TRÊS FASES

Relativamente aos três períodos aqui considerados, segundo a perspectiva da gestão pública brasileira, tem-se primeiramente uma fase de Ação Administrativa, em que o poder local vê a cidade apenas como um compromisso de prover infra-estruturas e serviços urbanos. Não se discutem aqui seus interesses e capacidades em responder positiva ou negativamente a esse compromisso, fato, aliás, que perpassa os três períodos analisados neste trabalho. As outras instâncias de poder, federal ou estadual², participavam dessa percepção por meio do repasse de recursos para o cumprimento parcial desses compromissos, uma vez que era – e ainda é – reduzida a capacidade de inversão do poder que trabalha em nível local. No caso brasileiro, pode-se situar essa fase na década de 70, período em que ainda havia disponibilidade de recursos a serem repassados aos

¹É desnecessário, aqui, indicar a importância das agências internacionais de financiamento, capazes de impor um *modus operandi* urbano em nível global.

²No Brasil, não se tem a instância regional de poder, apesar de muito ensaiada nos debates de elaboração da Constituição Federal Brasileira, de 1988. As instituições para administrar funções de interesse comum dos municípios das regiões metropolitanas fazem parte das estruturas político-administrativas estaduais.

municípios e as suas reduzidas capacidades técnicas e gerenciais os obrigavam a uma simples posição operativa. Desta fase, alguns municípios souberam internalizar mais que outros os recursos disponíveis, valendo-se da sua situação prioritária de capitais de estado, de municípios localizados nas regiões de fronteira, os turísticos, mas sobretudo aqueles que contavam com uma forte representação parlamentar que pudesse defender seus interesses no executivo da União.

Na década de 80 começa a ficar evidente o esgotamento da capacidade de inversão dos governos, e saídas começam a ser buscadas em todos os níveis da estrutura político-administrativa que ofertassem alternativas emergenciais, uma vez que já não funcionava mais a simples Ação Administrativa tradicional. Passa-se, então, a gerir a cidade com interesses de desenvolvimento, e a Ação Administrativa passa a ser uma Gestão Urbana, na qual se ampliam as competências do agora “gestor” urbano, devido não apenas à redução na capacidade de inversão por parte do Estado, mas igualmente devido ao incremento das complexidades observadas no espaço urbano. Inicia-se aqui a segunda fase da gestão urbana brasileira mais recente. São dessa época as constatações de que intervenções físicas – um dos principais compromissos do administrador urbano – não eram suficientes para a transformação positiva das cidades: pauperização, desemprego, violência e acirramento na posse do solo urbano³ são agora atribuições daqueles que trabalham a cidade.

No final da década de 70, percebeu-se a efetivação do propósito do planejamento centralizado e da execução desconcentrada [...]. Deram origem ao conceito do “fazejador” que, em síntese, significava que nada mais havia a pensar e sim a executar [...] no período de 1976/84, a escassez de recursos [...] e o direcionamento dos investimentos para setores específicos, principalmente àqueles que atendessem às demandas sociais com vistas a desmobilizar focos de tensão revelados nos movimentos sociais, deram início a um processo de ruptura na estrutura do planejamento e atuação do estado [...] (COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA, 1991).

O administrador urbano deixa, pois, de ser um prestador de serviços e passa a ser um agente de desenvolvimento da cidade. Assim, a complexidade urbana anunciada na teoria das cidades parece agora ser assimilada pela gestão de fato desses espaços, constituindo, sem dúvida, um avanço significativo no sentido da atuação sobre o espaço administrado.

Na década de 90, o modo de entender a cidade por parte do poder público e das agências que lhe dão suporte financeiro mais uma vez é alterado, sem poder deixar de responder aos compromissos dos períodos anteriores, mas sempre acrescentando novos. Começava no Brasil aquilo que, substituindo a gestão urbana, agora se definia por uma Gestão Ambiental Urbana (a terceira fase). O discurso e a preocupação com o social do período anterior agora são divididos, compartilhados ou colocados em oposição aos interesses ambientais. A despeito desse anúncio de divisão de prioridades, o problema ambiental na cidade, muitas vezes, ainda continua sendo enfrentado, com poucos

³É do final dessa década, por exemplo, o início da discussão sobre o que se chamaria de “reforma urbana”, lembrando a mesma disputa fundiária no campo. Em termos legais, esse debate se inicia mais ampliadamente com a proposta de lei do senador Pompeu de Souza, a qual se chamaria de Estatuto da Cidade, aprovado apenas em 2001.

resultados, pelos pressupostos de uma ecologia urbana⁴ mais tradicional, que procura, simples ou utopicamente, o equilíbrio e a adaptabilidade do morador urbano com o meio ambiente, por meio de políticas públicas do poder local.

