Reformando Cidades Livres: Desafios do Planejamento Urbano

Estudo Livres 04/2023

O Brasil, uma nação vasta e diversificada, enfrenta desafios significativos no cenário urbano do século XXI. Com mais de 80% da população vivendo em áreas urbanas, as cidades brasileiras representam um microcosmo de oportunidades e desafios.[1]

De acordo com o economista urbano Edward Glaeser, as cidades são centros naturais de oportunidades econômicas devido à aglomeração de pessoas, empresas e recursos. Nesse sentido, em áreas urbanas, a densidade populacional e a proximidade física criam um ambiente propício para a inovação, o empreendedorismo e o desenvolvimento de habilidades.

Logo, as cidades oferecem uma gama diversificada de empregos e permitem que as pessoas encontrem oportunidades que se alinhem com suas habilidades e interesses. Além disso, a proximidade entre empresas e trabalhadores nas cidades promove a aprendizagem e a colaboração, impulsionando o crescimento econômico.

Ou seja, para a maior parte da população, é nas cidades que se pode desenvolver suas potencialidades e buscar melhores oportunidades. Por isso, cidades que funcionem podem efetivamente contribuir para aumentar a liberdade e o leque de opções das pessoas.

Assim, neste Estudo Livres, examinaremos em detalhes a complexidade do Planejamento Urbano no Brasil, destacando seu papel fundamental na criação de ambientes urbanos sustentáveis e na promoção de uma melhor qualidade de vida para milhões de cidadãos que habitam nossas cidades. À medida que as cidades continuam a crescer, também surgem problemas complexos que exigem soluções inovadoras e abordagens estratégicas para o desenvolvimento urbano.

1. Desafios das Cidades Brasileiras

Ao longo do último século, a urbanização baseada em planejamento deficiente e com bases conceituais equivocadas resultou em congestionamentos de tráfego que não apenas impactam negativamente os deslocamentos, mas também a qualidade do ar, contribuindo para a poluição atmosférica. Apesar de ocuparem 90% das vias, os carros representam apenas um terço dos deslocamentos urbanos em grandes cidades, com os outros dois terços sendo viagens a pé e de transporte coletivo.[2]

Além disso, estudo da Organização Panamericana de Saúde constatou que as concentrações de material particulado PM2,5, associadas a problemas respiratórios e cardiovasculares, ultrapassam os limites seguros em várias áreas urbanas brasileiras.[3]

Somados a isso, a falta de moradias acessíveis é uma questão premente. O efeito regulatório sobre o mercado habitacional das cidades brasileiras frequentemente resulta em

uma oferta de moradia insuficiente na maioria das grandes cidades. As regulamentações rígidas, burocracias excessivas e restrições de zoneamento muitas vezes dificultam a construção de novas habitações, elevando os preços e tornando a moradia acessível um desafio para grande parte da população. Isso contribui para desequilíbrios no mercado imobiliário, agravando a crise habitacional em diversas regiões urbanas do país.

Como consequência, as famílias brasileiras sem moradia própria gastam, em média, mais de 30% de sua renda com aluguel, um indicador de sobrecarga financeira considerável.[5] Nesse contexto, a necessidade de moradias a preços acessíveis é uma preocupação crescente.

Outra faceta desafiadora do cenário urbano brasileiro é a segurança pública. De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o país registrou mais de 47 mil homicídios em 2022, uma estatística alarmante.[4] Além disso, a polarização política se infiltrou nas ruas, com relatos crescentes de agressões físicas baseadas em opiniões políticas. Essa situação levanta questões sobre a coexistência pacífica em nossas cidades.

Tais desafios são exacerbados por uma população que, em grande parte, não recebeu educação política adequada. Os brasileiros precisam compreender como funcionam os sistemas de governança e planejamento para participar efetivamente no desenvolvimento de suas cidades. A educação política e a conscientização são fundamentais para criar cidadãos ativos e informados.

Para lidar com esses desafios, o Planejamento Urbano deve envolver uma análise abrangente das possibilidades e recursos disponíveis, levando em consideração as características locais, a cultura e as necessidades da comunidade. É por meio do Planejamento Urbano que podemos moldar o futuro de nossas cidades e enfrentar os problemas críticos que afligem os habitantes urbanos.

2. Papel das esferas Federal, Estadual e Municipal no Planejamento

O Planejamento Urbano no Brasil é uma complexa rede de regulamentações e diretrizes que opera em três esferas de poder distintas: federal, estadual e municipal.

Em nível federal, são definidas diretrizes de amplo alcance para o desenvolvimento urbano em todo o país. Esses planos federais abrangem questões macrorregionais e setoriais, como mobilidade urbana e preservação do meio ambiente. No entanto, a efetiva implementação dessas diretrizes depende da atuação das esferas estaduais e municipais, que adaptam as políticas para atender às necessidades locais.

