



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO
CENTRO DE ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

ORLANDO VINICIUS RANGEL NUNES

TÓPICOS SOBRE A ARTICULAÇÃO
MICRORREGIONAL NO PÓS-DESENVOLVIMENTO:
PLANO DIRETOR ALTERNATIVO E O CASO DE VITÓRIA/SERRA

Vitória
2015

ORLANDO VINICIUS RANGEL NUNES

**TÓPICOS SOBRE A ARTICULAÇÃO
MICRORREGIONAL NO PÓS-DESENVOLVIMENTO:
PLANO DIRETOR ALTERNATIVO E O CASO DE VITÓRIA/SERRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Centro de Artes da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Milton Esteves Junior

Vitória
2015

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

N972t Nunes, Orlando Vinicius Rangel, 1988-
Tópicos sobre a articulação microrregional no pós-
desenvolvimento : Plano Diretor Alternativo e o caso de
Vitória/Serra / Orlando Vinicius Rangel Nunes. – 2015.
188 f. : il.

Orientador: Milton Esteves Junior.
Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) –
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Artes.

1. Planejamento regional. 2. Planejamento urbano - Vitória
(ES). 3. Planejamento urbano - Serra (ES). 4. Plano diretor. I.
Esteves Junior, Milton. II. Universidade Federal do Espírito
Santo. Centro de Artes. III. Título.

CDU: 72

ORLANDO VINICIUS RANGEL NUNES

"TÓPICOS SOBRE A ARTICULAÇÃO MICRORREGIONAL NO PÓS-DESENVOLVIMENTO: PLANO DIRETOR ALTERNATIVO E O CASO DE VITÓRIA/SERRA"

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito final para a obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada em 02 de julho de 2015.

Comissão Examinadora



Prof. Dr. Milton Esteves Junior
(orientador – PPGAU/UFES)



Profa. Dra. Clara Luiza Miranda
(membro interno – PPGAU/UFES)



Prof. Dr. Rodrigo Santos de Faria
(membro externo – FAU/UNB)

RESUMO

Esta pesquisa pretende relacionar três objetos centrais: 1) a crise do Plano Diretor, acentuada pelo colapso das políticas urbanas; 2) os dilemas do planejamento na escala microrregional; 3) o esgotamento do direito à cidade e a privação da justiça espacial. Detidamente, pretende contribuir na formulação de uma agenda aberta para estudos voltados à idealização de alternativas com vistas ao enfrentamento das futuras crises sociais, produtivas e políticas, originárias da difusa noção de desenvolvimento nos países “subdesenvolvidos”. A primeira seção deste trabalho aborda os conceitos gerais, as justificativas, as motivações e as delimitações do problema e dos objetivos. A segunda e a terceira seções enfocam o pós-desenvolvimento, tratando da questão do desenvolvimento como discurso e como modo eurocêntrico de disseminação cultural de alcance civilizatório; estudam as estruturas que subjazem ao poder estatal e a forma como o Estado está subordinado aos interesses corporativos; correlacionam essas estruturas com os modos de funcionamento dos sistemas legais, principalmente com os Planos Diretores, e, por fim, conceituam o que se entende por Plano Diretor de Desenvolvimento. A quarta seção analisa e avalia os Planos Diretores de Desenvolvimento de Vitória e de Serra, segundo a noção de ideias fora do lugar (cidades legais e informais), de ideias dentro do lugar (cidades legais e formais) e de lugar fora das ideias (cidades ignoradas ou insuficientemente regulamentadas pelos Planos Diretores). A quinta seção busca explicar o que é um território microrregional; aponta teorias e práticas de articulação em âmbito regional que servem como marcos analíticos importantes para elaboração do Plano Diretor Alternativo; elucida o que se entende por Plano Diretor Alternativo; evidencia o papel deste Plano para a articulação microrregional; propõe a revisão dos instrumentos dos Planos Diretores de Vitória e de Serra nos aspectos da participação comunitária, da mobilidade, do uso do solo e da moradia, numa visão transescalar, autoaplicável e multidisciplinar. A sexta e última seção compreende as reflexões finais e aponta para alguns possíveis desdobramentos em pesquisas futuras.

ABSTRACT

This research aims to relate three core subjects: 1) the crisis of the Master Plan, marked by the collapse of urban policies; 2) planning dilemmas in micro-regional scale; and 3) the exhaustion of the right to the city and the deprivation of spatial justice. Moreover, it intends to contribute in the formulation of an open agenda for studies aimed at idealization of alternatives for future social crises, whether productive and political, due to the diffuse idea of development in "underdeveloped" countries. The first section deals with the general concepts, the reasons, motivations and the outlines of the problem and objectives. The second and third sections cover over the post-development, approaching the matter of development as discourse and as Eurocentric way of cultural dissemination of civilizational scope; assay the structures that underlie state power and the way the state is subordinate to corporate interests; correlate these structures with the operating modes of legal systems, especially with the Master Plans; and, finally, define what is meant by the Master Plan for Development. The fourth section analyzes and evaluates Vitória's and Serra's Master Plans for Development, according to the notion of ideas out of the place (legal and informal cities), of ideas inside the place (legal and formal cities) and place out of the ideas (cities ignored or insufficiently regulated by the Master Plans). The fifth section seeks to answer what is a micro-regional territory; points theories and practices of management at the regional level that serve as important analytical frameworks to prepare the Alternative Master Plan; clarifies what is meant by Alternative Master Plan; highlights the role of this for micro-regional coordination; and proposes to revise the instruments of Vitória's and Serra's Master Plans regarding the community participation, mobility, land use and housing, in a cross-scale, self-administered and multidisciplinary approach. The sixth and final section consists of the final thoughts and points to some possible developments in future researches.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	DESENVOLVIMENTO: CONCEITUAÇÃO, PARADIGMAS E PANACEIA	15
2.1	O termo “desenvolvimento”	15
2.2	Dialética do “desenvolvimento”: a grande criação europeia	19
2.3	O Plano Diretor de Desenvolvimento	24
2.4	Desenvolvimento como regime de representação	28
2.5	A invenção do chamado “subdesenvolvimento”	29
2.6	Desenvolvimento alternativo	31
2.6.1	Desenvolvimento Sustentável	32
2.6.2	Etnodesenvolvimento	35
2.7	Alternativas ao desenvolvimento: o pós-desenvolvimento	36
3	ARTIFÍCIOS DE DISSEMINAÇÃO DO DISCURSO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO	40
3.1	A forma do Estado Capitalista	41
3.2	Mecanismos de dispersão	43
3.3	Componentes da dominação de Boaventura Souza Santos	45
3.4	A formalização da informalidade como artifício de dominação	47
3.5	Planejamento e configuração institucional pré-anos 1970	48
3.6	Teorias urbanas, Sistemas Legais e Planejamento pós-anos 1970	52
3.7	Discursos contemporâneos: a intensificação da globalização	55
3.8	Plano Diretor no Brasil: leis, políticas, normas e planos	57
3.9	O Estado Capitalista pós-Estatuto da Cidade	63
4	PLANOS DIRETORES DE DESENVOLVIMENTO [URBANO], ENTRE VITÓRIA E SERRA	68
4.1	Antecedentes do Planejamento Urbano de Vitória e de Serra	69
4.2	Antecedentes dos Planos Diretores de Vitória e Serra	74
4.3	Metodologia de análise das ideias sobre o Plano Diretor	83
4.3.1	Ideias fora do lugar	85
4.3.2	Ideias dentro do lugar	86
4.3.3	Lugar fora das ideias	88
4.4	Ideias fora do lugar: despolitização da legislação em Vitória e Serra	90
4.5	Ideias dentro do lugar: instrumentos urbanísticos de Vitória e Serra	96
4.6	Lugar fora das ideias: a mobilidade, o uso do solo e a moradia	106

5	TÁTICAS METODOLÓGICAS PARA POLÍTICAS REGIONAIS	113
5.1	O que é um território microrregional?	115
5.2	Experiências e teorias recorrentes para articulação regional	119
5.3	O pós-desenvolvimento como alternativa às experiências recorrentes: as práticas do <i>Buen Vivir</i>	128
5.4	A questão regional no âmbito do Plano Diretor	137
5.5	Plano Diretor Alternativo	141
5.5.1	As alternativas podem desconstruir paradigmas?	142
5.5.2	Conceituando o Plano Diretor Alternativo	147
5.6	Plano Diretor Alternativo entre Vitória e Serra	151
5.6.1	Participação comunitária	152
5.6.2	Buen vivir: específico, transescalar e multidisciplinar	159
5.6.3	Questões problemáticas transescalares: mobilidade, uso do solo e moradia	161
5.6.4	O zoneamento e a articulação microrregional	167
5.6.5	Outros instrumentos da política urbana para o âmbito regional	169
6	REFLEXÕES FINAIS E HIPÓTESES PARA FUTURAS PESQUISAS	174
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	178

1 INTRODUÇÃO

Nosso mundo atual decorre de uma economia nociva, e não apenas da economia liberal. Devemos tirar de nossas cabeças o prisma de distorção que nos faz entender tudo em termos econômicos. Em outras palavras, precisamos descolonizar nosso imaginário e, ao mesmo tempo, separar efetivamente os fatores econômicos dos sociais.¹ – Serge Latouche

A “descolonização” da imaginação pressupõe medidas contra-hegemônicas e heterodoxias, com o objetivo de agir em prol e na certeza de que “outros mundos são possíveis, mas não outra mundialização”² (LATOUCHE, 2002, p. 77, tradução nossa), muito menos outro tipo de “desenvolvimento”. Esta última noção, delineada nesta pesquisa como o modo perverso com que as nações ricas exercem a dominação sobre as pobres, deve ser relativizada devido a duas questões: 1) Teriam os modelos de desenvolvimento garantido ao mundo atenuações parciais das mazelas da humanidade ou simplesmente as permutado por outras? 2) Teria o “desenvolvimento como artifício” servido aos interesses dos países do Sul do mesmo modo como serve aos interesses do Norte?

Concordamos com Escobar (2011), quando afirma que o modo de operar sob a forma de “desenvolvimento” trouxe ao mundo alguns benefícios que puderam reverter parte das mazelas humanas. Contudo, não podemos deixar de alertar que a atenuação de tais mazelas se deve à tentativa de reduzir a pobreza material, e as consequências dessa operação trouxeram resultados catastróficos para comunidades tradicionais em todo o mundo. Salientamos, ainda, que as instituições pró-desenvolvimento não empreenderam um esforço inocente em nome dos países pobres. Ao contrário, esse modo de operar mudanças sociais pode servir convenientemente aos países ricos, ao possibilitar a preservação de seus poderes e

¹ Texto original: “Notre monde actuel est en effet malade de l'économie, et pas seulement de l'économie libérale. Il faut sortir de nos têtes le prisme déformant qui nous fait tout appréhender sous l'angle économique. En d'autres termes, il nous faut décoloniser notre imaginaire en même temps que l'économique se réenchâsse concrètement dans le social”.

² Texto original: “[...] d'autres mondes sont possibles, pas une autre mondialisation”.

domínios³, a permanência de seus dominados na condição de “subdesenvolvidos” bem como a criação de um tipo de pobreza política e tecnicamente administrável.