Se, do primeiro para o segundo período, a transição parece ser mais clara, do segundo para o terceiro percebe-se uma difusão de idéias e de práticas, que ora prioriza o social, ora o ambiental; isso a despeito de a produção científica insistir na possível convivência e na possibilidade de satisfazer esses dois interesses. Nesse período, percebe-se pois co-existências ora possíveis, ora virtualmente inviáveis em nível da gestão.

A inserção da questão ambiental, tal qual a reconhecemos hoje, na teorização do espaço urbano e na sua gestão, tem sido indicada mesmo como um paradigma que se impôs fortemente na gestão urbana. Alguns autores, por exemplo, observavam a existência de um divisor temporal na questão urbana que é aquele marcado pelo fim do modelo desenvolvimentista, pela agudização das crises sociais e pela emergência do tema ambiental (PACHECO et al., 1992). O fato de a questão ambiental surgir como um ponto importante para a gestão das cidades em um momento de agudização de crises, ou mesmo, como o é para muitos autores, delas decorrente, faz com que seja possível conectar problemas ambientais urbanos com infra-estruturas e serviços públicos inadequados ou inexistentes. É dessa forma, aliás, que migrou-se, adaptada e adequadamente, uma preocupação ambiental pensada para ambientes não antropizados para uma preocupação ambiental para espaços construídos e de alta densidade. Se, num primeiro momento, a preocupação com a devastação dos recursos naturais (devastação florestal, por exemplo) surge no meio urbano como uma preocupação tão-somente com cortes de árvores e desejo de aumento de área verde, num segundo momento migra para uma defesa de serviços e infra-estruturas urbanas que conciliem interesses estritamente ambientais (a não poluição dos rios, por exemplo) com a garantia do atendimento a necessidades urbanas (disponibilidade de água passível de ser tratada em volume suficiente para consumo atual e futuro e de maneira economicamente viável).

Assim, esses tipos de problemas ambientais urbanos, ao se evidenciarem, provocam uma crítica implícita ao papel do Estado, tradicional provedor de infra-estruturas e serviços urbanos. Com isso, críticas dirigidas à capacidade de gerência urbana realizada pelo Estado são então expressas mais ostensivamente, chegando-se a propor sua revisão ou mesmo substituição. Documentos internacionais como Agenda 21 (CONFERÊNCIA, 1992) e Habitat II (CONFERÊNCIA, 1996), por sua vez, também assimilam esse entendimento de problema ambiental urbano, relevando a importância do Estado – no caso, o poder local – para sua solução⁵. Entre as responsabilidades que são repassadas ao Estado está a própria

⁴O conceito de ecologia urbana que se utiliza aqui é aquele que reduz o problema ambiental na cidade a algo que pode ser resolvido, dentre outros, pelo instrumento da educação ambiental, acreditando que o conhecimento, por si só, da crise ambiental e da importância da natureza pode enfrentar questões de ordem complexa, de fundo também social, político e econômico.

⁵Estaria aí, talvez, um dos paradoxos observados nesses documentos, sobretudo na Agenda 21 (CONFERÊNCIA, 1992). Esse documento, ao mesmo tempo em que defende soluções alternativas ao Estado, como aquelas de parceria entre comunidade e setor privado para o encaminhamento de soluções, deixa implícito sua revalorização como mediador, regularizador e mesmo como responsável para a maioria das metas apresentadas na Carta, seja pela via de planejamento e de novas legislações, seja pela via de investimentos.

