



trolar), sua forma (documentos simplificados), seu conteúdo (implementação e impacto ambiental) e sua elaboração (maior participação).

Documentos adaptados a cada região

A área abrangida pelo documento varia em função das dimensões da cidade. Para uma população da ordem de 200 mil habitantes, é possível limitar-se ao conjunto urbano e suas margens adjacentes. Neste caso, um documento principal de planejamento é suficiente, podendo ser eventualmente completado por um ou vários planos urbanísticos para os setores a criar ou para o reordenamento. No entanto, quanto maior a aglomeração urbana, mais difícil se torna o planejamento e gerenciamento com base em um documento único. O impacto do crescimento sobre as periferias rurais requer a inclusão dessas áreas no projeto de urbanização e de desenvolvimento no médio e longo prazos.

A partir do momento em que a cidade atinge a dimensão de metrópole (em torno de um milhão de habitantes) ou de "grande" metrópole (por volta de dois milhões de habitantes), é indispensável que as autoridades locais compreendam a necessidade de dispor de vários planos com funções específicas:

- Um documento estratégico em pequena escala (1/10.000 a 1/50.000) que estipule as orientações estratégicas, as principais infraestruturas,



Seja em Phnom Penh (Camboja, acima) ou em Querétaro (México, abaixo), as municipalidades precisam dispor de ferramentas capazes de gerenciar o crescimento.

A arte do diagnóstico compartilhado

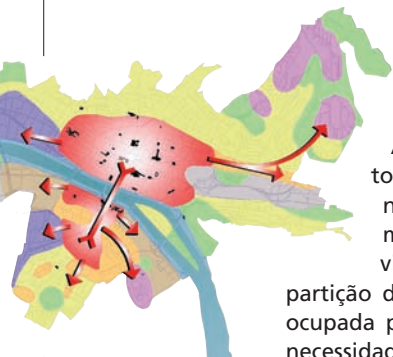
A avaliação que precede um plano diretor deve descrever os pontos fortes e as problemáticas da cidade: quais são as oportunidades da região em termos de infraestruturas, equipamentos públicos ou meio ambiente? Quais são os pontos fracos em matéria de prevenção de riscos e estrutura urbana existente? A partir dessas respostas, quais são os desafios em termos de atratividade, condições de vida e funcionamento da cidade? Como esse diagnóstico é compartilhado pelos protagonistas locais, ele pode fornecer uma base de orientação mais adaptável e tornar-se um autêntico "painel de controle" da implementação do documento.

as dificuldades, as áreas de risco, as zonas urbanas e urbanizáveis, etc.

- Um ou vários documentos por setor existente ou novo (1/5.000, por vezes 1/2.000), que possibilite um gerenciamento mais focalizado das construções e redes de abastecimento.

Porém, seja qual for a dimensão da cidade, os documentos de urbanização devem ser completados por um plano de ação de curto e médio prazo que explicite diversas operações (questão fundiária, habitação, atividades, infraestruturas, redes, etc.) em um certo número de fichas (detalhes do projeto, etapas, custos, documentos gráficos dos tipos de planos, cortes, etc.), e contenha, além disso, uma avaliação





Documentos didáticos (acima, o projeto de planejamento urbanístico e desenvolvimento sustentável de Rouen, na França), reuniões de explicação (ao lado, em Kawempe, Quênia) ou de diálogo (abaixo, em Nouakchott, Mauritânia): a crescente participação dos cidadãos é indispensável para o equilíbrio do crescimento das cidades.



dos aspectos ambientais ou um estudo de impacto para cada operação.