A noção de pobreza deverá ser tratada em pormenores na seção 2. Por ora, é importante ter em mente que essa noção é amplamente aceita como oposição à fartura financeira ou de recursos materiais. A ampla disseminação dessa noção fixa os parâmetros necessários para se definirem as categorias “desenvolvido” e “subdesenvolvido”.

O “desenvolvimento” pode ser interpretado como um artifício legítimo para operar as necessárias mudanças sociais em qualquer lugar do mundo. Aos olhos pouco atentos, isso pode significar que o desenvolvimento como artifício sirva aos interesses das nações ocidentais do Norte para possibilitar seu próprio crescimento. Para essas nações, o crescimento industrial, o neoliberalismo e a democracia permitiram atingir “bons” níveis de qualidade de vida. Entretanto, devemos ter em mente que tais manobras se convertem em práticas com ideologias universalistas, as quais operam sempre no esforço de homogeneizar, cultural e politicamente, regiões e pessoas diferentes. Além disso, o discurso do desenvolvimento não permite gerenciar e equilibrar as tensões originárias dos embates entre as diversas dimensões que compõem a vida humana, uma vez que é regido principalmente (mas não exclusivamente) por aspectos econômicos.

Este trabalho parte do mesmo princípio assumido por Raskin *et al.* (2002, p. ix): “A transição global começou – uma sociedade planetária tomará forma nas próximas décadas”⁴. A transição citada por Raskin iniciou após a consolidação do processo de globalização, de modernização e de industrialização tardia do mundo dito subdesenvolvido. Segundo Ferguson (1990) e Escobar (2011), as causas iniciais desse processo são as tensões provocadas pelos decalques planetários do “regime de representação” (FOUCAULT, 1999) do desenvolvimento. Tal regime acarreta a antisserenidade, a anticoncórdia prévia e não traz paz de espírito aos humanos e às redes de pessoas, de produções, de territórios... (BRANDÃO, 2004a). A “sociedade em rede” (CASTELLS, 2007), na qual grande parte da humanidade está inserida,

³ Poder é entendido, nesta pesquisa, desde uma concepção weberiana, como: “Toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento desta probabilidade” (CORNELLY, 1980, p. 28). Já dominação é entendida como: “[...] a possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria” (WEBER, 2000b, p. 33).

⁴ Texto original: “The global transition has begun — a planetary society will take shape over the coming decades”.

amplia as referidas tensões, evidenciando as mudanças e as crises socioculturais, produtivas, políticas e cidadinas. Esse momento de crises assume dupla particularidade: se, por um lado, provoca injustiças (ambientais, de direitos, de acessos...), por outro, é a oportunidade e o convite para se promoverem efetivas mudanças sociais (MARX, 1973) contra-hegemônicas e se formularem alternativas ao tipo de desenvolvimento atuante nos espaços das cidades.

Ao longo da dissertação, serão definidos, sempre que necessário, os conceitos pertinentes à pesquisa. Por ora, é importante definir o que se entende por cidade.

O que nós chamamos de cidade, *per se*, não é nem uma unidade territorial claramente definida ou uma organização social unitária, mas um complexo conjunto de relações: um lugar para onde convergem, se concentram e interagem grupos de relações sociais, econômicas, culturais e políticas, seja na ação local, individual ou coletiva (MEDEIROS, 2006, p. 73).

Esta pesquisa pretende relacionar três objetos centrais: 1) a crise do Plano Diretor, acentuada pelo colapso das políticas urbanas; 2) os dilemas do planejamento na escala microrregional; 3) a restrição do direito à cidade e a privação da justiça ambiental/espacial.

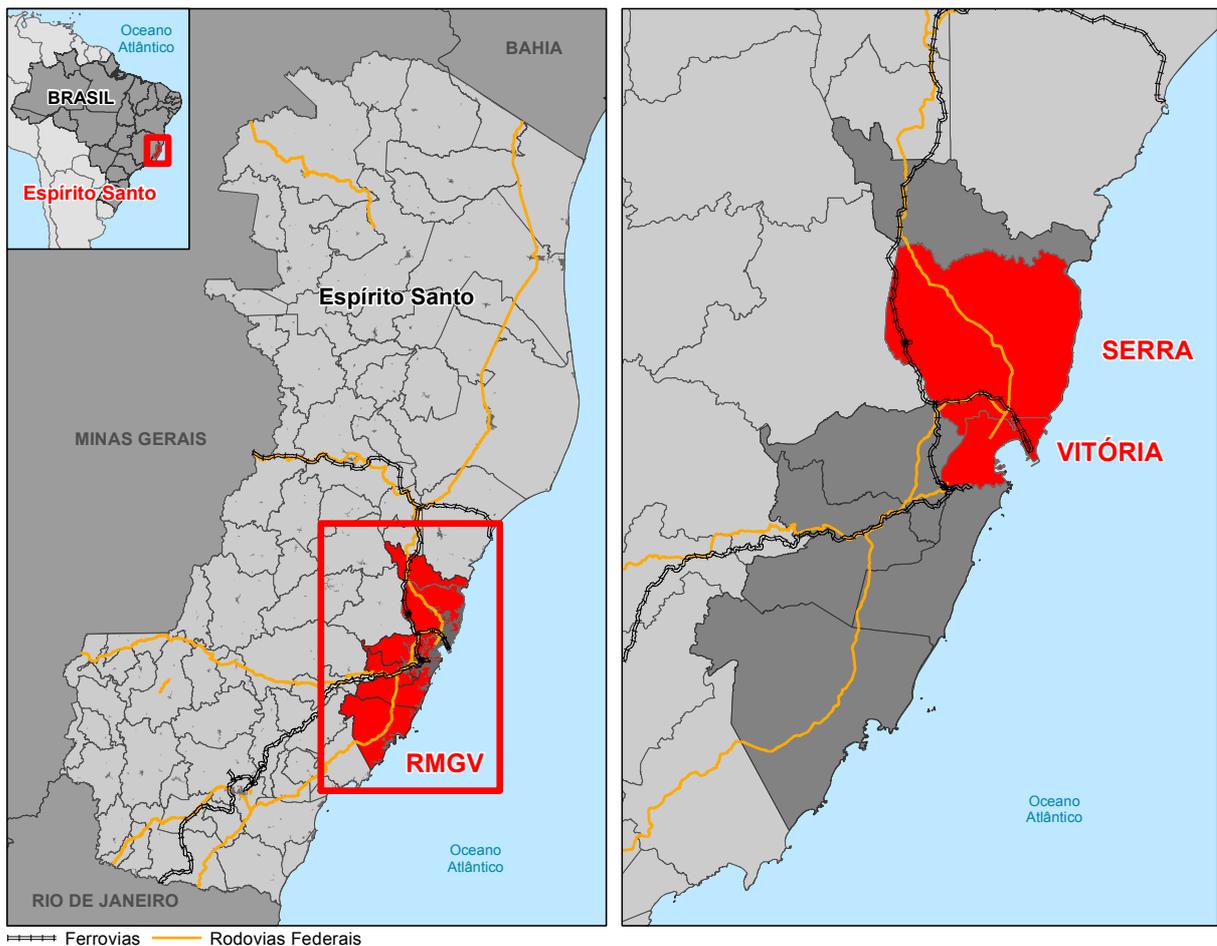
Detidamente, pretendemos contribuir na formulação de uma agenda aberta para estudos voltados à idealização de alternativas futuras com vistas ao enfrentamento das crises sociais, produtivas e políticas, originárias da difusa noção de desenvolvimento nos países “subdesenvolvidos”⁵, segundo os paradigmas da cultura ocidental. Intentamos discutir e evidenciar a importância das formas de articulação entre o território municipal e o microrregional, como necessária instância a ser contemplada nos Planos Diretores e no planejamento urbano dos municípios. Com vistas ao necessário recorte espacial, esta pesquisa busca promover uma análise das interações existentes entre os municípios de Vitória e de Serra (objeto empírico territorial, ver localização dos municípios na Figura 1), identificando quando elas ocorrem, suas complementaridades e seus conflitos.

Esta pesquisa não se limita aos aspectos da gestão municipal, pois está focada nas relações intermunicipais, nas articulações microrregionais e na institucionalização da questão microrregional nos Planos Diretores dos municípios. Parte da hipótese de

⁵ Criticaremos essa terminologia na próxima seção.

que os Planos Diretores de Vitória e de Serra, como unidades representativas da realidade brasileira, funcionam muito mais em prol da lógica do desenvolvimento, sendo, portanto, mesomodelos de dispersão do discurso desenvolvimentista. Defende a necessidade de caminharmos para um planejamento que estabeleça outras lógicas a partir de uma visão de Plano Diretor Alternativo (o conceito será explicado em 5.5). Objetiva, ainda, promover discussões mais acuradas, que permitam um realinhamento estratégico dos instrumentos de uso e de ocupação do solo em microrregiões; conceituar e caracterizar o que chamamos de microrregional, fazendo uma abordagem epistemológica do termo, segundo os pontos de vista administrativo, político, econômico e social; discutir e evidenciar a importância das formas de articulação entre território municipal e microrregional como necessária instância a ser contemplada nas políticas territoriais municipais e, em especial, nos Planos Diretores Alternativos.

Figura 1. Mapa de localização da Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV



Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados cartográficos do Instituto Jones dos Santos Neves (2013) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015).

Por fim, esta pesquisa pretende, mesmo que de modo sintético, invocar 1) a elaboração de uma revisão bibliográfica e conceitual sobre os Planos Diretores e o território regional, a fim de identificar os principais fundamentos em prol da interação entre planos diretores municipais; 2) uma revisão teórico-conceitual sobre os modos e os meios de operação do Estado e as características do sistema legal urbanístico; 3) a sistematização dos instrumentos reguladores da legislação relativa ao uso e à ocupação do solo urbano no território de estudo; 4) a análise das principais influências exógenas (relacionadas aos panoramas nacional e internacional) e suas inferências endógenas no planejamento local, por meio de teorias científicas e experiências de articulação regional; 5) o estudo dos principais temas regionais e as relações desses temas com as características e os anseios locais; 6) a indicação de possíveis desdobramentos para futuras pesquisas voltadas aos Planos Diretores, com foco nas Políticas Territoriais locais e na escala microrregional.

Este trabalho iniciou com as dificuldades na delimitação e na gestão de territórios microrregionais, agravadas pelas crescentes complexidades e disparidades envolvidas nas interações entre as questões econômicas e sociais. As causas dessas disparidades são diversas, mas despontam como principais geradoras da mundialização dos interesses corporativos, por meio de seus artifícios para hegemonização da técnica informacional e da captura das ações políticas para a manutenção dos mercados ditos globais (SANTOS, 2008). Além disso, a informatização da comunicação vem fomentando o processo de globalização, mas ao invés de promover a equidade entre os espaços econômicos nacionais, provoca um aumento crescente nas diferenças entre as regiões de um mesmo país (HARVEY, 2008).