implementação da Agenda 21 Global por meio das Agendas 21 Locais: “Cada autoridade local deve iniciar um diálogo com seus cidadãos, organizações locais e empresas privadas e aprovar uma Agenda 21 Local” (CONFERÊNCIA, 1992, Capítulo 28, p. 212). Além da práxis que esses documentos propõem, recomendando a participação comunitária, por exemplo, as tarefas a serem cumpridas pelos poderes locais são portanto ampliadas, transformando seus responsáveis em gestores ambientais urbanos. Fica evidente também, nesses documentos, o enfrentamento da questão ambiental urbana por meio do provimento de serviços e infra-estruturas. Habitat II, por exemplo, fala de *adequate shelter for all*⁶ (CONFERÊNCIA, 1996, Capítulo 3), e a Agenda 21 impõe limites temporais para o provimento de água, esgoto e tratamento a todos os assentamentos humanos⁷.

Reiterando esses três períodos da gestão urbana, observa-se também a posição das agências de financiamento internacionais (um dos principais agentes que atuam no espaço urbano). A partir de uma retrospectiva da atuação dessas agências em políticas de desenvolvimento urbano (tradicionalmente dividida em três fases)⁸, pode-se sugerir a existência de mudanças positivas quando de suas intervenções mais recentes, caracterizadas pela crescente importância da questão ambiental.

A primeira fase, que se inicia na década de 60 e prossegue até meados dos anos 70, caracteriza-se por projetos públicos de larga escala, produção em massa de serviços urbanos como habitação, água e esgoto, *design* urbano e rígido funcionalismo urbano. Neste caso, segue-se o modelo proposto pela *Carta de Atenas* em 1933 (CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA, 1964), na qual a cidade deve conter zonas distintas de uso, tais como habitação, comércio e indústria. As críticas a essa fase foram inúmeras, sobretudo pelo seu baixo impacto nas estruturas urbanas, pela dificuldade de os países em desenvolvimento resgatarem suas dívidas, pela adoção de medidas ambientalmente incorretas e por não priorizarem as áreas mais carentes das cidades. Vale lembrar que, tal qual inúmeros outros autores, Alain Lipietz, em *O Capital e seu espaço* (1988), critica esse tipo de intervenção, fundamentado no fato de que este pouco teria contribuído para o atendimento de necessidades básicas das classes mais carentes das cidades.

Uma segunda fase começa ser observada a partir de meados dos anos 70, quando ficam ostensivos os fracassos dos megaprojetos urbanos. Da parte dos países em desenvolvimento agrava-se o problema de quitar as dívidas; da parte dos industrializados ocorre o corte de empréstimos. Surge, pois, a valorização dos “padrões locais”, ou seja, tipologias locais de assentamento como favelas e cortiços começam a ser aceitas, adotam-se tecnologias locais, buscam-se ações de curto prazo, enfatizam-se os recursos

⁶Está incluída, no termo *adequate*, a visão mais abrangente da habitação, sendo pois complementada com infra-estruturas e serviços básicos.

⁷No capítulo 21 da Agenda 21 (Manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com os esgotos), item 21.39, explicita-se o objetivo de “até o ano 2025, oferecer a toda a população urbana serviços adequados de tratamento de resíduos” (CONFERÊNCIA, 1992). Do mesmo modo que o esgoto, outros serviços urbanos, com prazos específicos, mereceram a mesma preocupação temporal.

⁸Vide artigo de Edmundo Werna (1996) “As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento”.

da auto-ajuda e da participação comunitária. Paralelamente a esses aspectos, em princípio todos positivos, os governos continuaram a ter dificuldades em honrar os compromissos com os países credores. Outro problema era o despreparo das comunidades e dos técnicos no trabalho participativo e a crítica feita aos governos por repassarem responsabilidades e custos a essas comunidades⁹. Além disso, intervenções de pequena escala tiveram pouco impacto. Houve vantagens, porém limitadas.

Do final dos anos 80 até mais recentemente, além da continuidade de priorização da participação comunitária começa-se a valorizar a capacitação técnica, o fortalecimento de instituições e, sobretudo, a considerar os impactos ambientais. Isso tem significado a utilização dos recursos das agências internacionais em ações mais voltadas aos interesses das comunidades (por exemplo, aumento dos recursos dirigidos à rubrica institucional), assim como uma redução de investimentos em obras.

