



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

DIREITO À CIDADE: INSTRUMENTO OU UTOPIA? ANÁLISE DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL (2019) DE CARUARU-PE.

Caroline Barreto Calado (Universidade Federal do Espírito Santo) - caroline.calado@edu.ufes.br
Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pelo Centro Universitário do Vale do Ipojuca - UNIFAVIP, com especialização em Design de Interiores com ênfase em tecnologia e inovação pela mesma instituição. Pós graduanda em Arquitetura e Urbanismo pelo Progr

Eneida Maria Souza Mendonça (Universidade Federal do Espírito Santo) - eneidamendonca@gmail.com
Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1980), mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1995) e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2001). Atualme

Direito à Cidade: instrumento ou utopia?

Análise da revisão do Plano Diretor Municipal (2019) de Caruaru-PE.

INTRODUÇÃO

Com a urbanização e o crescimento vertiginoso das cidades brasileiras, acentuou-se a necessidade de texto complementar à Constituição de 1988, no que tange ao desenvolvimento, o direito às cidades e a instauração da função social da propriedade.

Em resposta a essa demanda, resgataram-se propostas iniciadas na década de 1970, desenvolvendo-se o Projeto de Lei Nº 5.788/90, mais conhecido como Estatuto das Cidades, aprovado em 2001. Este regulamenta capítulo de política urbana da Constituição, de forma a institucionalizar diretrizes e instrumentos urbanísticos de ordenamento territorial nos níveis federal, estadual e municipal oferecendo aporte técnico aos municípios.

Dentre os instrumentos criados neste Estatuto, estão os Plano Diretores Municipais (PDM's), instituídos com obrigatoriedade em municípios com mais de 20 mil habitantes. Os PDM's tinham como ponto de partida, segundo o próprio Estatuto das Cidades, a definição de padrões de organização do espaço físico, que norteariam os investimentos públicos e legislações de uso e ocupação do solo por meio do zoneamento, a fim de produzir um modelo adequado de cidade.

Ainda segundo o Estatuto das Cidades (2001), o Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. Seu objetivo é ser um instrumento definidor de estratégias para intervenção imediata que estabeleça princípios de ação para os agentes envolvidos no processo de criação de cidades.

É ainda institucionalizado no Estatuto das Cidades a devida participação democrática da população e de entidades representativas dos mais variados segmentos econômicos e sociais durante o processo de elaboração dos Planos Diretores, de forma a promover o debate e priorizar os interesses de ambas as classes.

Sendo assim, conforme o Estatuto, o Plano Diretor é o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento urbano (parágrafo 1º do artigo 182). E deve assegurar o direito à cidade a todos os cidadãos, devendo ser elaborado em municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em zonas de interesse turístico, ou em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Caruaru com sua população estimada de 365.278 habitantes em 2020 segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), foi contemplado efetivamente com o primeiro Plano Diretor Municipal em 28 de janeiro de 1977 (OLIVEIRA, 2016). Segundo Oliveira (2016), o Plano era composto por três volumes, sendo o primeiro o Diagnóstico e Prognóstico, o segundo as Diretrizes e proposições e o terceiro, Código de Obras, Urbanismo e Posturas. Esse Plano

Diretor só foi revisado 27 anos depois, em 27 de julho de 2004, por meio da Lei Complementar 005. Com a revisão, foram implantadas no Plano Diretor Municipal, as funções sociais da propriedade e o direito à cidade previstos no Estatuto da Cidade (2001). Este por sua vez, só recebeu revisão em 2019, a despeito da exigência no Estatuto da Cidade com relação ao prazo máximo de 10 anos.

Dentre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e presente nos Planos diretores municipais de Caruaru, a Outorga Onerosa do direito de construir, despertou interesse no estudo desenvolvido, em função de possibilitar ao proprietário do imóvel exceder o potencial construtivo em determinadas zonas da cidade, mediante contrapartida financeira ao município. Sendo assim, esse instrumento é responsável diretamente pelo impacto na paisagem de zonas urbanas, bem como possíveis impactos em infraestrutura.

Outro interesse nesse estudo, se relaciona à participação popular, considerado elemento fundamental do processo de planejamento inserido na elaboração e implementação do Plano conforme o Estatuto da Cidade, daí a denominá-lo Plano Diretor Municipal Participativo.

Sendo assim, o objetivo deste artigo é descrever, analisar e avaliar a última revisão do Plano Diretor Municipal de Caruaru (2019) em relação a versão de 2004, no que tange a suas garantias constitucionais institucionalizadas pelo Estatuto das Cidades, com foco na aplicação de um instrumento em particular, a Outorga Onerosa do Direito de Construir em Zonas Residenciais. Para tal, faz-se necessário, como objetivos específicos: abordar a função do Plano Diretor Municipal no ordenamento do território das cidades; examinar a função do instrumento de Outorga Onerosa, previsto pelo Estatuto das Cidades, especificamente no município e avaliar a efetiva participação popular no processo de construção da revisão do PDM de Caruaru-PE.