Como consequências das referidas diferenças, podemos apontar, ainda, a concentração de investimentos e a ampliação da exclusão de determinados territórios, os quais o “tempo dos homens rápidos” (SANTOS, 2002a) ainda não conseguiu (ou não teve interesse em) alcançar. A isso devemos somar dois outros fatores: o aumento das distinções territoriais e as diligências político-partidárias ineficientes, e a ausência de articulação que repercute em competição e divergências entre unidades federativas, em especial entre municípios e microrregiões. Esse modelo econômico de competição é um dos alicerces do capitalismo, que impõe uma visão míope das efetivas necessidades sociais,

entrando em conflito com o ato de planejar regionalmente, o qual exige medidas e ações destinadas a compartilhar e associar (LIMONAD, 2005).

Utilizaremos, como recurso metodológico, a descrição dos principais conceitos e teorias utilizados na dissertação, principalmente os relacionados à formação do Estado Capitalista e do sistema legal e a teoria do desenvolvimento. Faremos um levantamento e uma análise da base legal que incide sobre o território em que operam os Planos Diretores de Vitória (1984, 1994, 2006) e de Serra (1996, 2012). Paralelamente, faremos levantamentos dos principais instrumentos de gestão territorial desses municípios (estrutura institucional, planos e cartas internacionais, nacionais, estaduais ou regionais e outros), visando à análise da adaptabilidade desses instrumentos às questões e aos interesses microrregionais. Promoveremos uma revisão e avaliação crítica da formação histórica de Vitória e Serra, com o necessário recorte temporal a partir da década de 1970, período a partir do qual ocorreram os grandes projetos. Analisaremos empiricamente as previsões legais dos Planos Diretores de Vitória e de Serra, no que concerne ao uso e à ocupação do solo, à mobilidade e à habitação. Sistematizaremos as informações coletadas, a fim de elaborar um *corpus* teórico-conceitual e um relato das observações empíricas. Esses procedimentos são necessários para, por fim, formular uma agenda voltada a possíveis desafios programáticos, a fim de que os Planos Diretores alcancem o pós-desenvolvimento e a escala microrregional.

A seção 2 abrange uma síntese sobre a problemática do termo, da noção e do discurso do desenvolvimento. Conclui que a noção de desenvolvimento e seus termos derivados (subdesenvolvimento, etnodesenvolvimento, desenvolvimento alternativo, entre outros) são invenções eurocêntricas, adotadas na tentativa de homogeneizar sociedades em prol da utopia do “bom”. A noção universal do que é melhor para as sociedades revela que os processos de desenvolvimento estão ancorados em matrizes civilizacionais, que informam estados de transição ou relacionamentos de subordinação, tais como progresso contra decadência, civilização contra selvageria, avanço contra atraso, desenvolvidos contra países em desenvolvimento, subdesenvolvidos contra mercados emergentes, riqueza material contra pobreza em todos os níveis, e muitos outros. Essas matrizes indicam o desequilíbrio de poder entre aqueles que promovem o desenvolvimento e aqueles que são objetos do imperativo desenvolvimentista.

Neste trabalho, admitimos que atingir os desejados níveis de qualidade de vida não perpassa necessariamente por trilhar os mesmos caminhos que as nações do Norte, conforme defendido por Truman (1949) em seu discurso sobre a panaceia *Point Four Program*. Por fim, defendemos que o caminho para o desenvolvimento é exatamente a superação desse paradigma e pactuamos com Sachs (1996, p. xv), quando afirma que a “ideia do desenvolvimento permanece como uma ruína na paisagem intelectual” e “é hora de desmanchar essa estrutura mental”⁶.

A seção 3 foca-se numa análise epistemológica relativa à forma do Estado e do Sistema Legal do Brasil. Faz uma avaliação dos Planos Diretores, discutindo a face perversa que esse instrumento pode assumir, ao associar os interesses das comunidades (tradicional e urbanas) com os dos *lobbies* corporativos, assim como com a ideologia desenvolvimentista *vis-à-vis* aos discursos do desenvolvimento financeiro travestido de panaceia; o Plano Diretor como um modo de “Desenvolvimento Territorial” e o que se entende por Plano Diretor de Desenvolvimento; os meios de disseminação e difusão dos discursos do desenvolvimento adotados como forma de alienação ideológica; a efetividade da resolução de conflitos locais nas diversas escalas de atuação dos Planos Diretores de Desenvolvimento, por meio da formalização da informalidade; e, finalmente, o modo como os Planos Diretores de Desenvolvimento disseminam o discurso do desenvolvimento neles mesmos.

A seção 4 trata dos antecedentes dos Planos Diretores de Vitória e de Serra desde o ano de 1917, com o Plano Geral da Cidade, e prossegue até os Planos Diretores de Vitória, de 1994, e de Serra, de 1996. Organiza a análise dos Planos Diretores de Vitória (2006) e de Serra (2012) dentro da ótica das ideias fora do lugar, das ideias dentro do lugar e do lugar fora das ideias. Essa ótica parece ser uma lente adequada às análises dos modos de atuação do planejamento urbano no Estado Capitalista. Define o que seria uma metodologia de análise adequada para avaliar os Planos Diretores de Desenvolvimento, partindo de premissas a serem estudadas e de indagações a serem esclarecidas. Aplica essa metodologia aos Planos Diretores de Vitória (2006) e de Serra (2012). Considera esses dois municípios como subprodutos da realidade social, econômica e espacial do Brasil, um retrato da

⁶ Texto original: “[...] idea of development stands like a ruin in the intellectual landscape” e “it is time to dismantle this mental structure”.

realidade brasileira em microescala. Avalia os instrumentos legais dos Planos de Vitória e Serra, principalmente por meio dos objetivos e diretrizes neles redigidos.

A seção 5 sintetiza uma leitura ampla sobre o que é Regional (micro ou macro), considerando as escalas e os âmbitos que esse termo pode assumir no trato da gestão territorial (local, municipal, metropolitana, estadual, nacional, transnacional, global...). Para tanto, delimita o que se entende por território microrregional. Nesta seção, abordam-se questões relativas 1) à urgência das interações intermunicipais; 2) aos conceitos territoriais, tais como lugar, local, espaço e região; 3) às teorias e experiências de interações entre municípios, regiões, empresas e sociedades; 4) às abordagens e experiências do *Buen Vivir*, que serão defendidas no final da pesquisa.

Essas questões são essenciais ante a iminência dos processos de conurbação, de interdependência econômica, política e cultural de caráter transmunicipal e como anteposição à concentração locacional de riquezas. Esta última gera economias e deseconomias que consolidam polos econômicos, culturais, políticos e delimitações geopolíticas desassociados das questões microrregionais.

Nessa seção, por preceder os encaminhamentos finais, devemos deixar evidente o escopo programático dos tópicos para estudos sobre Planos Diretores Alternativos. Esse escopo somente foi possível no encerramento do debate, por ser construído no enfrentamento de uma ampla gama de referências e de posicionamentos críticos e técnico-ideológicos, devido ao enfrentamento das limitações ou potencialidades próprias dos Planos Diretores. Nessa seção, defendemos que a organização na escala microrregional entre Vitória e Serra deve objetivar soluções conjuntas, visando à dissolução das adversidades cotidianas oriundas 1) da imperfeição dos mecanismos de participação comunitários, 2) da insuficiência habitacional, 3) da falta de ordenamento e equilíbrio na distribuição das atividades produtivas e de acesso aos serviços públicos de ampla cobertura e 4) da incompletude dos meios e sistemas de mobilidade.

2 DESENVOLVIMENTO: CONCEITUAÇÃO, PARADIGMAS E PANACEIA

Mas devemos ter em mente que em muitos lugares há mundos que o desenvolvimento, ainda hoje e neste momento, está determinado a destruir.⁷ – Arturo Escobar

Há décadas, o desenvolvimento figura como principal panaceia para as nações ao redor do mundo. Esse paradigma converteu-se em uma situação ilusória, difícil (ou até mesmo impossível) de se alcançar, com resultados perversos para as pessoas que vivem em países em estágio tardio de industrialização. Embora as consequências do desenvolvimento sejam percebidas com maior notoriedade em nações “subdesenvolvidas” da África, Ásia e América Latina, podemos afirmar que mesmo os países autoproclamados desenvolvidos ainda não alcançaram a plenitude do desenvolvimento ambiental e social.

Com base nos pontos de vista fortemente conflitantes que o termo desenvolvimento pode assumir, a breve introdução no início desta seção e a epígrafe de Escobar tentam enunciar os significados que serão adotados neste trabalho. Nesta primeira seção serão tratadas exclusivamente as diversas dimensões desse tema, devido à considerável complexidade nele envolvida e em função da sua estrutural importância para a construção teórico-ideológica desta pesquisa.

2.1 O termo “desenvolvimento”

Então o desenvolvimento chegou a ser um conceito amebiano, sem forma, mas inerradicável.⁸ – Wolfgang Sachs

Segundo Allen e Thomas (2000), o termo “desenvolvimento” parte da noção de ruptura nos padrões de vida estabelecidos. Em longo prazo, isso implica a qualidade da saúde e do bem-estar para todos. Dessa forma, “o significado subjacente de desenvolvimento tem sido boa mudança”⁹ (CHAMBERS, 2004, p. 1, tradução nossa). Em geral, o significado de desenvolvimento tem sido igualado ao de

⁷ Texto original: “But we must be mindful that in many places there are worlds that development, even today and at this moment, is bent on destroying”.

⁸ O termo *inerradicable* foi traduzido literalmente para inerradicável e foi adotado aqui como neologismo. Texto original: “Por ahora desarrollo ha llegado a ser un concepto amebiano, sin forma pero inerradicable”.

⁹ Texto original: “[...] the underlying meaning of development has been good change”.

desenvolvimento econômico, e desenvolvimento econômico está relacionado ao crescimento econômico. Mas o significado de desenvolvimento tem mudado ao longo do tempo, e a ele têm sido atribuídas diversas conotações, em diferentes lugares, à medida que os ramos do conhecimento se especializaram.

Em todos esses casos, esse termo parece expressar etimologicamente dois principais significados. Por um lado, assume uma conotação qualificativa, e, nesse sentido, o estado de ser ou estar “desenvolvido” pressupõe uma “boa condição”, que implica “[...] uma visão de uma sociedade desejável (‘bem-estar para todos’); algo para visar, um estado de ser com certos atributos positivos que podem ser medidos para que possamos falar de ‘mais’ ou de ‘menos’ desenvolvimento”¹⁰ (ALLEN; THOMAS, 2000, p. 23, tradução nossa). O segundo significado é o de ser ou estar “em desenvolvimento”, noção que também incorre em uma “boa condição” ou em uma rota para uma “boa mudança” e para alçar o desenvolvimento (via de regra econômico). Nesses significados, “bom” implica atingir uma qualidade desejável dentro de uma visão de sociedade.

Acreditamos que, atualmente, o referido processo de estar “em desenvolvimento” significa muito menos o somatório de estados, condições e meios pela busca do “bom”, do que a condição permanente de ser subdesenvolvido, de não ser desenvolvido e, portanto, de ainda ocupar uma posição ruim. Segundo Ferreira (2010), ser ou estar “em desenvolvimento” é um dos eufemismos para subdesenvolvimento. Países como Brasil, Índia e África do Sul estão “em desenvolvimento”, e, desde o momento em que tais países foram proclamados (e aceitaram estar) em tal condição, poucas mudanças efetivamente “boas” foram observadas, fato evidenciado por permanecerem subdesenvolvidos até a atualidade.