A diferença maior entre essas três fases está no fato de que, a partir de meados dos anos 70, ainda se implementam projetos de intervenção direta, como na fase anterior, mas sob a luz de padrões locais. A partir de 80, adotam-se “processos” como forma de atuação. Ao mesmo tempo, é revista a idéia de “planejamento estratégico”, a qual cede lugar ao conceito de “administração estratégica”.

O que se percebe, pois, entre as fases que caracterizam a gestão urbana brasileira mais recente e a ação das agências internacionais, é uma concordância temporal que pode indicar uma forte relação entre uma e outra. Enquanto o poder local preocupava-se, sem conseguir, contudo, prover infra-estrutura urbana básica à população, os recursos internacionais aportavam o suporte financeiro para sua execução; ao rarearem os recursos, buscam-se soluções locais, alternativas de desenvolvimento para as comunidades carentes, chamando-as mesmo para um processo mais participativo (quase sempre não efetivado), ou, minimamente, para cumprir tarefas que o Estado, sozinho, não havia cumprido. Nesse percurso, o que fica claro é a agregação de importância crescente da questão ambiental no trato das cidades, constituindo-se mesmo no fato mais similar entre o que acontecia na gestão urbana e o que se observa na ação das agências de financiamento internacionais.

2 UMA NOVA FASE PARA A GESTÃO URBANA?

A partir do Estatuto da Cidade, em 2001, tem-se uma série de ações incentivadas pelo governo federal que levaram, e têm levado, à formatação de uma possível política urbana nacional que, por sua vez, constituiria uma eventual quarta fase na retrospectiva aqui ensaiada. Esta política estaria sendo escrita por determinações de uma legislação federal – o Estatuto da Cidade, há muito discutido, mas aprovado em 2001 – e implementada pelos governos locais, continuando-se, pois, a tendência de descentralização administrativa e política já anunciada na Constituição dita municipalista de 1988. Paralelamente, essa quarta fase estaria também sendo escrita por uma série de intervenções urbanas que buscam a renovação e revalorização de determinados

⁹Ignacy Sachs retoma esse tema, afirmando a dificuldade da comunidade em exercer o papel de crítica de um determinado sistema e ao mesmo tempo ser propositora de soluções (SACHS, 1994).

compartimentos das cidades brasileiras, fruto de uma postura dita estratégica, executiva, de resultados. Internacionalmente, este fenômeno tem inclusive sugerido a adoção da expressão Renascença Urbana, devido ao impressionante volume de megaprojetos de renovação urbana que tem sido implementado em cidades dos Estados Unidos e Europa.

Num cenário mais otimista, essas intervenções seriam resultado de um Planejamento Estratégico, construído de modo participativo¹⁰ e tendo como premissa um projeto para a cidade, ao contrário de intervenções pontuais, à espera de seus resultados replicarem.

Da mesma maneira que na avaliação de um Plano Estratégico, no caso dos Planos Diretores, num cenário ideal, sua elaboração seria participativa de fato e não apenas cumpridora das obrigações legais; teria uma visão integrada do município, indo além da preocupação com o ordenamento do espaço físico urbano, e avançaria, pragmaticamente, no interesse social da propriedade.

A análise dos resultados de uma e de outra forma de fundamentar a gestão urbana atual – se por meio de um Plano Diretor ou de um Plano Estratégico – é dificultada pela curta perspectiva histórica que ainda se tem. As indicações que se tem não são, porém, animadoras. Planos Diretores parecem repetir instrumentos já disponibilizados pela lei às administrações dos municípios e não utilizados. Planos Estratégicos parecem sofrer da falta de recursos para implementar as propostas indicadas em um processo participativo ou mesmo pelo interesse de um governante.

O objetivo deste artigo não é o de analisar se os resultados de uma ou de outra forma de construção da gestão urbana têm sido mais ou menos positivos, nem tampouco se construídos da forma como sugere a teoria urbana contemporânea (baseada na participação popular, dentre outros). O que se busca é reconhecer se tais instrumentos constituiriam de fato uma nova fase na gestão urbana brasileira ou não.