A metodologia adotada neste estudo tem caráter qualitativo, propondo-se a analisar, descrever, interpretar e avaliar os dados de modo indutivo conforme as seguintes etapas: A princípio realizou-se uma pesquisa bibliográfica para fundamentação teórica, abordando-se especialmente os temas.... Em seguida, apresentou-se o instrumento do Plano Diretor em suas duas versões (2004 e 2019) a fim de compreender as estratégias de desenvolvimento propostas para o município e posteriormente analisou-se a última versão, legislação vigente até o presente momento, com aporte técnico conceitual para compreensão do instrumento de Outorga Onerosa em zonas residenciais e efetiva participação popular no processo de construção do Plano.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Carlos Nelson dos Santos (1990), em O Uso do Solo e o Município, mostra como compreender, as competências, os deveres e os limites de atuação das três esferas (União, Estado e Município) sobre a ordenação do território brasileiro. O autor destaca a plena autonomia dos municípios para resolução de questões de interesse local, regulando o desenvolvimento urbano e o direito de construir nas cidades. Com a Constituição de 1988, foi instituído o Plano diretor como instrumento básico da política de ordenamento territorial (SANTOS, C. N. F., 1990), instituindo a função social da propriedade, bem como o direito à cidade.

Para tal regulação do uso do solo, mesmo antes da Constituição de 1988, alguns instrumentos já estavam estabelecidos, entre os quais, o zoneamento, que segundo Nascimento (1982) tem por função, em princípio, compatibilizar usos, misturar atividades e estimular sua complementariedade em determinada fração do território. Sendo assim, esse instrumento tinha a atribuição de orientar o crescimento urbano, por meio de normativas e investimentos municipais em equipamentos urbanos e comunitários (NASCIMENTO, 1982).

Com a criação do Estatuto das Cidades, institucionalizou-se dentre outros, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, instrumento importante que atua diretamente no desenvolvimento dessas zonas previamente constituídas nos Planos Diretores. Este foi criado para instituir ao município a competência de fixar as áreas as quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento da densidade esperado em cada área (ESTATUTO DA CIDADE, 2001). Segundo o Estatuto (2001), o instrumento é instituído sobre a ideia de que a propriedade de um terreno não significa um poder ilimitado sobre ele; sendo assim, o proprietário detentor do direito de superfície, precisa separar o direito de propriedade do direito de construir, já que o próprio Estatuto prevê a função social da propriedade. Dos artigos 21 ao 24, o Estatuto da Cidade (2001), torna o *Direito de Superfície* independente do direito de propriedade, possibilitando ao proprietário, conceder o direito de superfície do seu terreno por tempo determinado ou indeterminado, de forma gratuita ou onerosa.

Esse instrumento de Outorga Onerosa, que segundo Carlos Nelson dos Santos (1990) funcionava antes do Estatuto com o nome de Lei do Solo Criado, constituiu uma inovação proposta em São Paulo, inspirada em modelos europeus e norte-americanos e sua ideia inicial previa que para cada lote seria garantido o direito de construção equivalente a apenas uma vez a sua área, sendo o excedente convertido em pagamento à autoridade pública com destino a investimentos em infraestrutura e equipamentos urbanos necessários à comunidade.

Sendo assim, o Art. 28 do Estatuto das Cidades (2001), declara que o solo criado poderá ser estabelecido acima de um coeficiente básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana, ficando a cargo do município estipular os limites máximos em seu Plano Diretor.

O próprio Estatuto (2001) indica a intenção de aplicação do solo criado como forma de adensamento, o que significa aumento de densidade de ocupação de uma determinada área, o que traz, segundo ele, uma otimização do uso de infraestrutura urbana. O Estatuto alerta, no entanto, que o aumento da densidade nem sempre significa aumento da densidade populacional, causando na maioria das vezes o efeito inverso, como no exemplo de centros de negócios, que são esvaziados à noite¹.

¹ Esse fenômeno é chamado por Neil Smith de Gentrificação traduzido do inglês *gentrification*, entende-se pela reestruturação de espaços urbanos residenciais e de comércio independentes com novos empreendimentos prediais e de grande comércio, ou seja, causando a substituição de pequenas lojas e antigas residências (BIDOU-ZACHARIASEN, 2007).