Já para Ribeiro (2008, p. 109) o termo desenvolvimento é entendido como a “expansão econômica adorando a si mesma”, em referência ao argumento segundo o qual a “religião é a sociedade adorando a si própria” (DURKHEIM, apud RIBEIRO, 2008, p. 109). Assim, o termo foi construído a partir de leituras e interpretações do passado (ideologia) e sobre as representações de um futuro desejante (utopia). Ambas as leituras se referem a um sistema de crenças e operam para instituir

¹⁰ Texto original: “[...] a vision of a desirable society (‘well-being for all’); something to aim at, a state of being with certain positive attributes which can be measured so that we can talk of ‘more’ or ‘less’ development”.

discursos hegemônicos acerca de efeitos retrospectivos, bem como de verdades, consensos e anseios prospectivos dos povos.

Antes do século XXI, era evidente o modo como o discurso do desenvolvimento se apresentava por meio de uma sucessão de processos e mudanças que todas as nações deveriam percorrer para alcançar a utopia do “bom”, que naquele século pressupunha atingir a industrialização. Essa crença, embora enfraquecida pelo modelo de desenvolvimento liberal e devido à inconstância inerente aos caminhos da prosperidade econômica, ainda se mostra presente em alguns resquícios desse tipo de argumentação (RIBEIRO, 2013). Por modelo de desenvolvimento liberal entendemos as práticas que vão ao encontro da liberalização e privatização das instituições públicas, da flexibilização da legislação em prol da iniciativa privada, da subordinação e vulnerabilidade externa estrutural, da predominância do capital financeiro sobre as demais formas de organização social e do uso abusivo dos instrumentos de gestão da iniciativa privada no Estado, tal como o planejamento estratégico.

Para Latouche (2005), a atual noção de desenvolvimento é fruto de uma criação histórica, de desdobramentos de uma “mégamachine” de ordem social. Para o autor, esse novo tipo de megamáquina, em escala planetária, deve nascer necessariamente da “emancipação e do desencadeamento da tecnologia e da economia”¹¹ (LATOUCHE, 2005, p. 41, tradução nossa). Embora o autor tenha restringido suas análises sobre as procedências do desenvolvimento apenas aos aspectos tecnológicos e econômicos, devemos atentar para outras formas de manifestação social que também podem compor esse cenário, tais como o exercício do poder. Eventualmente, a política local, global ou “glocal” pode utilizar-se dessas megamáquinas para seus próprios fins, na tentativa de induzir o desenvolvimento. Quando adotada pelo poder “glocal” (no seu sentido perverso, relacionado ao poder), a ordem natural emancipatória e provocadora do desenvolvimento pode representar o esvaziamento da substância social, o que leva à perda da autonomia do poder local.

Outras características que fundamentam o discurso do desenvolvimento encontram-se em alegações, como inesgotabilidade, inevitabilidade e universalidade (RIST,

¹¹ Texto original: “[...] émancipation et le déchaînement de la technique et de l'économie”.

2002), compelidas e defendidas pelos agentes do desenvolvimento. Foucault (2008, p. 36), ao analisar o campo do discurso, afirma que um “[...] conjunto de enunciados está longe de se relacionar com um único objeto, formado de maneira definitiva, e de conservá-lo indefinidamente como seu horizonte de idealidade inesgotável [...]”. Assim, devido aos seus atributos enunciativos e ideológicos, o desenvolvimento apresenta formação discursiva inesgotável, horizontes amplos e níveis de combinações virtualmente ilimitados, devido a 1) os feitos serem historicizados e ressignificados convenientemente, na medida dos interesses dos altos postos da hierarquia sociopolítica local; 2) os consensos serem ressemantizados a fim de dar novas direções aos desejos; 3) os desejos serem facilmente manipulados pelo discurso do desenvolvimento e por meio dos agentes do “espetáculo” (DEBORD, 2003) e dos “aparelhos de captura” (GUATTARI; DELEUZE, 2000).

As pretensões universalistas desse tipo de discurso são tidas como inalienáveis, como uma “luz universal onde são mergulhadas todas as outras cores e que as modifica no seio de sua particularidade” (LÖWY, 1995, p. 73). É difícil discordar de métodos universais que almejem a boa mudança para o bem de todos. Mas, pelo fato de se tratar de um “regime de representação”¹², formulado sob a influência de matrizes culturais ocidentais, e por abranger apenas uma parcela das necessidades e anseios humanos, o discurso do desenvolvimento coloca em xeque a adequabilidade das propostas para se alcançar a utopia do bom. Veiga (2005, p. 13) afirma que o desenvolvimento (sustentável) é uma espécie de quadratura do círculo, portanto, um conceito ainda não definido. Na atualidade, os países subdesenvolvidos investem todas as suas forças para arredondar e aparar as arestas de um modelo quadrado, com o objetivo de adequá-lo às suas condições culturais e possibilidades políticas, técnicas e produtivas por meio de formas sinuosas.

Antes de iniciarmos análises mais acuradas sobre o termo e o discurso do desenvolvimento, é importante ressaltar que a distribuição do poder na rede de pessoas formada em prol do desenvolvimento não implica a redistribuição da dominação, tampouco a certeza de que mudanças estruturais significativas tenham sido atingidas. Afinal, “[...] quem está no poder não tem interesse em mudança (não

¹² Trataremos desse conceito, com o auxílio de Escobar, em “2.4 Desenvolvimento como regime de representação”.

importa se eles dizem o contrário), e aqueles que querem a mudança não têm os meios para impô-la”¹³ (RIST, 2002, p. 243, tradução nossa). Na melhor das hipóteses, assistimos à redistribuição de competências, para que a “minoría que detém o poder” receba os benefícios, as facilidades e os bônus, restando para a “maioría” os ônus da falácia operada pelo desenvolvimento, tais como habitações precárias em áreas de risco, subtração do direito à cidade e à justiça ambiental, impossibilidade de acesso aos serviços públicos essenciais, sujeição ao perverso capitalismo de mercado, entre outros.

2.2 Dialética do “desenvolvimento”: a grande criação europeia

A ciência e a tecnologia podem ser facilmente confundidas. Ambas são um conjunto de conhecimentos socialmente produzidos e amplamente aceitos. Todavia, o pensamento científico-tecnológico não assume neutralidade na medida em que se converte num produto do mercado global e, ao mesmo tempo, adquire orientações para atendimento à mais-valia burguesa.

“A técnica torna-se um valor e um fim em si – e não apenas um meio para atingir objetivos e valores da coletividade”¹⁴ (LATOUCHE, 2005, p. 41, tradução nossa). Ao tornar-se “um fim em si mesma”, a ciência moderna foi aceita planetariamente, e sua relação com os modos políticos de exercício do poder possibilitou o controle global, operado inicialmente pela Europa e, mais tarde, compartilhado com os Estados Unidos. Para Said (2011), esse poder atingiu seu apogeu na “era do império” e viu iniciar seu declínio após a II Guerra Mundial, mas ainda continua a exercer influência no presente e a subjugar as sociedades tradicionais, principalmente aquelas do mundo “subdesenvolvido”.

A linguagem científico-tecnológica e outras produções culturais ocidentais alimentam o léxico do desenvolvimento, de modo a possibilitar a dominação hierárquica dos países do Norte sobre os do Sul. A dominação por meio do discurso tem aversão ao uso da força, e esse modo de dominação opera por meio da persuasão, para influenciar as pessoas. Dessa forma, por mais que os meios dialéticos do desenvolvimento e suas construções teóricas pretendam ser neutros, é “impossível

¹³ Texto original: “[...] those in power have no interest in change (whatever they say to the contrary), and those who want change do not have the means to impose it”.

¹⁴ Texto original: “La technique devient alors une valeur et une fin en soi – et non plus seulement un moyen au service des objectifs et des valeurs de la collectivité”.

esconder a evidência de que se considerava a sociedade moderna [...] como um ideal a alcançar e uma meta sócio-política a conquistar” (DOS SANTOS, 2008, p. 8). Esse ideal, submetido por meio do discurso científico, delineia os modos como as nações subdesenvolvidas deveriam orientar suas políticas. Em geral, essas nações estabelecem como meta alcançar o desenvolvimento moderno (leia-se industrialização), que somente é alcançado mediante o percurso dos mesmos caminhos trilhados historicamente pelas nações avançadas e industrializadas. Esse conjunto de ideais e perversidades é igualmente incorporado no âmbito local e no microrregional, onde predominam os léxicos do desenvolvimento para legitimar sua atuação.

Sabemos que muitas das manifestações da contracultura e muitos movimentos de resistência, isto é, forças que vão na contramão desse tipo de desenvolvimento, têm origem na cultura ocidental. Mas não é a essa força que nos referimos. Falamos do tácito discurso do desenvolvimento, caracterizado pela prevalência dos valores culturais e dos paradigmas econômicos fundados pela Europa ocidental moderna. Queremos falar, portanto, sobre o discurso que muitas vezes se traveste de superioridade cultural, como modo de disseminar-se na sociedade e nos mais variados canais de dispersão de conhecimento. Esse tipo de imperialismo coloniza não apenas militarmente, mas também cognitiva, cultural, política e territorialmente, o que pressupõe grandes prejuízos para as sociedades locais por não distinguirem as especificidades geográficas e subjetivas, tampouco as particularidades dos lugares relativas aos modos de produção, às formas de organização política, entre outras.

Embora sejam notórias as interferências e prejuízos desse modelo, fruto das operações realizadas pelos países centrais nos lugares que proclamam como “periferias do mundo”, esses mesmos lugares periféricos, muitas vezes, apresentam-se satisfeitos com a dependência e o destino pouco promissor. Se detivermos nossa atenção na América Latina, podemos perceber que o referido discurso do desenvolvimento é assumido como uma “religião” (DAHL; HJORT, 1985), que não deve ser contestada e cuja desobediência é severamente punida com privações, com adjetivos pejorativos e com omissões compulsórias nos círculos de convivência acadêmica, política e produtiva. Justamente por operar por meio do realce às desigualdades econômicas, diariamente se adicionam ao léxico do desenvolvimento

metáforas que adjetivam os espaços e a assimetria de poder. Podemos relacionar esses fatos a alguns termos largamente utilizados, tais como (ALLEN; THOMAS, 2000; ESCOBAR, 2011) 1) subdesenvolvido (ou subdesenvolvimento), normalmente em oposição a desenvolvido (ou a desenvolvimento); 2) atrasado, utilizado para designar pessoas, instituições ou nações obsoletas, antiquadas, arcaicas, maldesenvolvidas ou em desuso, e que contrasta com o termo adiantado, ou mesmo, instruído, culto e avançado; 3) Primeiro Mundo, utilizado para nomear os países na fase de industrialização avançada, geralmente entendidos como modernos, ocidentais e que estão no hemisfério norte; 4) Terceiro Mundo, termo que se emprega em referência às nações ou pessoas subdesenvolvidas, atrasadas e pobres; 5) ricos, para designar pessoas ou países que detêm valores no sentido econômico ortodoxo; 6) pobres, para designar pessoas ou países despossuídos de bens materiais e que compartilham outros valores com bases socioespaciais diferentes dos adotados pelos ricos.