Para Villaça (2005),

A idéia do Plano Diretor existe no Brasil, pelo menos desde 1930 [...]. Desde então a idéia do Plano Diretor alastrou-se entre nós com grande intensidade [...] é impressionante como um instrumento que nunca existiu na prática possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país.

Uma das críticas que se pode fazer aos PDMs – sem aqui discutir seus aspectos metodológicos e operacionais – é a que diz respeito à amplitude de seus propósitos para uma realidade complexa e mutante tal como a realidade urbana da atualidade. “Os Planos Diretores fracassaram não só em São Paulo, mas em todo o Brasil e América Latina. Fracassaram não só porque eram falhos, mas porque tomaram os desejos pela realidade.” (SINGER, 1995, apud VILLAÇA, 2005).

¹⁰No caso do Plano Diretor, a exigência legal do Estatuto da Cidade é clara em termos de participação popular. No caso do Plano Estratégico, o qual não conta com referência em lei que obrigue sua realização, nem mesmo sua metodologia de elaboração, parece ser recorrente entre os autores a importância desse processual participativo. “Antes de iniciar a elaboração de um projeto de PEM em uma cidade é necessário dedicar tempo para sua organização, onde podem ser trabalhadas as atividades: definição da metodologia do projeto; constituição da equipe multidisciplinar e comitês; divulgação do projeto (na Prefeitura e no Município); capacitação das pessoas envolvidas; elaboração dos planos de trabalho; e formalização dos procedimentos de gestão do projeto PEM.” (REZENDE; CASTOR, 2006).

Das fases aqui ensaiadas, pode-se dizer que a gestão pública urbana caminhou para: 1) a ampliação de suas responsabilidades; 2) um compromisso maior com a participação popular; e 3) um compromisso dividido entre as demandas ambientais, demandas sociais e restrições econômicas. Os Planos Diretores Municipais e os Planos Estratégicos adotam, minimamente, no discurso, esses preceitos e essas “novidades”. Todavia, parecem ter agregado pouco de diferente no processo até então conhecido. Ao contrário, tão-somente reforçam as características acima listadas. A despeito do avanço que se observa, comprovadamente lento¹¹, vale a leitura do processo segundo os paradigmas anunciados por Thomas Khun (1996), o qual reitera a importância de as mudanças ocorrerem aos saltos e não de forma contínua, sem romper estruturas há muito estabelecidas.

De fato, se analisados do ponto de vista dos resultados, a baixa apropriação daquilo proposto nos Planos Diretores elaborados nos anos 70 já não havia permitido seu entendimento como um instrumento capaz de caracterizar uma fase na gestão urbana. Do mesmo modo, as intervenções urbanas que pretensamente resultariam de Planejamentos Estratégicos Municipais não são capazes de reproduzir no cenário brasileiro o mesmo fenômeno de Renascença Urbana, conforme observado nos Estados Unidos e Europa. O impacto desses dois instrumentos talvez seja um generalizado e ainda mais sofisticado ordenamento jurídico urbano, fruto das legislações básicas contidas nos Planos Diretores, e alguns exemplos de transformação física pontuais, incapacitados de redirecionar a história das cidades onde são implantados.

O que parece haver, pois, são anos marcados por um esforço de realização de planos, de mobilização comunitária, de legislações e mesmo de algumas intervenções; ao contrário das fases anteriormente apresentadas, que teriam influenciado mais visivelmente a forma e a apropriação do tecido urbano.

Muito se tem dito dos resultados positivos desses instrumentos contemporaneamente aplicados em termos de capacitação, ou seja, o processo tem sido educativo para se entender as cidades e para participar democraticamente das decisões governamentais. Todavia, mais uma vez esses são resultados pouco significativos para justificar a caracterização de uma nova fase na gestão urbana brasileira, mesmo porque são fenômenos já observados anteriormente, de forma dispersa nas fases anteriores.