Na esfera estadual, os planos podem assumir diferentes abordagens. Alguns são gerais, abordando a organização do território estadual de acordo com as diretrizes federais estabelecidas. Além disso, podem ser desenvolvidos planos setoriais e temáticos, como planos de desenvolvimento de vias estaduais. Esses planos estaduais adaptam as diretrizes nacionais para atender às necessidades e desafios específicos de cada estado, como é o caso do PELT (Plano Estadual de Logística e Transportes), um

plano que visa aprimorar a infraestrutura de transportes em modais, como rodovias, ferrovias, hidrovias e aerovias a nível estadual.

O planejamento urbano na esfera municipal é o que tem maior impacto, uma vez que os municípios são a base da administração pública e, portanto, estão mais próximos dos problemas e desafios locais. Os planos urbanísticos municipais abordam questões altamente específicas relacionadas ao planejamento urbano, como zoneamento (definindo o que pode ou não ser construído em áreas específicas), alinhamento de edifícios e melhorias urbanas.

Apesar da importância do planejamento a nível municipal, dados da Confederação Nacional dos Municípios apontam que, em 2021, apenas 51% dos municípios brasileiros possuíam Plano Diretor, um dos instrumentos legais mais importantes para o ordenamento urbanístico nas cidades.[6]

Essa complexa teia de regulamentações reflete a diversidade e os desafios do planejamento urbano no Brasil.

3. Capturas regulatórias e o caso do Plano Diretor de São Paulo

O Plano Diretor, previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), desempenha um papel central no desenvolvimento das cidades brasileiras. Para municípios com mais de 20 mil habitantes, o Plano Diretor é obrigatório e foi criado como o instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e expansão urbana.[7] É por meio do Plano Diretor que se estabelecem diretrizes para o zoneamento, índices urbanísticos e outras questões cruciais para o ordenamento das cidades.

Então, os Planos Diretores podem ser instrumentos úteis para uma regulação que permita o desenvolvimento urbano e a melhoria da qualidade de vida nas cidades. Em São Paulo, vemos como esses Planos Diretores, suas revisões e adaptações moldaram o planejamento urbano ao longo das décadas, destacando conflitos de interesses que, ao se utilizarem dessa ferramenta, prejudicam a população em detrimento de grupos específicos.

O histórico de Planos Diretores na cidade inclui os de 2002 e 2014, com uma revisão em 2023. O Plano de 2002 criou o FUNDURB, financiado pela Outorga Onerosa, destinado a investimentos em Habitação de Interesse Social (HIS) e mobilidade urbana.

O Plano de 2014 introduziu o Coeficiente de Aproveitamento (CA) que controla o tamanho dos edifícios. Também abordou o déficit habitacional (estimado em 550-600 mil moradias) através de três instrumentos: alocando parte do FUNDURB para HIS, estabelecendo Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para moradia social e aplicando a "Cota de Solidariedade" que exige HIS em empreendimentos maiores.

O Plano de 2014 também distinguiu áreas centrais de franjas da cidade, impondo restrições de construção mais rígidas nas áreas centrais. A revisão de 2023 expandiu as áreas de construção nos eixos, promovendo o crescimento no centro expandido de São

Paulo.

Como consequência de grupos organizados que conseguem fazer prevalecer sua vontade, o plano acaba apresentando disfunções evidentes, indo de encontro aos seus próprios objetivos. Embora tenha como meta uma cidade mais equilibrada, inclusiva e sustentável, o resultado é frequentemente o oposto.

Ao restringir a oferta de moradia a partir da imposição de limites à construção e do coeficiente de aproveitamento do solo, o plano eleva os custos e dificulta o acesso à habitação. Também acaba por fomentar a segregação socioespacial, ao concentrar a população de baixa renda em áreas periféricas precárias designadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Além disso, a partir de regras de preservação arquitetônica ultrapassadas, muitas vezes contribui para a degradação ambiental ao promover o espalhamento urbano e o aumento das distâncias entre moradia, trabalho e lazer.[8]

4. Planejamento Urbano para Cidades Livres na Prática

O Brasil enfrenta um desafio complexo na implementação do Planejamento Urbano. Suas cidades, muitas vezes caracterizadas por uma vasta diversidade geográfica, social e econômica, demandam abordagens multidisciplinares e uma flexibilidade constante nos planos diretores.

Dados relevantes destacam a urgência dessas questões. Em São Paulo, o déficit habitacional é estimado entre 550 e 600 mil moradias, em Salvador são 110 mil moradias necessárias e em Manaus, o déficit é de 119 mil habitações, segundo dados das secretarias estaduais, evidenciando a necessidade de políticas habitacionais eficazes, conforme delineado nos Planos Diretores.[9]

Nesse sentido, a legislação e a regulamentação muitas vezes são conflitantes e complexas, resultando em atrasos e custos elevados para o desenvolvimento urbano. Para superar essas barreiras, é essencial simplificar o processo de aprovação de projetos e confiar na responsabilidade dos arquitetos e urbanistas para garantir a qualidade dos projetos, eliminando a necessidade de um controle excessivamente minucioso.