Deste modo, esse instrumento divide opiniões no que diz respeito aos desdobramentos de sua aplicabilidade nos espaços urbanos onde há a possibilidade de uso desse dispositivo de ordenamento territorial.

No que tange à discussão da construção de cidades sustentáveis, Rogers (2001) afirma que é necessário que o planejamento urbano contemple também a ecologia urbana, a economia e a sociologia para um desenvolvimento sustentável genuíno. O autor defende que o modelo de 'cidade densa' reinventado é a mais adequada alternativa para a cidade autossustentável. Sendo assim, investir numa cidade densa, com diversidade de usos e atividades econômicas e sociais, uma 'cidade compacta', segundo Rogers (2001), seria o ponto inicial para o aumento de eficiência energética, menor consumo de recursos, menor nível de poluição e uma maneira de frear o crescimento nas bordas urbanas.

Desta forma, a mistura de usos causaria uma descentralização de atividades, diminuindo os deslocamentos e a predominância do automóvel, atribuindo novas centralidades às diversas áreas estipuladas nos zoneamentos dos Planos Diretores.

No entanto, Rogers (2001), assim como Maricato (1996) aponta para uma realidade presente nas cidades brasileiras: um cenário de ilegalidade e implantação de assentamentos informais nas franjas urbanas, causando aglomerações sem acesso a serviços básicos de água, esgoto e energia elétrica, o que foge totalmente do modelo de cidade compacta indicado pelo autor.

Para Maricato (1996), esse cenário de ilegalidade tem origem já por meio dos Códigos Municipais de Posturas, que antecedem aos Planos Diretores Municipais, onde certas áreas eram subordinadas ao capital imobiliário, acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade. Segundo a autora, essa normativa era responsável por contribuir para a ordenação do solo em parte da cidade, mas principalmente para a segregação espacial.

O resultado são zonas extremamente ricas *versus* zonas assustadoramente pobres. Cidades que se dividem entre o legal e o ilegal, como aponta Maricato:

“Se, de um lado, o crescimento urbano foi intenso e o Estado teve dificuldades de responder às dimensões da demanda, de outro, a tolerância para com essa ocupação anárquica do solo está coerente com a lógica do mercado fundiário capitalista, restrito, especulativo, discriminatório e com o investimento público concentrado.”
(MARICATO, 1996, p.66)

Sendo assim, o que se reproduz até hoje em geral, é um contexto em que o mercado imobiliário determina áreas em potencial de valorização e a legislação vai sendo moldada a esses interesses.

Essa disparidade social afeta visualmente as cidades, influenciando na construção da sua paisagem urbana. Para Cullen (1983), a paisagem urbana é a arte de tornar coerente e organizado, visualmente, o emaranhado de edifícios, ruas e espaços que constituem o ambiente urbano (CULLEN, 1983 apud ADAM, 2008, P.63). Fani (1994) explica que essa paisagem expressa o fato de que o espaço se produz desigualmente. E que essas desigualdades podem ser

apreendidas pela diferenciação, no arranjo dos bairros e no movimento das pessoas na cidade.

O que se apresenta na abordagem desses autores, é o impacto significativo que os investimentos do mercado imobiliário têm sobre a paisagem urbana das cidades. Esse empenho em renovar a imagem da cidade com símbolos de modernidade por meio dos edifícios verticais, nada mais é do que investimento em lucros por superposição de terra, ao qual podemos chamar de verticalização. Esse processo é definido por Somekh (1997) como a multiplicação do solo urbano de forma superposta, que proporciona o aproveitamento da terra urbana além de sua totalidade.

É importante frisar que o processo de verticalização se destaca por ser elemento catalisador de investimentos do mercado imobiliário em áreas de extrema valorização do solo, que podem ser núcleos urbanos originais ou em zonas de centro expandido. É nesse cenário, que metrópoles e médias cidades, têm essa tipologia inserida como símbolo de modernidade, e não muito distante dessa realidade, o município de Caruaru-PE, recebe investimentos do mercado imobiliário em habitações verticais, em áreas de centro expandido, possibilitadas pela legislação.

ASPECTOS GERAIS DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE CARUARU

O plano em avaliação diz respeito à Revisão do Plano Diretor Municipal pela Lei Complementar Nº 072, de 30 de dezembro de 2019.

Como visto anteriormente, o PDM de Caruaru tem sua primeira versão datada em 1977 e posteriormente em 2004 uma primeira revisão, pela Lei Complementar 005 de 27 de julho, que instituiu a política de desenvolvimento urbano do município através deste instrumento, buscando fixar diretrizes de ordenamento e desenvolvimento do território para que fosse cumprida a função social da propriedade.