A elaboração de documentos de planejamento e urbanismo evoluiu consideravelmente. Até os anos 1980, vigorava o princípio de repartição dos investimentos pela área ocupada pela cidade, em função das necessidades quantitativas estimadas para os 25 anos subsequentes. As atuais abordagens de planificação tendem a uma maior flexibilidade. A prioridade é dada a estruturas de orientação adaptadas e evolutivas, que ofereçam maior facilidade de gerenciamento e fixem objetivos para um horizonte de 10 a 15 anos. Desta forma, procura-se promover dinâmicas locais existentes e capazes de ela-

borar um projeto, em vez de conceber programas de ordenamento exaustivos e difíceis de desenvolver no longo prazo. Embora esta abordagem possa apoiar-se em "boas práticas" urbanas registradas nas mais diversas regiões, não se recomenda a sua transposição sem as devidas adaptações.

Novas práticas

Em muitos casos, os recursos financeiros e legislativos de que as cidades dispõem para orientar seu desenvolvimento são inversamente proporcionais à pressão urbana que elas enfrentam. Sem ferramentas realmente eficazes para preservar áreas reservadas e impor o uso atribuído a um determinado espaço ou a proibição de construir, as cidades se veem na total incapacidade de orientar o desenvolvimento espontâneo. Na ausência de uma estrutura regulamentar e administrativa eficaz, a capacidade de um planejamento urbanístico ou plano diretor funcionar mediante proibições é insignificante, tornando necessário o uso de incitação e acordos.

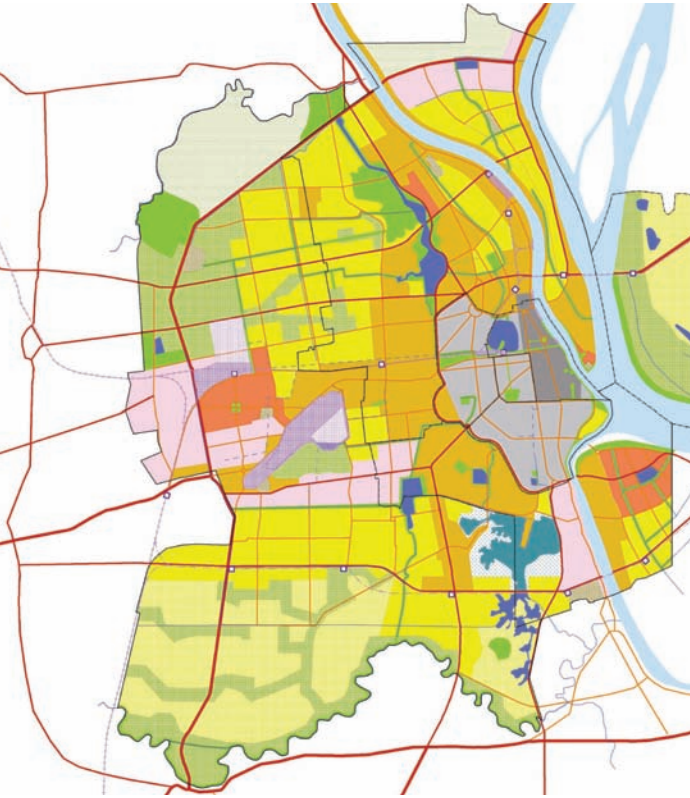
Embora um planejamento urbanístico e planos diretores continuem sendo indispensáveis às metrópoles, nas cidades de pequeno e médio porte novos documentos têm surgido: al-





A função de um plano diretor

Em Phnom Penh (foto acima) a Cooperação Francesa prestou apoio à elaboração de um plano diretor de urbanismo para o horizonte 2020. Como referência para investimentos públicos e privados, ele estabelece a localização dos principais equipamentos e a estrutura de base da rede pública de abastecimento, bem como o tipo de uso preferencial dos espaços urbanos. Além disso, orienta a adequação de documentos setoriais sobre água, saneamento, etc. Mais que gerenciar situações de emergência (inundações, etc.), o plano diretor enfatiza a consolidação das administrações locais, a definição de uma regulamentação urbanística para os distritos, a preservação de grandes espaços reservados e a implementação de um banco habitacional e uma agência fundiária.