Além disso, uma mudança importante envolve a eliminação do zoneamento que separa rigidamente comércio e residências, promovendo uma maior mistura de usos nas áreas urbanas. Isso cria bairros mais diversificados e vibrantes, tornando as cidades mais acessíveis e interessantes para seus moradores.

A exigência de recuos obrigatórios também deve ser eliminada. Isso permite uma utilização mais eficaz do espaço urbano, possibilitando que as edificações sejam projetadas para maximizar o espaço disponível, melhorando a densidade e a eficiência do uso da terra.

Para revitalizar áreas urbanas já construídas, é fundamental implementar incentivos para fachadas ativas em edifícios existentes. Isso significa na prática encorajar

e permitir lojas e espaços públicos interativos, criando ambientes mais atraentes e dinâmicos que estimulem o comércio local e o convívio social.

Outra mudança necessária envolve a eliminação da exigência de vagas de estacionamento. Isso incentiva o uso de alternativas de transporte, reduzindo o tráfego e a dependência de carros, tornando a cidade mais sustentável e amigável para pedestres.

Para promover o crescimento vertical e uma paisagem urbana única, os limites de altura para novas construções devem ser ampliados. Isso permite que novos edifícios aproveitem o espaço disponível de forma mais eficiente e criem uma paisagem urbana dinâmica.

Em conjunto, essas medidas simplificam o processo de planejamento urbano, tornam as cidades mais inclusivas e eficientes, e melhoram a qualidade de vida para os habitantes urbanos. Além disso, priorizar intervenções menores e locais em vez de megaprojetos de transporte contribui para uma mobilidade urbana mais eficaz, reduzindo os custos e minimizando o impacto negativo na cidade.[11]

Esses desafios são representativos das complexidades que muitas cidades brasileiras enfrentam na busca por um desenvolvimento urbano equitativo e viável. O planejamento urbano eficaz é uma peça fundamental para enfrentar esses desafios e construir cidades mais habitáveis, inclusivas e resilientes para todos os seus cidadãos.

Conclusão:

Uma gestão urbana eficaz desempenha papel crucial na ampliação das oportunidades e na promoção das liberdades individuais nas cidades brasileiras. Desafios comuns aos grandes centros urbanos brasileiros, como congestionamentos, habitação inacessível, insegurança e transporte público ineficiente, restringem o pleno aproveitamento dessas oportunidades.

Nesse sentido, o planejamento urbano bem elaborado, o máximo possível blindado da captura por grupos de interesses, é fundamental para criar ambientes urbanos sustentáveis e melhorar a qualidade de vida nas cidades.

Para superar esses desafios, o planejamento urbano precisa considerar as especificidades locais e a diversidade cultural. A capacidade de promover uma gestão urbana flexível e multidisciplinar, que se adapte às necessidades dinâmicas das comunidades, é essencial para garantir que as cidades brasileiras se tornem lugares mais inclusivos, habitáveis e resilientes, onde as oportunidades floresçam e as liberdades individuais sejam plenamente exercidas.

Com a Colaboração de:

Maria De'Carli
Assessora parlamentar da vereadora Cris Monteiro

Rafael Moredo
Analista de Relações Governamentais do Livres

Referências

1. Portal da Câmara dos Deputados. Camara.leg.br. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2364109>. Acesso em: 15 jun. 2023.

2. CAOS PLANEJADO. A promoção da desigualdade pelo planejamento urbano. 2019.. Acesso em: 24 out. 2023.

3. ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. Novos dados da OMS revelam que bilhões de pessoas ainda respiram ar insalubre. OPAS/OMS, 2022. Disponível em: https://www.paho.org/pt/noticias/4-4-2022-novos-dados-da-oms-revelam-que-bilhoes-pessoas-ainda-respiram-ar-insalubre. Acesso em: 5 out. 2023.

4. MATOS, Thaís. Brasileiros sem casa própria gastam mais de 30% da renda familiar com aluguel, diz pesquisa. G1, 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/06/09/brasileiros-sem-casa-propria-gastam-mais-de-30percent-da-renda-familiar-com-aluguel-diz-pesquisa.ghtml. Acesso em: 5 out. 2023.

5. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/. Acesso em: 5 out. 2023.

6. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Planos diretores em pequenos municípios será tema da roda de conhecimento desta quinta. Disponível em: https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/planos-diretores-em-pequenos-municipios-sera-tema-da-roda-de-conhecimento-desta-quinta. Acesso em: 5 out. 2023.

7. BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

8. CAOS PLANEJADO. Um novo Plano Diretor Estratégico para São Paulo. 2019. Acesso em: 24 out. 2023.

9. BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766compilado.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

10. Instituto Humanitas Unisinos. Censo 2022: Brasil tem 11 milhões de casas e apartamentos vagos. Disponível em: https://www.ihu.unisinos.br/categorias/630177-censo-2022-brasil-tem-11-milhoes-de-casas-e-apartamentos-vagos. Acesso em: 5 out. 2023.

11. CAOS PLANEJADO. O Guia de Gestão Urbana. 2019. Acesso em: 24 out. 2023.