Em tese a Lei de 2004 tinha os seguintes objetivos: I- oferecer condições dignas de vida urbana e rural, II- pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e III- cumprimento da função social da propriedade (CARUARU, 2004).

Em 2019, com mais de 05 anos de atraso² da revisão, foi aprovada em 30 de dezembro a Lei Complementar Nº072 que instituiu o novo Plano Diretor e deu novas providências. Com a nova versão do PDM foi estabelecida uma política territorial de desenvolvimento “sustentável” para o município, compreendendo as áreas urbanas e rurais, ainda com a premissa constitucional de garantir a função social da cidade e da propriedade.

Como objetivos gerais, o novo PDM, tem por pauta os seguintes princípios: I- função social da cidade, II- função social da propriedade, III- Sustentabilidade Urbana, IV- Gestão democrática e participativa e VI- Preservação do meio ambiente. Foi instituído, conforme orienta o Estatuto das Cidades (2002) o direito à cidade para todos, bem como o direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e serviços

² O Estatuto das Cidades prevê no §3º do artigo 40, *que a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.*

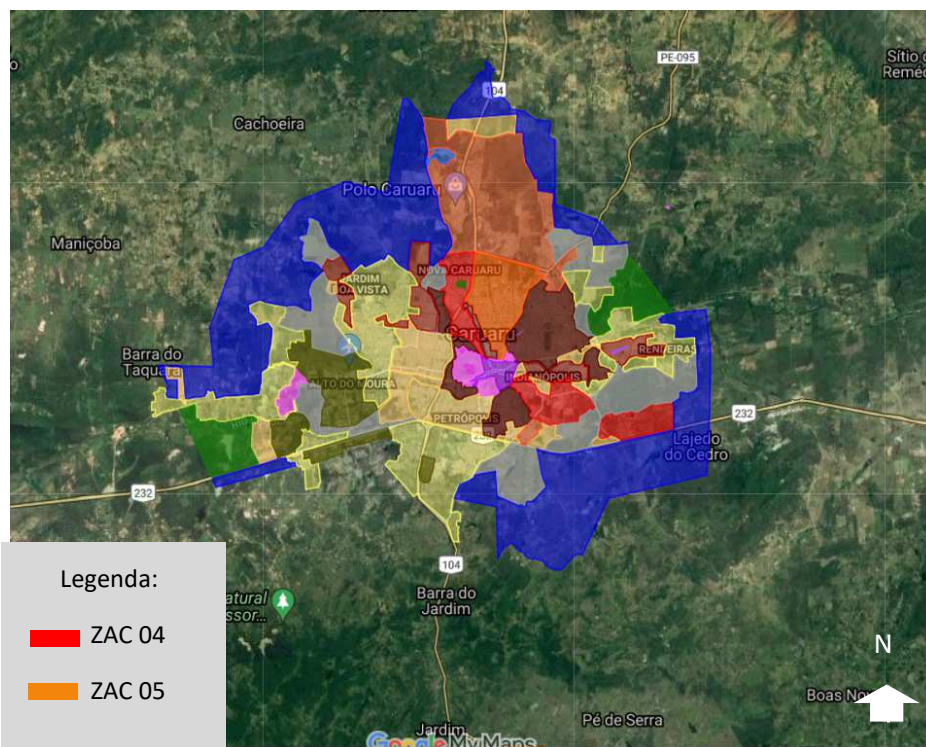
públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana e acessibilidade, ao trabalho, à cultura e ao lazer. (CARUARU, 2019)

O PDM de 2019 cita por meio do artigo 9, que seu desenvolvimento se baseia principalmente considerando a localização estratégica do município na região Agreste do Estado de Pernambuco e frisa a persecução do instrumento pela integração e complementariedade entre atividades urbanas e rurais, buscando a sustentabilidade no processo de desenvolvimento do território.

Além disso, o instrumento afirma garantir: a adequada distribuição espacial de sua população e atividades econômicas de modo a corrigir as distorções no processo de crescimento urbano, o uso da propriedade urbana e rural em benefício da coletividade, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental, o exercício pleno da gestão democrática através da participação da população na formulação, na execução e no acompanhamento do PDM e a *distribuição equânime dos benefícios e ônus decorrente do processo de urbanização*.

Outro grande instrumento modificado na revisão do PDM de Caruaru foi o zoneamento da área urbana do município. Das 6 zonas, sendo dessas, 3 residenciais na lei de 2004, após a atualização, em 2019, passam a 18 Macrozonas, onde 07 delas são zonas residenciais. Dentre essas novas zonas podem ser destacadas, as Zonas de Adensamento Construtivo. Caracterizadas pela ocupação ordenada do território, com lotes pequenos e médios regulares, com recuos determinados onde há existência de conjuntos habitacionais e áreas com extenso padrão de verticalização, além de incidência de vazios urbanos.