Essas diferentes nomenclaturas, qualificações e (pré)conceituações favorecem, ainda, a criação ou ampliação de hierarquias verticais. Segundo Ribeiro (2008), a noção de desenvolvimento funciona como *milestone*, aquele que estabelece marcos referenciais que posicionam hierarquicamente os dominadores (que lideram a “corrida” para futuro) e os dominados (que anseiam seguir os mesmos trajetos percorridos pelos líderes). Essa subalternização ganhou relevo a partir da década de 1950, com o anúncio do *Point Four Program*, realizado pelo presidente americano Harry S. Truman e voltado às políticas externas dos Estados Unidos. Em seu discurso inaugural, o citado presidente introduziu a panaceia concebida pelo país vencedor da II Guerra Mundial, pautada em quatro pontos ou objetivos:

Devemos embarcar em um programa novo e ousado para fazer os benefícios dos nossos avanços científicos e progresso industrial disponíveis para a melhoria e crescimento das áreas subdesenvolvidas.

Mais da metade das pessoas do mundo estão vivendo em condições próximas à da miséria. Sua alimentação é inadequada. Eles são vítimas da doença. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. Sua pobreza é uma desvantagem e uma ameaça tanto para eles como para áreas mais prósperas.

Pela primeira vez na história, a humanidade possui o conhecimento e habilidade para aliviar o sofrimento dessas pessoas.

Os Estados Unidos sobressaem entre as nações desenvolvidas que detêm técnicas industriais e científicas. Os recursos materiais que nos podemos dar o luxo de usar para obter ajuda de outros povos são limitados. Mas os nossos recursos relativos aos conhecimentos técnicos estão em constante crescimento e são inesgotáveis¹⁵ (TRUMAN, 1949, tradução nossa).

O termo “desenvolvimento” ganhou destaque décadas após o citado discurso de Truman, em grande medida como resposta a conotações indesejadas adquiridas ao longo da propagação das políticas imperialistas desse período, que fazem apologia a conceitos como *progress, possession, prosperous areas, industrial and scientific techniques* e *growth*. Esse conjunto utiliza-se do termo “subdesenvolvimento” para substituir conceitos como *inadequate, misery, primitive, stagnant, poverty* e *limited*. Todas essas expressões criadas pelos agentes dos discursos genéricos e generalizantes do “desenvolvimento” e, conseqüentemente, do “subdesenvolvimento”, procuram encobrir e manipular pactos que eles já haviam firmado com as comunidades locais.

Dessa forma, além de “instrumento” para operar mudanças planetárias, o discurso do desenvolvimento atua como um “sistema para classificação” dos povos, das instituições e dos espaços. Segundo Ribeiro (2008), tal sistema estabelece taxonomias dualistas referentes a “condições estáticas” ou a “estados transitórios”, bem como a “relacionamentos de subordinação”.

Sob essa ótica, ser subdesenvolvido é uma “condição estática”, pois, embora o léxico sugira uma próxima etapa, as nações subdesenvolvidas parecem fadadas à defasagem ou à estagnação. Isso se deve, em grande medida, à elevação gradual dos parâmetros para definição das condições necessárias ao desenvolvimento, bem como às crescentes competições e disparidades entre regiões. Escobar (2011), ao interpretar a história por meio de estatísticas, demonstra que, quando as regiões pobres atingem índices semelhantes aos das nações ricas, os parâmetros que

¹⁵ Texto original: “[...] we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas. More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas. For the first time in history, humanity possesses the knowledge and skill to relieve suffering of these people.

The United States is pre-eminent among nations in the development of industrial and scientific techniques. The material resources which we can afford to use for assistance of other peoples are limited. But our imponderable resources in technical knowledge are constantly growing and are inexhaustible”.

determinam as boas condições de vida da população são reformulados e alcançam, subsequentemente, posições inatingíveis.

Vimos que o discurso do desenvolvimento sugere que há “países em desenvolvimento”. Essa terminologia denota um “estado transitório”, de mudança progressiva do subdesenvolvimento para o desenvolvimento. O desenvolvimento, portanto, depende do processo primitivo de acumulação de capital (legado material, evolução técnica e ampliação do conhecimento científico) bem como da possibilidade de mudanças progressivas e de uma dimensão temporal linear que levem a estágios de “boas melhorias”. Os “estados transitórios” do desenvolvimento são recursos abstratos desse discurso, uma vez que não pressupõem mudanças concretas, por impossibilidade de saltar etapas do processo de acumulação do capital, pela inflexibilidade dos paradigmas impostos bem como pela inconsistência da progressão no tempo linear.

Por fim, outra abordagem do discurso do desenvolvimento refere-se aos “relacionamentos de subordinação”, dos quais as instituições e as pessoas dependem. A manipulação do poder operado pelos agentes do desenvolvimento alcançam a máxima expressão nas “redes de produção global” (HENDERSON *et al.*, 2011) e nas operações consorciadas entre pessoas e entre instituições.

Segundo Ribeiro (2008), as instituições são burocracias que cristalizam as redes de pessoas e que objetivam execução de projetos que possam ser efetivados dentro de um cronograma exequível. Para esta pesquisa, tal como para Weber (2004), entendemos que as instituições têm por objetivo 1) dominar o contexto de inserção no “desenvolvimento”, caracterizado pela imprevisibilidade das redes de pessoas, 2) atribuir funções a serem exercidas pelas partes das citadas redes, 3) operar em níveis elevados de integração, 4) unir capitais internacionais, nacionais e regionais e 5) eliminar competidores mais fracos e cooptar alguns poucos selecionados. A esses agrupamentos sociais daremos o nome de consórcios. Portanto, cabe ao discurso desenvolvimentista relacionar, legitimar e cimentar a ideologia utópica do desenvolvimento e os interesses de seus agentes em todos os níveis de integração das redes de produção, de pessoas, de instituições e de consórcios.

2.3 O Plano Diretor de Desenvolvimento

As elites e, muitas vezes, as contraelites radicais encontraram no planejamento uma ferramenta para a mudança social que a seus olhos não era apenas indispensável, mas também irrefutável por causa de sua natureza científica.¹⁶ – Arturo Escobar

A ciência moderna tem sido tratada nesta pesquisa como a linguagem e o modo de disseminação do discurso do “desenvolvimento”, mas esse tipo de representação não é capaz de garantir sua condição de inevitável, inesgotável e universal. O planejamento também contribui no estabelecimento de regras e instruções para as instituições bem como de metas para as pessoas.

Os Planos Diretores de Desenvolvimento – que se configuram como um dos objetos desta pesquisa – reafirmam as práticas universais de atuação do desenvolvimento e suas racionalidades científicas. Invariavelmente encontramos, tanto nos Planos Diretores de Desenvolvimento como em grande parte dos instrumentos de gestão estatal, características comuns aos modos racionais de planejamento, tais como práticas contábeis e jurídicas, planos, programas e objetivos gerais e específicos, metodologias inflexíveis, e técnicas e tecnologias dependentes da educação formal.

Numerosos instrumentais e métodos para planejamento elaborados pelo Estado são originados nos arcabouços das Ciências da Administração e nos experimentos realizados pela iniciativa privada. Assim, além de influenciada pelos capitalistas (como veremos a seguir), a forma de encaminhar o planejamento por parte do Estado é assumida como operação e segue a linguagem técnica e racional característica das corporações. Os resultados são variados, pois dependem de fatores como a abrangência exigida, as tensões entre os diferentes atores e agentes, as características territoriais, a relevância das questões ambientais, entre outros. Contudo, podemos inferir cinco situações comuns a esse cenário: 1) a priorização de investimentos que possibilitam a mais-valia, como os projetos de grande escala para instalações infraestruturais, logísticas e industriais; 2) a privatização dos serviços públicos, com o objetivo de diminuir a participação efetiva do Estado e, conseqüentemente, os custos com que esse deveria arcar na

¹⁶ Texto original: “Las élites y, muy frecuentemente, las contra-élites radicales, encontraron en la planificación una herramienta para el cambio social que a sus ojos era no solamente indispensable, sino irrefutable debido a su naturaleza científica”.

ampliação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, iluminação pública e outros; 3) a privatização do território e dos equipamentos urbanos por meio da criação de condomínios fechados e da comercialização dos complexos culturais e de lazer, com a justificativa de diminuir os gastos públicos; 4) a criação de “empresas públicas” alinhadas às metodologias de gestão do cotidiano das empresas, como, por exemplo, o *Project Management Institute* (PMI), a *Balanced Scorecard* (BSC); 5) as consorciações e parcerias público-privadas bem como as leis de incentivos fiscais (a exemplo, a Lei Rouanet), típicas da gestão política neoliberal.

As práticas racionalistas de planejamento urbano deram origem ao atual modo de organizar o Zoneamento Urbano. Apesar de ter surgido no final do século XIX (ROLNIK, 1997; LEME, 2012; FELDMAN, 2013; NERY JR, 2013), tal zoneamento se antecipou à lógica até aqui delineada, ou melhor, foi capturado por essa mesma lógica. Essa associação entre planejamento e metodologias racionais de gestão do território é dedicada ao capital global, embora gerida pelas elites locais e suas práticas corporativas.

Outros componentes dos Planos Diretores ou modelos de planejamento urbano *stricto sensu* seguem a mesma lógica racionalista supracitada, como os dispositivos urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade, os planos de mobilidade e as leis de preservação ambiental (essas e outras lógicas de racionalidade serão mais trabalhadas em 3.8).

Os meios concretos de operação do planejamento praticado no modo de desenvolvimento econômico, desenvolvimento sustentável, etnodesenvolvimento e outros encontram-se nos projetos de grande escala, tais como os destinados ao represamento e às transposições hídricas, às ferrovias, aos portos, aos parques industriais. Esses tipos de projetos voltados ao desenvolvimento, embora sejam justificados como benefícios para a coletividade, destinam-se de fato à construção, ampliação ou manutenção da infraestrutura logística e industrial. Os principais beneficiários dessas construções são, na verdade, os agentes financiadores (na maioria das vezes, externos), que auferem proveito das construções implementadas coletivamente e com dinheiro público. Para tanto, contam com a presença do setor financeiro e do setor industrial e operam transformações territoriais e alterações em leis e burocracias locais.

No Brasil, os gestores públicos locais têm assumido duas posições: 1) ao lado da comunidade local, quando passivamente esperam a “boa mudança”, e/ou 2) em prol dos agentes do desenvolvimento e em parceria com eles, ao exercerem a função de gestores da burocracia local, como cerimonialistas, nas assembleias para consultas populares e em outras atividades que encobrem seu papel e os afastam de suas obrigações como agentes reguladores e fiscalizadores do desenvolvimento (HENDERSON, 2002).

Esses agentes – setor financeiro, industrial e governo local –, em conjunto com instituições internacionais de desenvolvimento (FMI, OMC, BNDS, Banco Mundial, ONGs e outras) que compartilham um mesmo modo de comunicação, geralmente têm por base a linguagem racional em suas variações científicas ou jurídicas em todos os idiomas, mas principalmente em inglês (ORTIZ, 2004).