SÍNTESE

O que se procurou mostrar neste artigo foi a alternância de instrumentos e entendimentos que se observa ao longo das décadas relativamente à gestão urbana brasileira, ora valorizando ora relegando prioridades e agentes executores do processo de construção da cidade. Um fenômeno que surpreende pela constante revalorização de problemas, soluções e prioridades necessárias; que temporalmente inverte os papéis

¹¹A demora na implementação dos processos participativos ou mesmo num entendimento mais inclusivo do espaço urbano pode ser comprovada pela lentidão parlamentar em aprovar o Estatuto da Cidade como legislação que revê certos princípios na gestão urbana brasileira.

da teoria e da prática; que não permite o sonho de a teoria encapsular a realidade. O que se adotou neste artigo é um procedimento metodológico que recorta para o estudo, conscientemente, alguns dos aspectos urbanos, sem, no entanto, deixar de guardar a mera presunção de considerar todos os demais. Os sintomas de volubilidade e complexidade que caracterizam a cidade que aqui se discutiu são mais extensos em número, e talvez em impacto, do que anteriormente fora apresentado.

Com esse entendimento de cidade procurou-se então inserir o objeto numa contextualização onde aspectos internacionais ganham importância na formulação da teoria e da gestão de assentamentos humanos e onde esforços significativos (como o da quase generalização dos processos de Planos Diretores e de Planos Estratégicos) arriscam não impor mudanças equivalentes. Uma influência que, no mundo das idéias, acredita-se ser positiva, pela proposição que ela traz em termos de colocar em dúvida o modelo mais tradicional de gerir cidades. Estão agora estabelecidas como parâmetros de referência a participação de um maior número de agentes na gestão urbano-ambiental, a priorização de áreas mais carentes da cidade, a valorização da questão ambiental, a consideração do capital social disponível nessas comunidades e, aquilo que pode parecer paradoxal por parte de princípios universais, a defesa de soluções locais, dentre outros. Esses são fatores que se verificam de forma cumulativa ao longo das fases aqui discutidas e que os Planos Diretores e os Planos Estratégicos assumem sem grandes mudanças conceituais, apenas reforçando o que já se observava.

Aquilo que tem características locais, exemplificando o processo de globalização contemporâneo, é, cada vez mais, pensado e gerido por princípios e teorias formulados por agentes que lhes são externos. Tais princípios e teorias – e esta é uma das hipóteses deste artigo – constituem um aparato que se acredita estar construindo novos marcos urbanos. São marcos impostos por diferentes agentes internacionais e internalizados por diferentes formas. Marcos no momento difundidos como idéias a serem seguidas e que, a despeito de sua aparente legitimidade, não se pode arriscar dizer definitivos.

É nesse cenário que se propõem, elaboram e implementam os instrumentos de Planos Diretores e de Planos Estratégicos. O contexto em que uma política é realizada ou um instrumento é construído ou aplicado, em oposição a seus procedimentos metodológicos e mesmo de sua formatação legal, é mais relevante para o sucesso ou para o fracasso de uma iniciativa.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, 2).
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e terra, 1983.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS, 1996, Istambul. **Agenda Habitat II**. Disponível em: <<http://www.hsd.ait.ac.th/agenda/habitat.htm>>. Acesso em: 1997.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. **Agenda 21**. Curitiba: IPARDES, 1997.

CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETOS MODERNOS, 4., 1933, Atenas. **Carta de Atenas**. S.l.: UFMG/Diretório Acadêmico da Escola de Arquitetura, 1964.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. **Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC/PDI-2001**. Curitiba, 2000. Documento interno.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. **Programa de Desenvolvimento Integrado, PDI-1978**. Curitiba, 1978.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. **Programa de Investimentos para a Região Metropolitana de Curitiba**: versão preliminar. Curitiba, 1985. Documento interno.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. **Urbano e regional: o contexto pós-constitucional em debate**. Curitiba, 1991.

INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIÃO. **O que o brasileiro pensa do meio ambiente, desenvolvimento e sustentabilidade**. Brasília: MMA: ISER, 1997

KUHN, Thomas. **The structure of scientific revolutions**. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1988.

PACHECO, Regina Silva et al. Atores e conflitos em questões ambientais urbanas. **Espaço & Debates**, São Paulo: NERU, n. 35, p. 46-51, 1992.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. **Cadernos de Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba: Ed. da UFPR, n.1, p.47-62, 1994.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>>. Acesso em: maio 2006.

WERNA, Edmundo. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. **Espaço & Debates**, São Paulo: NERU, v.16, n.39, p.10-22, 1996.