Figura 01. Mapa de Zoneamento Município de Caruaru-PE (2020)



Fonte: Prefeitura de Caruaru (2020), modificado pelas autoras. Acesso em: <https://caruaru.pe.gov.br/plano-diretor-lei-72-19-zoneamento/>

É exatamente nessa Zona de Adensamento Construtivo, mais especificamente nas 4 e 5, que está disponível o instrumento de Outorga Onerosa, o que dá a possibilidade de aumento do potencial construtivo sob o lote a cinco vezes o tamanho do mesmo, incentivando a verticalização.

A justificativa da prefeitura do município é que esse instrumento foi disponibilizado, especialmente nessas áreas, pelo grande número de vazios urbanos disponíveis em seu território, no intuito de preenchê-los, incentivando a ocupação dessas regiões e priorizando áreas já consolidadas ao invés de serem investidas em zonas de expansão nos limites do perímetro urbano do município.

Um ponto relevante do artigo 24 da Lei Complementar Nº072 de 2019 é especificamente a diretriz *VI- Aplicar os instrumentos de recuperação de mais valia urbana*, o que pode instituir a promoção da terra urbana como lucro imobiliário de forma velada.

O próprio Plano Diretor reconhece essas duas zonas como áreas de elevado valor imobiliário, onde “pode” ser incentivado o adensamento com verticalização sob padrões de maior conforto ambiental por meio da ampliação da oferta de solo natural com cobertura arbórea (ZAC-4) e forte ocupação residencial de elevado padrão com uma maior concentração de prédios, de igual forma a incentivar a verticalização pelas condições de traçado urbano originais (ZAC-5).

É importante frisar que, o PDM de 2019 por meio do artigo 118, restringe, que o Gabarito das edificações só pode ser acrescido até o limite (definido no Anexo IV do Plano), nas Zonas onde é permitida a aplicação dos instrumentos de Transferência do Direito de Construir e da Outorga Onerosa do Direito de Construir. No entanto, sabe-se que a cidade real se reproduz de maneira bem diferente da cidade legal que consta no Plano Diretor, como acontece por exemplo nos bairros Maurício de Nassau e Universitário, que contam com a intensa presença de edifícios verticais, acima do potencial construtivo.

O capítulo V que trata da Outorga Onerosa do Direito de Construir ou Solo Criado, como é denominado por Carlos Nelson dos Santos (1990), autoriza a construção excedendo o limite de aproveitamento estabelecido no PDM somente para as ZAC4 SUL, ZCE (Zona de Centro Expandido) e ZAC5, mediante contrapartida financeira pelo beneficiário.

O que nos leva a indagar a aplicabilidade desse instrumento nessas áreas é exatamente o potencial dessas zonas à valorização imobiliária onde é perceptível o fenômeno da verticalização expressivo em sua paisagem. Somado a isso é exatamente nas Zonas de Adensamento Construtivo 4 e 5, que não é instituído pelo PDM um limite de gabarito para as edificações, o que potencializa a possibilidade da implantação de edifícios verticais ainda mais altos que os já construídos.

AVALIAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE CARUARU – REVISÃO DE 2019.

A atualização do Plano Diretor Municipal de Caruaru ganhou uma articulação maior em seu viés ambiental, somada à inserção da gestão democrática e participativa, pelo menos em tese. No que diz respeito ao cumprimento das ações constitucionais de função social da cidade e da propriedade, no artigo 5º, constitui que *as funções sociais da cidade no Município*

de Caruaru correspondem ao direito à cidade para todos e todas, o que compreende os direitos à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e serviços públicos, entre outros.

O PDM de 2019 cita o direito constitucional à cidade, já defendido por Henri Lefebvre, como um direito comum a todo cidadão.

Na prática, não é bem isso que acontece. Como Maricato (1996) aponta, o direito à cidade para todos passa pelo acesso à urbanização bem como o acesso à habitação legal. A realidade é um cenário com grandes disparidades no tratamento das (inúmeras) diferentes zonas residenciais, o que até inviabiliza a construção em algumas áreas e a estimula em outras, onde há a possibilidade de gabarito “infinito” mediante pagamento por meio de contrapartida ao município. Sendo assim, o controle urbanístico e o poder de polícia são exercidos apenas na cidade oficial e se restringe a normativas insustentáveis (MARICATO, 1996).