As amplas redes formadas para a consolidação de grandes projetos incluem diversos profissionais, políticos, capitalistas e proletários de base, cada qual com sua linguagem própria. Aos profissionais cabe interpretar e formular textos científicos racionais bem como traduzir a sua idiomática para os demais integrantes da rede. Aos políticos cabe preservar a linguagem jurídica na defesa dos interesses do Estado. Aos capitalistas cabe buscar lacunas nas legislações, nas normativas, nos regulamentos e nos demais instrumentos jurídicos para convertê-los em benefícios dos planos estratégicos de desenvolvimento. Os proletários de base, com baixa posição na hierarquia da rede de relacionamentos e de decisões, assumem a linguagem prosaica e, dessa forma, são excluídos do discurso científico-jurídico-racional do desenvolvimento bem como de seus maiores benefícios.

Para os agentes do desenvolvimento, o projeto fracassará caso não sejam capazes de ludibriar a todos na rede sobre seus verdadeiros propósitos. A base proletária é o elo mais frágil desses nós comunicacionais, principalmente devido às limitações em transitar na linguagem jurídica/científica (RIBEIRO, 2008). É essa base proletária que, em última instância, pode tornar todo o conjunto abstrato de leis, projetos e programas numa realidade construída no terreno, por meio de suas contribuições fiscais e de seu trabalho braçal. Para tanto, são obrigados a responder por instrução e educação profissionalizantes, mas há muito são conhecidas as dificuldades de acesso a essas instâncias.

Os preparativos que antecedem a chegada de grandes projetos e do “desenvolvimento” contemplam (e prometem) a profissionalização dos atores locais, com a promessa de que consigam o empoderamento de suas próprias vidas, porém suas vidas estarão muito mais sujeitas às “elites técnicas prescientes” (RIBEIRO, 2008, p. 122). Entre a citada base e as elites atuam os “agentes intermediários” ou, como denominou Wolf (1956), os *middlemen*, que desempenham o papel de conexão entre os diferentes níveis de integração na rede. Aos agentes intermediários compete o equilíbrio das tensões em suas áreas de influência, a acumulação e distribuição do poder e a criação de *networks* (ou redes de relacionamentos) fundamentais à estabilidade da citada rede.

Outra espécie de atores presentes nessa rede é a dos *outsiders*, que assumem a posição das comunidades local no planejamento, na construção e no funcionamento dessas infraestruturas. Eles estão adaptados ao ritmo acelerado do desenvolvimento que vai além da capacidade das estruturas locais e estão incorporados em outro tipo de educação menos tradicional, mais globalizada e altamente especializada. Frequentemente os *outsiders* substituem aqueles que não têm a formação profissional exigida e tampouco podem compreender a língua do imperialismo contemporâneo (o inglês), essencial para comunicação na rede global de produção e de atores envolvidos (RIBEIRO, 2013).

Para os citados agentes do desenvolvimento, somente o gerenciamento das tensões entre capitalistas e comunidades locais viabilizará os projetos de grande escala e atenderá aos interesses dos agentes pró-capital. Para que esses obtenham êxito, o gerenciamento deve pecar pela falta de transparência e pela ausência da adequada honradez, as quais poderiam estimular os debates sobre os modos de produção locais, as reais necessidades de mudanças culturais e econômicas, a degradação ambiental e dos assentamentos humanos, as inversões de poder, isto é, a substituição da primazia dos agentes locais pela dos globais, e, por fim, os impactos dos projetos nos vários aspectos da vida humana. Essas discussões podem evitar que o destino das comunidades locais seja “sequestrado por um grupo de pessoas organizadas” (RIBEIRO, 2008, p. 122).

2.4 Desenvolvimento como regime de representação

O discurso do desenvolvimento, assim como foi delineado nos itens anteriores, tem sido o modo de operar das políticas de representação e das crenças consensuais, na busca por estimular uma economia de produção/consumo. Fazer uma leitura do desenvolvimento como um sistema de crenças que subjaz a esses desejos requer entender o desenvolvimento como um regime de representação, que mune os discursos a partir de ideologias neocoloniais e eurocêntricas, bem como de argumentos sobre produção industrial, desejos utópicos, diferenças sociais (étnicas, de gênero, culturais) e violência.

Para Escobar (2011), a manutenção do ideal de “Terceiro Mundo” deve ter ao menos dois tipos de conotação que se opõem: 1) quando visto em um sistema de hierarquias verticais, o “Terceiro Mundo” é percebido como submisso e subserviente e é, dessa forma, entendido como um adjetivo negativo; 2) quando entendido como um substantivo positivo, por não estar necessariamente “alinhado à força”, é tido como subversivo ou como agente capaz de provocar o diferente. Esta última conotação deve ser vista com preocupação, pois até a diferença do “Terceiro Mundo” pode ser capturada e desvirtuada pelos agentes do capital e pelos atores locais desejosos do desenvolvimento. Agências de Moda, de Propaganda e de Turismo, por exemplo, podem ser os grandes atores capazes de capturar a “beleza da diferença” dos países tropicais ou os cenários paradisíacos e exóticos das florestas equatorianas. “Dentre os resultados desses processos destaca-se uma ampla gama de operações sociais excludentes, de experiências plásticas sob a forma de adornos, de lugares de fácil compreensão e facilitadores do consumo, e de agentes turísticos” (ESTEVEZ JUNIOR; NUNES; PASSOS, 2014a, p. 134).

Imaginar o fim do desenvolvimento como um regime de representação levanta, portanto, diversos tipos de discussões teóricas, políticas e sociais. Para Foucault (2008), no campo teórico, o discurso do desenvolvimento é assumido como a prática que muda tradições e reestrutura políticas e modos de produção. Por serem mudanças que demandam uma escala temporal alongada, esse discurso, como regime de representação, quebra, primeiro, a organização básica do discurso vigente, para, em seguida, dar lugar ao surgimento de novas regras de formação discursivas, de declarações e de visibilidades. Já as questões políticas vão além dos discursos ou das ideias, pois necessitam de formação de núcleos de pessoas

capazes de fazer convergir conhecimento e de disseminar o regime. Em geral, esses núcleos foram formados primitivamente em escala local e, dessa forma, aos agentes do desenvolvimento cabe cooptar os integrantes desses núcleos primitivos. Quando há qualquer tipo de resistência, os agentes estabelecem novos núcleos que, devido à proximidade física e/ou ideológica, geram “consórcios” ou rivalizam pela dominação hegemônica. Segundo Brandão (2004a, p. 5), a consolidação desses consórcios e dessa dominação “[...] envolve, necessariamente, trabalhar nessas duas frentes simultâneas, construindo e destruindo consensos e arranjos políticos, pois o processo de desenvolvimento é intrinsecamente marcado por tensões”. Por fim, as chances que as condições sociais têm para se adequar ao desenvolvimento dependem do estabelecimento de desconexões seletivas entre as comunidades locais do ocidente e as economias informais do Terceiro Mundo. A nova organização mundial do trabalho permite à industrialização operar tais desconexões seletivas com excelência. Os países ricos, dependentes dos produtos industriais e extrativistas dos países pobres, não demonstram genuína preocupação com a degradação ambiental nem com as injustiças sociais oriundas desses processos produtivos.

2.5 A invenção do chamado “subdesenvolvimento”

[...] o desenvolvimento conota pelo menos uma coisa: escapar de uma condição indigna chamada subdesenvolvimento.¹⁷ – Gustavo Esteva

Em 20 de janeiro de 1949, após o anúncio do *Four Point Program*, dois bilhões de pessoas tornaram-se subdesenvolvidas. Foi nesse discurso que Truman mundializou o termo “subdesenvolvimento”, cunhado provavelmente por Wilfred Benson em 1942 (FRANKO, 2007). Em seus estudos, Benson relacionava esse termo às nações economicamente atrasadas. Já para Rist (2002, p. 73, tradução nossa), o termo invoca “[...] não só a ideia de mudança na direção de um estado final, mas, acima de tudo, a possibilidade de realizar a mudança”¹⁸.

¹⁷ Texto original: “[...] el desarrollo connota por lo menos una cosa: escapar de una condición indigna llamada subdesarrollo”.

¹⁸ Texto original: “[...] evoked not only the idea of change in the direction of a final state but, above all, the possibility of bringing about such change”.

O “subdesenvolvimento” deflagra a forma como, de fato, se dá a relação entre nações do Norte e nações do Sul, forma que está organizada 1) por meio da sobrevivência e da exploração, 2) em prol dos interesses do colonizador e da máxima usura dos recursos do colonizado, 3) segundo o poderio do agenciador imperialista para dominação do agenciado. Com a ascensão do modelo político neoliberal e dos princípios econômicos capitalistas, algumas dessas relações foram recentemente ressemantizadas. Por exemplo, o sentido de metrópole, que outrora designava a relação das nações colonialistas com suas colônias, agora designa cidades de grande proporção que podem estar localizadas em qualquer parte do globo.

A produção econômica flexível, na atualidade, possibilita dominar territórios antes que o acesso seja restringido. Os grandes complexos industriais tecnologicamente avançados permitem produzir muito além das necessidades locais e regionais. O mundo capitalista precisa cada vez mais de novos mercados consumidores e independentes e, para isso, a globalização (nos moldes neoliberais) opera para desfazer a relação colonial em prol da facilidade de acesso ao consumo entre nações. Nesse processo, o discurso do desenvolvimento, mais uma vez, é vantajoso por possibilitar ressemantizações, sem, de fato, alterar as estruturas coloniais e imperialistas estabelecidas, ao mesmo tempo em que proporciona oportunidades de aumentar o poder dos agentes do desenvolvimento (instituições bancárias, Estados centrais, corporações, entre outros) (ESCOBAR, 2011).

Para esses agentes, Estados e pessoas “subdesenvolvidas” e “desenvolvidas” agora são membros de uma mesma família. Mas, embora os termos denotem uma relação de poder horizontalizado, alguns desses membros podem (e, para a doutrina neoliberal, devem) estar atrás de outros. Para a manutenção dessa situação, são difundidos desejos e esperanças de que é factível recuperar o atraso oriundo do subdesenvolvimento, de que será possível superá-lo ao reproduzir os modelos disseminados pelas instituições de desenvolvimento.

Estar “subdesenvolvido” não é tido como o oposto ao “desenvolvido”. Esse termo surge da incompletude daquele, isto é, o “subdesenvolvimento” é o estágio embrionário do “desenvolvimento”. O discurso do desenvolvimento faz crer, ainda, que apenas com a aceleração do crescimento (principalmente industrial) as nações subdesenvolvidas seriam capazes de avançar para o inevitável desenvolvimento; faz

crer também que cada nação dispõe de todas as condições necessárias para avançar sozinha ao próximo estágio do desenvolvimento. Mas o que esse discurso não faz entender são as atuais forças globais de produção em rede, que se caracterizam por não serem específicas de um lugar, isto é, por atravessarem fronteiras e criarem descontinuidades territoriais.