O plano diretor de urbanismo de Phnom Penh (Camboja).

guns têm como principal objetivo contribuir para um gerenciamento simplificado do ordenamento do espaço e dos serviços urbanos; outros enfatizam a identificação e o acompanhamento de prioridades claras em termos de ação e investimento.

Testados a partir dos anos 1990, os chamados "planos urbanos de referência" se limitam a um documento estrutural, sem distinção de setores, constituindo uma referência para a implantação das futuras redes de abastecimento e das atividades. Eles indicam apenas o traçado das vias rodoviárias e dos serviços urbanos mais importantes, as áreas previstas para a ampliação dos bairros nos cinco a dez anos subsequentes, e os espaços reservados para a instalação de equipamentos urbanos. Assim, esses planos

constituem uma estrutura de programação e ação no médio prazo, oferecendo maior facilidade de gerenciamento para as equipes locais.

Este tipo de documento pode fixar as fronteiras das áreas destinadas a construções, recomendar o tipo de ocupação do solo (indústria, habitação popular, infraestruturas próximas) e, por vezes, indicar a população estimada no longo prazo. Ele permite calcular as necessidades em termos de equipamentos urbanos coletivos e dimensionar as vias de circulação e as redes de abastecimento. A abordagem tem como base a estrutura existente na cidade, denominada "grande malha urbana", dando particular atenção à articulação entre planificação e serviços urbanos (água potável, saneamento, esgotos, eletricidade, iluminação, etc.).

A viabilidade dessa nova abordagem esbarra, no entanto, no limite de 200 a 300 mil habitantes, embora, mesmo

As agências urbanas do Marrocos



Desde o início dos anos 1990, 25 agências urbanas foram criadas ou estão em fase de projeto nas cidades marroquinas. Funcionando como serviços descentralizados da administração nacional, elas atuam em quatro principais áreas:

1. elaboração de estudos e documentos urbanísticos legislatórios (planos diretores, planejamento urbanístico, etc.);
2. implementação de documentos e da gestão urbana (aprovação de projetos de loteamento, projetos de utilidade pública, etc.);
3. realização de operações (reabilitação e renovação, reestruturação de bairros);
4. consultoria para instâncias locais e para quaisquer operadoras – públicas ou privadas – que atuem no setor de planejamento urbanístico e ordenamento.

As assembleias distritais da cidade de Pikine (Senegal) elaboraram planos de ação prioritários: fóruns de cidadania, comitês de acompanhamento e comissões municipais especializadas.

além deste patamar, possa ser um modo de planificação satisfatório nas periferias urbanas, a fim de gerenciar a urbanização espontânea ou irregular.

Desde 1999, o Banco Mundial vem preconizando a elaboração de "Estratégias de Desenvolvimento Urbano" (City Development

Strategies, CDS), cujo princípio é instituir um crescimento mais equilibrado das cidades com base na crescente participação dos cidadãos.

A visão global do planejamento urbanístico e do desenvolvimento urbano dessas estratégias é menos ampla que a de um plano diretor, mas mostra-se mais operacional em termos de definição de prioridades, de ação e de avaliação das atividades. Os objetivos são fixados em relação a um "diagnóstico compartilhado" dos pontos fortes e fracos, bem como das oportunidades e dos riscos. A partir desses elementos, são formuladas Estratégias de Desenvolvimento para a cidade e uma série de ações e investimentos. Além disso, são elaborados indicadores para acompanhar o cumprimento dos objetivos.

Embora as Estratégias de Desenvolvimento Urbano possam ser criticadas por oferecerem um conhecimento e um acompanhamento insuficientes do desenvolvimento da cidade como um todo, elas apresentam duas vantagens:

- permitem articular, por um lado, a visão dos decisores locais sobre a cidade, seu desenvolvimento econômico e seus objetivos em matéria de meio ambiente e redução da pobreza e, por outro lado, prioridades claras em termos de ação e investimento;
- promovem uma maior participação da população e dos protagonistas locais, como ONGs e associações.