Dessa forma, como Santos (1990) afirma, planos dessa natureza funcionam apenas como diagnósticos detalhadíssimos e inúteis, acompanhados por recomendações impossíveis de aplicar a situações reais, por falta de instrumentos e recursos, o que resulta na construção de uma ‘Cidade Dual’ como aponta Castells (1995), numa estrutura urbana, social e economicamente polarizada.

Sendo assim, instrumentos obrigatórios, assim como o uso da permeabilidade visual do pavimento térreo das edificações, nas testadas do lote voltadas para o logradouro público (nas ZAC 4 e 5 em questão), de forma a proporcionar visualização interior/exterior, começam a ser estipulados para novas construções, mas, a realidade de edificações já construídas são edifícios que se fecham para a rua limitados por barreiras visuais de grandes alturas, como pode-se observar na imagem a seguir.

Figura 02. Edifícios localizados na Rua Ana Maria da Silva Brasileirinho, bairro Agamenon Magalhães, Caruaru-PE



Fonte: As autoras.

Para Caldeira (2000), em geral, grupos que se sentem ameaçados com a ordem social, constroem enclaves fortificados para a sua residência, trabalho e lazer, o que explica em parte, essas construções se fecharem totalmente para a rua e para o espaço público. No entanto, fechar-se para a rua pode trazer efeitos muito nocivos, pois segundo Jacobs (2000), as ruas e calçadas são os órgãos mais vitais de uma cidade, sendo assim, manter uma integração entre o espaço público e privado é uma função fundamental de segurança.

Para Jan Gehl (2013), uma cidade segura é onde existem pessoas se movimentando e permanecendo em espaços urbanos, uma cidade que convida as pessoas a caminhar, com uma estrutura coesa que permita curtas distâncias a pé e espaços públicos atrativos com uma variedade de funções. Dessa forma, o autor afirma que, esses elementos aumentam a atividade e o sentimento de segurança dentro e em volta dos espaços urbanos. Sendo assim, quanto maior o número de pessoas circulando e utilizando o espaço, mais olhos e maior incentivo para acompanhar os acontecimentos da cidade ao nível das pessoas (GEHL, 2013)

Sobre uma cidade construída ao nível dos olhos, Gehl (2013) afirma que, o contato entre os edifícios e a rua é possível somente nos primeiros cinco andares e ao nos locomovermos na rua, temos dificuldade de perceber o que acontece em andares mais altos. Essa revisão de 2019 do PDM parece não levar em consideração esse pensamento, já que é permitido o aumento do coeficiente construtivo nessas zonas de adensamento (ZAC 4 e ZAC 5) e incentivada a verticalização por meio da nulidade do padrão de gabarito das edificações.

Figura 03. Adensamento construtivo no Maurício de Nassau.

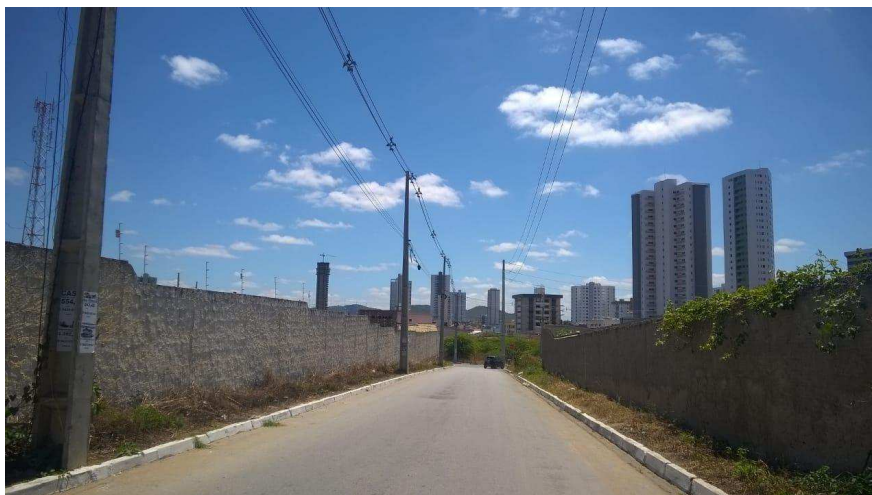


*Fonte: Blog do Diário de Pernambuco , 2010. Disponível em: <
<http://blogs.diariodepernambuco.com.br/esportes/2010/03/03/um-paralelo-em-caruaru/>>. Acesso em: 10 de junho de 2017.*

Essa possibilidade de adensamento incentiva a multiplicação do capital por meio do que Santos (1990) atribui como super uso, para quem é dado o direito de ganhar muito dinheiro com a multiplicação da área do seu lote por quantas vezes for possível no espaço.