Falaremos mais detalhadamente desse assunto em 2.6. Agora importa saber que esses discursos desconsideram as lógicas empresariais, muito mais voltadas para a flexibilização da produção (em busca, por exemplo, da mão de obra barata, de incentivos fiscais) do que para os benefícios em prol do território.

O discurso do desenvolvimento afirma que os manuais com as fórmulas estão ao dispor dos Estados, bastando-lhes colocá-los em prática. Essa ideia é difundida no âmbito planetário, abarcando desde microrregiões até setores corporativos, levando a crer que com o trabalho é possível insurgir da subserviência ao mais alto posto do poder estatal, empresarial, entre outros. Como contraponto, notamos que não há crescimento acelerado ou insurgências sem a assistência de *outsiders*, para financiar, para modernizar e para fornecer o aporte tecnológico necessário ao ingresso na rede global de produção (RIST, 2002).

2.6 Desenvolvimento alternativo

Como dito, o termo desenvolvimento compôs diferentes léxicos ao longo do tempo. Algumas terminologias declinaram ou assumiram importante função na linguagem do desenvolvimento, enquanto outras surgiram, em grande medida, para possibilitar sinônimos politicamente corretos e moralmente aceitáveis. Com base em Chambers (2004) e Sachs (1996), podemos citar algumas acepções que foram incorporadas ao vocabulário contemporâneo do desenvolvimento (nos âmbitos científico, jurídico, entre outros): 1) condição humana, capacidade, estado, privação, direito, modo de vida, pobreza, depressão, subnormalidade, vulnerabilidade, empoderamento e bem-estar; 2) ciência, produção, tecnologia, corporativismo, prestação de contas, consumidor, descentralização, propriedade, participação, parcerias, processo, *network*, *stakeholder*, ajuda, necessidade e transparência; 3) estado de direito, sociedade civil, meio ambiente, globalização, governança, planejamento e mercado; 4) sustentabilidade, democracia, diversidade, equidade, gênero, direitos humanos, pluralismo e multiculturalismo.

Esses vocábulos mesclam-se dando origem a uma ampla gama de qualificativos para o termo desenvolvimento. Essa dinâmica linguística originou expressões, tais como desenvolvimento sustentável, desenvolvimento urbano, desenvolvimento participativo, desenvolvimento territorial e/ou local, desenvolvimento humano e/ou social, ecodesenvolvimento, etnodesenvolvimento, ou, até mesmo, outros tipos sem acepções específicas, mas que incorrem na mesma direção.

Devido à amplitude desses “discursos alternativos”, neste trabalho serão centradas argumentações sobre o desenvolvimento sustentável e o etnodesenvolvimento. É importante esclarecer, também, que esses discursos diferem daquele que se entende por “alternativa ao desenvolvimento”. Os discursos alternativos assumem a conotação de reprodução do discurso do desenvolvimento com especificidades que não modificam as assimetrias de poder dentro da rede de pessoas e produção, da mesma forma que conservam suas características eurocêntricas. Já as alternativas ao desenvolvimento, por sua vez, sugerem a superação da noção de desenvolvimento, ou seja, aproximam-se do que será defendido ao longo do trabalho como “pós-desenvolvimento” (ESCOBAR, 2011).

2.6.1 Desenvolvimento Sustentável

Na década de 1950, o Terceiro Mundo apropriou-se do ideal de “progresso” e o Brasil viu no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek uma forma de estímulo ao crescimento econômico por meio de políticas públicas e em conjunto com a iniciativa privada (ABREU; CARNEIRO, 1998). A partir daquele período, o planejamento racional vem conquistando cada vez mais adeptos, alcançando outros territórios e estimulando novas ambições. Entre os anos de 1960 e 1970, viu-se a Revolução Verde; de 1970 a 1980, romantizaram-se as tradições e a escala local, e a partir dos anos de 1980, redirecionaram-se os discursos do desenvolvimento para o planejamento do meio ambiente e o “desenvolvimento sustentável”. Hoje o planejamento e o discurso metamorfoseado do desenvolvimento sustentável se confundem. Todavia, para Sachs, esse termo não perdeu seu componente ideológico eurocêntrico. O autor alerta ainda: “Esta expressão já não tem mais o mesmo significado de ‘desenvolvimento’ que tinha no discurso do Presidente Truman em janeiro de 1949. Desde então é que se começou a distinguir a pobreza

como atraso e efeito do ‘subdesenvolvimento’¹⁹ (SACHS, 1996, p. xiv, tradução nossa).

Antes de prosseguir com as leituras sobre o desenvolvimento sustentável, urge conceituá-lo. Segundo o relatório de Brundtland, organizado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991, p. 46), o “desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”. Hoje, a locução conota, a partir de um amplo leque de perspectivas, um campo de disputa ideológica. Por exemplo, Limonad (2013b) entende que o discurso é falacioso por não operar precisamente, enquanto Buarque (1998) reconhece as tensões envolvidas e defende que o desenvolvimento sustentável é a forma como a sociedade local pode aumentar a qualidade de vida. Já Elkington (1997), com base nos notórios avanços dos modos de preservação ambiental e nas mudanças racionais operadas pelo discurso do desenvolvimento, põe o desenvolvimento sustentável em dúvida e o considera ainda pouco esclarecido.

A origem do desenvolvimento, segundo Nascimento (2012), parte de dois ramos: 1) a ecologia, que se refere à “[...] capacidade de recuperação e reprodução dos ecossistemas (resiliência) em face de agressões antrópicas (uso abusivo dos recursos naturais, desflorestamento, fogo etc.) ou naturais (terremoto, tsunamis, fogo etc.)” (p. 51); 2) a economia, tida “[...] como adjetivo do desenvolvimento, em face da percepção crescente ao longo do século XX de que o padrão de produção e consumo em expansão no mundo, sobretudo no último quarto desse século, não tem possibilidade de perdurar” (p. 51). Em ambos os ramos, a noção de sustentabilidade centra seu discurso na finitude e depleção dos recursos naturais.

O discurso contém ainda noções sobre a dimensão social, o que é motivo de preocupações discursivas exasperadas. Nesse tipo de discurso, está contida a defesa da equidade social e da qualidade de vida das gerações, conforme visto anteriormente. Entretanto, o discurso retorna ao ponto original ao ser justificado pela certeza de que a pobreza é a principal provocadora de agressões ambientais e,

¹⁹ Texto original: “[...] esta expresión ya no significa lo que ‘desarrollo’ significó en el discurso del Presidente Truman en Enero de 1949. Es desde entonces que comenzó a distinguirse la pobreza como atraso y efecto del ‘subdesarrollo’”.

portanto, deve ser evitada. O tema da pobreza faz uso de ideias eurocêntricas e considera apenas os aspectos financeiros como parâmetro (LIMONAD, 2013a).

Notamos, portanto, que falta ao discurso do desenvolvimento sustentável a dimensão do poder, desconsiderado por não representar o foco de reivindicações de seus agentes operadores. O discurso do desenvolvimento sustentável posiciona os interesses da natureza no centro das preocupações humanas e evidencia a crise ambiental como sendo a vida e a morte da humanidade. Por essa atenção seletiva, algumas das questões que se relacionam com a dimensão política (como o poder) são propositadamente esquecidas, enquanto outras (como o ativismo) são utilizadas como meio de disseminação do discurso e de formulação de argumentos para reivindicar os direitos da Terra (MISOCZKY; BOHM, 2012).

A pouca penetração da dimensão do poder no discurso do desenvolvimento sustentável implica 1) o empobrecimento dos debates sobre as mudanças estruturais da ordem política, necessárias para repensar os modos de produção e de consumo da atualidade; 2) o desconhecimento dos interesses dos diversos agentes da rede de pessoas que estão em constante tensão, conflito e contradição; 3) a falha quanto ao gerenciamento das desigualdades sociais; 4) o acirramento das dificuldades do diálogo entre comunidades locais e *outsiders*; 5) o desconhecimento do poder assumido pelos agentes intermediários na rede; 6) a suposição de que a participação ativa dos capitalistas serve aos interesses locais e coletivos; 7) a insensibilidade à dimensão cultural; 8) as mudanças comportamentais referentes aos modos de produção e consumo dos bens materiais; 9) o fortalecimento de uma distopia fantasiosa da “não mobilidade”, isto é, a pretensa intenção do desenvolvimento tecnológico em virtualizar o mundo e eliminar as formas concretas de experimentação e convivência.

Em sua face perversa, o desenvolvimento sustentável inclina-se a reclamar, acolher, estimular e instituir transformações tecnológicas e outros modos de convivência por meio de um novo tipo de “moralidade ambiental”. Entretanto, nessa inclinação reside um paradoxo. Uma mudança social por meio de transformação tecnológica seria a solução para todos os contextos culturais do Planeta? A origem unívoca do desenvolvimento sustentável de raiz cultural-racional-científica-eurocêntrica impede aberturas para incorporar outros meios plurais de equilíbrio natural e usufruto da natureza.

Os objetivos do desenvolvimento sustentável são disseminados pelas expressões de impacto, tais como “ter ética solidária com os excluídos de hoje para que não haja excluídos amanhã” (NASCIMENTO, 2012, p. 57). O citado objetivo significa homogeneizar os modos de operação da mudança social no mundo, com a intenção de reduzir diferenças e de enfraquecer individualidades. A partir dessas preocupações, surge a questão: Seria a utopia do desenvolvimento sustentável suficiente para operar homogeneizações? Devemos reconhecer que o desenvolvimento sustentável tem 1) um robusto discurso “pró-ecológico” nos principais níveis de hierarquia, tipos de línguas e meios de comunicação; 2) um discurso “pró-econômico”, que defende a ciência como salvadora da humanidade, vítima das limitações da natureza; 3) um discurso “contra-econômico”, que debate sobre o desperdício oriundo do sistema produtivo e que condena a humanidade devido à finitude dos recursos naturais. Contudo, falta ao desenvolvimento sustentável a dimensão do poder, do social e da cultura (NASCIMENTO, 2012). Dessa forma, acreditamos que esse tipo deficitário de transformação social é incapaz de operar transformações efetivas, quiçá ambientais, no âmbito planetário ou local.

2.6.2 Etnodesenvolvimento

Segundo Esteva (2006), o termo “etnodesenvolvimento” foi formulado pelo sociólogo mexicano Rodolfo Stavenhagen. Durante os anos de 1990, o Banco Mundial e outras agências de cooperação para o desenvolvimento promoveram as Políticas Multiculturalistas, o que incluía apoio a reformas legais e institucionais para aqueles que diziam reconhecer as identidades tradicionais (principalmente as indígenas) e desenvolviam projetos de desenvolvimento local, como recuperar a natureza degradada, fortalecer as organizações de base, expandir a infra e a superestrutura básica, entre outras.

Os impactos desses projetos de desenvolvimento em comunidades locais podem ser significativos. O etnodesenvolvimento tem firmes raízes eurocêntricas, constantemente opera mudanças sociais que põem em risco o modo como as comunidades locais se reconhecem bem como expõem suas tradições (produtivas, culturais, cotidianas...) e suas fragilidades.