Nessas áreas, as Estratégias de Desenvolvimento Urbano integraram lições aprendidas com ações multilaterais, como Programas de Gestão Urbana (PGU) ou de Desenvolvimento Social Urbano (PDSU). Este último, por exemplo, defende a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento, tendo como principal desafio promover a criação de um projeto local coerente e integrador, a partir de uma abordagem de diálogo e negociação entre os diversos protagonistas locais (municipalidades, categorias sociopro-





fissionais, serviços do Estado, etc.). Um dos mais conhecidos projetos é o da cidade de Pikine (Senegal), onde o PDSU prestou apoio aos distritos na elaboração de planos de ação prioritários, por meio de fóruns de cidadania, comitês de acompanhamento e comissões municipais especializadas. Todavia, embora as estruturas locais tenham funcionado bem no âmbito dos bairros, a continuidade deixou a desejar por falta de uma estrutura que levasse o trabalho adiante, de forma duradoura, no plano municipal.

Para concluir, enfatizamos a necessidade absoluta de refletir sobre a gestão e o acompanhamento dos documentos de urbanização desde o momento de sua elaboração. Muitos planos e estratégias são apresentados às cidades e metrópoles com "chave na mão", sem que haja estruturas locais para dar prosseguimento à sua implementação. O acompanhamento requer a adesão e a capacitação de profissionais locais desde as fases iniciais do programa, bem como a disponibilidade de recursos técnicos.

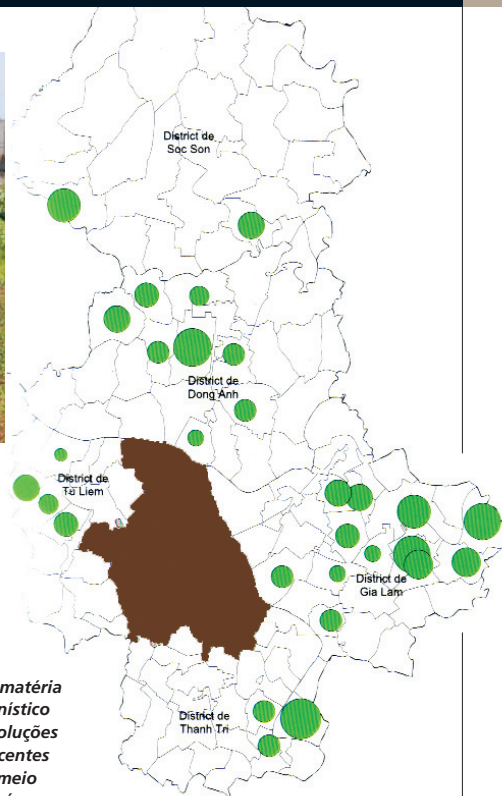
Essa estrutura de apoio é fundamental para garantir a implementação de um plano, seu acompanhamento (indicadores, painéis estatísticos, ferramentas de cartografia e endereço, observatórios, etc. – consultar o capítulo Descrever as cidades) e sua avaliação periódica, tendo em vista adaptações ou revisões posteriores. Em geral, nas cidades de pequeno e médio porte, a criação (ou consolidação) de um escritório de urbanismo

O abastecimento de alimentos de Hanói, segunda maior cidade do Vietnã, depende de um cinturão de vilarejos hortícolas.

A transformação da estrutura urbana e as novas orientações em matéria de planejamento urbanístico obrigam a encontrar soluções coerentes para os crescentes problemas ligados ao meio ambiente, à gestão da água e ao acesso à terra. O atlas infográfico Périurbanisation dans la Province de Hanoi, realizado pelo CNST vietnamita e a universidade de Bordeaux III, apresenta um enfoque original sobre as relações complexas que existem entre centro e periferia, agricultura e urbanização.

ou de desenvolvimento não é suficiente. Nas grandes cidades e metrópoles, é preciso criar estruturas específicas – como agências urbanas (Marrocos) ou institutos municipais de planejamento (México).■

Um visitante no Instituto de Planificação da Cidade de Leon (México).