Do ponto de vista da paisagem urbana, Fani (1994) atribui um choque de contrastes em suas diferenças, que evidenciam os tipos e as diversidades de utilização da cidade por seus usos do solo. A autora afirma que a produção do espaço urbano se fundamenta em um processo desigual, logo o espaço reflete essa contradição. O que percebemos no cenário do município de Caruaru, são lotes vazios, que antes da revisão aguardavam a melhor hora de venda pelos proprietários.

Figura 04. Rua Projetada que liga a BR 104 a Rua Visconde de Inhaúma.



Fonte: As autoras.

Com o PDM de 2019, esses terrenos passaram a valer muito mais nessas áreas onde há o incentivo para a tipologia edilícia. A valorização imobiliária que antes já incidia muito fortemente nessas áreas é agravada com as novas possibilidades de construção nessas zonas privilegiadas pelo mercado imobiliário. Sobre essa especulação, Santos (1990) também aponta que, esse monopólio estabelecido pelo mercado imobiliário, tornando-se proprietário de

grandes extensões de terras urbanas, estabelece a eles o controle de ditar, controlar seus preços e especular.

Esse cenário reitera a posição passiva dos Planos Diretores ainda que haja esforço da equipe técnica para a elaboração de um plano mais inclusivo e pensado para a adaptação da realidade do município. No entanto, é extremamente visível, desde o processo de elaboração, discussão e apresentação da minuta do PDM o enorme conflito de interesses e pressão das grandes empresas de construção e investidores privados justamente nas ZAC 4 e 5, comprovando que trabalharam na real intenção de aprovação das permissões instituídas pela nova revisão do PDM com foco na aquisição de lotes nessas áreas para possível investimentos em mais edifícios verticais.

Em contrapartida, no que diz respeito à participação social no processo de construção da revisão do PDM, alguns movimentos sociais do direito à moradia, bem como representantes de associações de moradores, estiveram presentes em algumas sessões de discussão e apresentação da minuta da Lei, no entanto, a representação popular não foi efetiva³. Santos (1990) defende que as mudanças propostas pelos planos diretores são da conta de todos que vivem e fazem a cidade e que sem a conscientização e participação da população nada acontecerá conforme o previsto, não importando a qualidade “técnica” das previsões (SANTOS, 1990. P.25).

O direito à cidade, previsto pelo Estatuto da Cidade, parece permanecer apenas no plano. É possível observar que a cidade legal difere da cidade real, onde inúmeras zonas residenciais instituídas no PDM se desenvolvem de forma espontânea fora dos moldes e parâmetros legais. Para Harvey (2012), o direito à cidade é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. O autor defende que é um direito comum antes de individual e depende do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização.

Por falta de conhecimento acerca do Plano Diretor, a população vai construindo conforme suas próprias possibilidades, muitas vezes até sem um profissional da área de arquitetura e/ou engenharia para orientação. Como Maricato (1996) expõe, o poder de polícia sobre o uso das terras públicas urbanas é exercido de forma discriminatória nos diversos bairros da cidade, e a população mais pobre fica condicionada a ocupar áreas desvalorizadas pelo mercado imobiliário.

Ao que parece, não houve reuniões abertas, nem estudos com as comunidades menos atendidas pelo PDM anterior de 2004, a fim de entender o que a população residente poderia reivindicar como necessário nesses espaços.

O resultado é um Plano aprovado às pressas, repleto de privilégios e com pouco foco naquilo ao qual ele se propõe conceitualmente: função social da propriedade, sustentabilidade urbana, gestão com ativa participação social e garantia de direito à cidade a todos.

³ A autora estava presente nas reuniões. No entanto, é possível comprovar a fala no argumento da promotora Gilka Miranda nos autos da Ação Civil Pública Cível Nº 0004047 66.2021.8.17.2480 de 2021.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As medidas impostas aqui como sugestão de aprimoramento têm o objetivo de serem ações complementares ao plano e/ou estratégias a serem implantadas e levadas em consideração no próximo processo de revisão.

Por todos os pontos aqui apresentados, faz-se necessário um planejamento de fato integrado, com foco na realidade de cada uma das zonas estipuladas no Plano Diretor Municipal. É importante que a equipe técnica contratada para o processo de revisão do plano esteja inserida na realidade de cada comunidade, conhecendo o que de fato é necessário em cada zona estipulada. Conforme Ferreira (1985) o planejador deve preparar bem cada ação, organizar um conjunto de ações interdependentes e principalmente acompanhar com o mesmo cuidado a própria realização da ação. De tal modo, um planejamento não é completo sem o efetivo acompanhamento de suas ações.