Webgrafia

Cities Alliance

Um grande número de informações disponíveis, inclusive sobre Estratégia de Desenvolvimento Urbano.

www.citiesalliance.org

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France – IAURIF

www.iaurif.org/fr/index.htm

Atelier Parisien

d'Urbanisme – APUR
Consulta a um banco de dados sobre urbanismo.

www.apur.org

IGN International (filial do Instituto Geográfico Nacional)

www.ignfi.fr

Établissement Public

d'Aménagement de

Sénart – EPA Sénart

www.epa-senart.fr

Groupement d'Intérêt

Économique des

Aménageurs et

Développeurs en France

– GIE ADEFrance

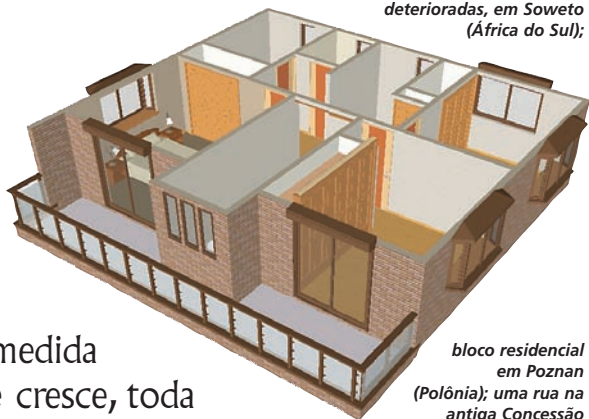
www.gie-adeFrance.fr

Webgrafia on-line:

www.villesendevenir.org

Habitação e questão fundiária

Da esquerda para a direita e de cima para baixo: visualização em 3D de um apartamento no Japão; contraste entre uma habitação formal e uma habitação informal, ambas deterioradas, em Soweto (África do Sul);



bloco residencial em Poznan (Polónia); uma rua na antiga Concessão Francesa de Xangai (China).

Atualmente, em todas as regiões do planeta, as habitações são majoritariamente construídas sem respeito por normas e princípios legislativos, seja porque não correspondem ao alvará de construção concedido, seja porque são construídas sem autorização, seja porque – e este é de longe o caso mais frequente – a construção é realizada em terreno alheio, em geral pertencente ao governo. Entre 40% e 80% da população das grandes cidades indianas vivem em moradias sem registo formal. A mesma situação é vivida por 30% a 40% dos habitantes das cidades latino-americanas. Essa porcentagem é ainda mais elevada nas cidades da África Subsaariana. Portanto, existe nas cidades em desenvolvimento uma marcada oposição entre os dados oficiais e a cidade real, com repercussões diretas sobre as condições de vida: o processo de construção em geral antecede o de aquisição da propriedade e de instalação de redes de

À medida que cresce, toda cidade deve refletir sobre a questão da habitação e as diversas problemáticas envolvidas, como regimes fundiários, construções e financiamentos para a aquisição de moradia. Nos países em desenvolvimento, é a questão fundiária que condiciona todas as demais.



A ocupação informal

Os loteamentos irregulares se caracterizam mais pelos problemas no plano administrativo (irregularidade na transferência de posse, falta de registro, não conformidade em relação às regras de urbanismo, às normas de infraestruturas e de construção e à legislação fiscal) do que pela falta de equipamentos urbanos. O grau de irregularidade varia conforme o caso. No entanto, é raro que os habitantes de um bairro precário se encontrem em situação irregular ao mesmo tempo nos planos fundiário, urbanístico e tributário. Muitos desses bairros não padecem das condições de precariedade e insalubridade observadas nos distritos criados por "invasores", e abrigam uma população de classe média. Este é, por exemplo, o caso de loteamentos em São Paulo, de "colônias" na Cidade do México e de bairros clandestinos de cidades marroquinas.