Posto isso, faz-se também necessária ampla participação social de cada comunidade no processo de revisão do PDM, assim como apontam os autores Santos (1990) e Maricato (1996), que defendem a gestão participativa e democrática das cidades. Neste âmbito, sugere-se que sejam elaboradas pela equipe técnica, estratégias para que a comunidade conheça a importância da sua participação no processo de revisão.

Segundo Santos (1990), para ser realmente eficaz, os planos precisam contar ao máximo com a participação popular e estimular cidadãos e grupos a se envolverem e se comprometerem com o futuro de suas cidades. Portanto, para que haja também uma ampla participação da população é necessário um processo de revisão bem aberto e amplamente divulgado, sejam nas mídias sociais ou nas associações de bairros, chamando à comunidade a comparecer nas reuniões e reivindicar suas propostas, apresentando a realidade a partir do olhar dos que vivem e experienciam a cidade nas mais diferentes formas.

Sabendo que o planejamento das cidades é, e deve ser feito por várias mãos, não só pela equipe técnica e a população, parece ser uma alternativa plausível incluir a comunidade acadêmica que pensa e estuda sobre a cidade e o espaço urbano do município. Todos os anos são produzidas nas duas universidades que oferecem o curso de arquitetura e urbanismo, trabalhos acadêmicos de conclusão de curso e iniciações científicas sobre o espaço urbano do município e seus desdobramentos. Estes trabalhos podem servir de análise inicial para um aprofundamento da equipe técnica em assuntos sobre o município que não estão incluídos nem abordados no PDM.

Com um maior aporte técnico/científico e com a devida e efetiva participação social no processo de desenvolvimento do Plano Diretor, minimizam-se as chances de erros no ordenamento do território, que precisa ser constantemente observado e estudado, colocando em prática estratégias reais e eficientes para o crescimento do município de forma sustentável.

Com a previsão de mudanças reais na cidade, faz-se necessário um estudo do impacto na paisagem, tal qual Cullen (1983) apresenta, principalmente no que diz respeito às Zonas de Adensamento Construtivo 4 e 5, alvo desta avaliação, em virtude da disponibilidade de nulidade de gabarito nestas áreas. Esse tipo de construção prevê significativas transformações não só na estrutura

da paisagem da cidade, bem como no sistema de infraestrutura urbana do município.

Sendo assim, conforme apresentado neste trabalho, a realidade do município é que em teoria, a participação popular é prevista no Plano Diretor Municipal, ainda que no processo de revisão ela não tenha sido ativa.

Já em relação ao Instrumento de Outorga Onerosa do Direito de Construir, é previsto sua implantação em zonas que abrangem bairros com intensa valorização imobiliária e presença expressiva de edifícios verticais, como é o caso dos bairros Maurício de Nassau e Universitário, o que pode indicar que há pressão de agentes externos que compõem o espaço urbano, para uma adequação do PDM visando receber instrumentos específicos nessas zonas.

REFERÊNCIAS

ADAM, Roberto Sabatella. Analisando o conceito de paisagem urbana de Gordon Cullen. Da Vinci, v. 5, n. 1, p. 61-68, 2008.

BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine et al. De volta à cidade. Dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. 2007.

CARUARU, Plano Diretor. 2004. Lei Complementar 005, Prefeitura Municipal de Caruaru, seção VII. 24-80

CASTELL, Manuel: La ciudad inafomacional. Madrid, Alianza Editorial, 1995.

CATANI, Afrânio Mendes. FERREIRA, Planejamento sim e não (um modo de agir num mundo em permanente mudança). Revista de Administração de Empresas, v. 25, n. 1, p. 70-71, 1985.

CULLEN, Gordon; DE MACEDO, Carlos Lemonde; CORREIA, Isabel. Paisagem urbana. 1983.

ESTATUTO DA CIDADE. Guia para implementação pelos municípios e cidades. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

FANI, ANA; CARLOS, A. A cidade. 1994.

GEHL, Jan. Cidades para pessoas. São Paulo: Perspectiva, 2013.

HARVEY, David. O direito à cidade. Lutas sociais, n. 29, p. 73-89, 2012.

JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. Martins Fontes, 2000.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. Editora Hucitec, 1996.

NASCIMENTO, Lúcia Helena do. Diretrizes para o Zoneamento. IBAM-Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 1982.

OLIVEIRA, André Gustavo. Crescimento urbano versus urbanidade: Estudos sintáticos da espacialidade de Caruaru-PE. 2016. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

ROGERS, Richard E. GUMUCHDJIAN. Philip. Cidades para um pequeno planeta. Barcelona:[SN], 2001.

SANTOS, C. N. F. (1990). O uso do solo e o município. *Rio de Janeiro: IBAM.*

SOMEKH, Nadia. A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo 1920-1939. In: A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo 1920-1939. 1997.