Ademais, os projetos para etnodesenvolvimento são, via de regra, dependentes de investimentos externos e, portanto, estão atrelados às instituições que financiam o desenvolvimento, cobrando, para isso, que os atores locais operem mudanças que desestruturam as relações sociais tradicionais. Nesse sentido, “desenvolvimento” se assemelha ao que Arjun Appadurai chama de “ideopanoramas”:

Estas ideopanoramas são compostas por elementos da visão de mundo do Iluminismo, que consiste em uma cadeia de ideias, de termos e de imagens, incluindo a liberdade, o bem-estar, os direitos, a soberania, a representação e o supertermo democracia. A principal narrativa do Iluminismo (e suas muitas variantes na Grã-Bretanha, França e Estados Unidos) foi construída com uma certa lógica interna e pressupunha uma certa relação entre a leitura, a representação e a esfera pública²⁰ (APPADURAI, 2006, p. 471, tradução nossa).

Assim, ao nos referirmos ao etnodesenvolvimento ou a outros desenvolvimentos alternativos, devemos considerar que os regimes de representação do desenvolvimento podem significar tentativas de homogeneização dos territórios, bem como expressar discursos paradoxais e práticas colonizadoras.

2.7 Alternativas ao desenvolvimento: o pós-desenvolvimento

Dizíamos (na página 31) que o “desenvolvimento alternativo” difere daquilo que defendemos como “alternativas ao desenvolvimento”. Naquelas páginas, vimos que alternativas como “desenvolvimento sustentável” ou “etnodesenvolvimento” são decalques reprodutores dos paradigmas econômicos, são singularidades particulares e limitadas do discurso do desenvolvimento neoliberal e são anúncios de mais panaceia para salvação da humanidade, isto é, são variações do mesmo tipo de desenvolvimento perverso até aqui delineado.

Já as “alternativas ao desenvolvimento” diferem, fundamentalmente, por negarem a necessidade de mais um desenvolvimento e, na contramão do senso comum, contestarem qualquer espécie de desenvolvimento. Falar de alternativas ao desenvolvimento, “não é deixar sua imaginação correr sobre o que poderia acontecer no caso da implosão do sistema, fazer política-ficção ou analisar um

²⁰ Texto original: “These ideoscapes are composed of elements of the Enlightenment worldview, which consists of a chain of ideas, terms, and images, including freedom, welfare, rights, sovereignty, representation, and the master term democracy. The master narrative of the Enlightenment (and its many variants in Britain, France, and the United States) was constructed with a certain internal logic and presupposed a certain relationship between reading, representation, and the public sphere”.

estudo de caso”²¹ (RAVIGNAN, 2001, p. 6, tradução nossa), pelo contrário, é problematizar e complexificar as discussões sobre a situação daqueles para quem o desenvolvimento é uma injúria.

Devemos ter em mente que 1) hoje, parte significativa dos 7,2 bilhões de pessoas é excluída dos modos de produção global, é vítima da injustiça ambiental, é despojada de seu direito à terra e de ser o sujeito de seu destino; 2) até 2050, a Terra poderá alcançar 9.600.000.000 de pessoas, e a maioria não conseguirá reaver o direito de direcionar seu próprio destino; 3) falar sobre e em prol do desenvolvimento é “pôr em perspectiva um fazer que não concerne a apenas uma minoria de humanos”²² (RAVIGNAN, 2001, p. 2, tradução nossa).

Para Escobar (2011), a primazia da dimensão econômica na matriz das dimensões sociais repercute na consolidação do desejo de Prosperidade, tanto na classe média dos países europeus e dos Estados Unidos, como em todas as classes econômicas dos países pobres. Tal prosperidade é tida como qualidade *sine qua non* para sair do atraso, da pobreza (material e do subdesenvolvimento), bem como para atingir o progresso (a riqueza e o desenvolvimento).

O progresso tornou-se, inclusive, uma das categorias fundamentais do pensamento das classes médias latino-americanas, fortemente influenciadas pelo positivismo. O positivismo colocava o desenvolvimento da indústria, da ciência e da tecnologia como objetivo histórico da civilização e sua implementação como resultado da ação de uma classe industrial²³ (DOS SANTOS, 2006, p. 2, tradução nossa).

Conforme vimos, esse modelo mostrou-se incapaz de operar as melhorias ditas “boas” e, mesmo que a ciência por trás da Teoria do Desenvolvimento tenha formulado críticas ao longo de sessenta anos, continua a ser formulado e ressignificado por meio de renovações linguísticas e remendos de suas próprias práticas. Na atualidade, persiste o imaginário de que a noção de desenvolvimento e a modernização planetária, por meio de novos paradigmas e demodismos, são capazes de fazer surgir uma nova utopia, que concluiria o que o “discurso do

²¹ Texto original: “[...] ce n'est pas laisser courir son imagination sur ce qui pourrait arriver en cas d'implosion du système, faire de la politique-fiction ou examiner un cas d'école”.

²² Texto original: “[...] on prend au sérieux une affaire qui ne concerne qu'une minorité d'humains”.

²³ Texto original: “El progreso se convirtió, incluso, en una de las categorías fundamentales del pensamiento de las clases medias latinoamericanas, muy influenciadas por el pensamiento positivista. El positivismo colocaba el desarrollo de la industria, de la ciencia y de la tecnología como meta histórica de la civilización y su implantación como resultado de la acción de una clase industrial”.

desenvolvimento” prometeu. Mas, do embate entre a utopia do bom e a concretude das ludibriações, nada surgiu além do decalque, isto é, do desenvolvimento alternativo.

Ao problematizar o termo, o discurso e os modos de operação do “desenvolvimento”, alguns pensadores (FERGUSON, 1990; GEORGE; SABELLI, 1994; SACHS, 1996; PARTANT, 1997; SOJA, 2000; RIST, 2002; LATOUCHE, 2005; ESTEVA, 2006; ESCOBAR, 2011) fizeram surgir algo genuíno e diferente do desenvolvimento alternativo. Os autores defendem a necessidade de mudanças sociais mais concretas, ou seja, de rechaçar o discurso retórico e sem prática (FOUCAULT, 2008). Defendem um discurso que se aproxime da noção de decrescimento formulada por Serger Latouche:

O decrescimento deve ser organizado não só para preservar o meio ambiente, mas também para restaurar o mínimo de justiça social, sem a qual o planeta está condenado a explodir. Sobrevivência social e sobrevivência biológica, portanto, parecem intimamente relacionados. Os limites do “capital” na natureza não são apenas um problema de equidade intergeracional na partilha de ações disponíveis, mas uma questão de equidade entre os membros que vivem atualmente na humanidade²⁴ (LATOUCHE, 2002, p. 88, tradução nossa).

Esses autores defendem, sobretudo, uma concepção que transmite um *ztegeist*, em que o desenvolvimento já não seria um princípio organizador central da vida social. Assim construiu-se a noção do “pós-desenvolvimento” (ou, no original em Inglês, *post-development*) como o esforço para sintetizar essas críticas contra-hegemônicas. O sociólogo colombiano Arturo Escobar (um dos principais autores sobre a teoria e referência fundamental para esta pesquisa) expõe:

De um modo geral, “pós-desenvolvimento” surgiu a partir de uma crítica pós-estruturalista e pós-colonial, ou seja, uma análise do desenvolvimento como um conjunto de discursos e práticas que tiveram profundo impacto sobre como a Ásia, a África e a América Latina passaram a ser vistas como “subdesenvolvidas” e tratadas como tal. Nesse contexto, pós-desenvolvimento designava pelo menos três coisas inter-relacionadas: em primeiro lugar, a necessidade de descentralizar o desenvolvimento, isto é, de deslocá-

²⁴ Original: “La décroissance devrait être organisée non seulement pour préserver l’environnement, mais aussi pour restaurer le minimum de justice sociale sans lequel la planète est condamnée à l’explosion. Survie sociale et survie biologique parais - sent ainsi étroitement liées. Les limites du « capital » nature ne posent pas seulement un problème d’équité intergénérationnelle dans le partage des parts disponibles, mais un problème d’équité entre les membres actuellement vivants de l’humanité”.

lo de sua centralidade nas representações e discussões sobre as condições na Ásia, África e América Latina. Um corolário deste primeiro objetivo foi abrir o espaço discursivo para outras formas de descrever essas condições, menos mediadas pelas premissas e experiências do “desenvolvimento”. Em segundo lugar, ao deslocar a centralidade do desenvolvimento do imaginário discursivo, pós-desenvolvimento sugeriu que era possível efetivamente pensar sobre o fim do desenvolvimento. Em outras palavras, ele identificou alternativas ao desenvolvimento, ao invés de alternativas de desenvolvimento, como uma possibilidade concreta. Em terceiro lugar, pós-desenvolvimento enfatizou a importância de transformar a “política econômica da verdade”, isto é, a ordem de conhecimentos especializados e do poder do desenvolvimento. Para esse fim, ele propôs que as ideias mais úteis sobre alternativas poderiam ser adquiridas a partir do conhecimento e práticas de movimentos sociais²⁵ (ESCOBAR, 2011, p. xii, tradução nossa).

Em virtude de as características ideológicas do “pós-desenvolvimento” estarem próximas às desta pesquisa, adotá-las-emos como referencial metodológico e matriz teórico-conceitual. Essa teoria-conceito é a porta de entrada para que, na próxima seção, façamos uma análise do Plano Diretor – objeto da presente pesquisa – como artifício de disseminação do discurso de um tipo de desenvolvimento combatido ao longo desta seção.

²⁵ Texto original: “Generally speaking, “postdevelopment” arose from a poststructuralist and postcolonial critique, that is, an analysis of development as a set of discourses and practices that had profound impact on how Asia, Africa, and Latin America came to be seen as “underdeveloped” and treated as such. In this context, postdevelopment was meant to designate at least three interrelated things: first, the need to decenter development; that is, to displace it from its centrality in representations and discussions about conditions in Asia, Africa, and Latin America. A corollary of this first goal was to open up the discursive space to other ways of describing those conditions, less mediated by the premises and experiences of “development.” Second, in displacing development’s centrality from the discursive imaginary, postdevelopment suggested that it was indeed possible to think about the end of development. In other words, it identified alternatives to development, rather than development alternatives, as a concrete possibility. Third, postdevelopment emphasized the importance of transforming the “political economy of truth,” that is, development’s order of expert knowledge and power. To this end, it proposed that the more useful ideas about alternatives could be gleaned from the knowledge and practices of social movements”.

3 ARTIFÍCIOS DE DISSEMINAÇÃO DO DISCURSO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO

[...] não precisamos apenas de um pensamento de alternativas, precisamos de um pensamento alternativo de alternativas. – Boaventura de Souza Santos

A definição de Plano Diretor não é unânime. Diversos autores de diferentes vinculações ideológicas elaboraram algumas acepções, tais como:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas [...] (BRASIL, 2001, Art. 39, grifo nosso).

[Plano diretor é o] instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 1992, p. 1, grifo nosso).

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos e aprovadas por lei municipal (VILLAÇA, 1999a, p. 238, grifo nosso).

Esses e outros autores consultados concordam que o Plano Diretor visa alcançar o desenvolvimento, ou outro termo próximo a essa noção (muitas delas apresentadas na seção 2). Embora o Plano Diretor, como artefato, se volte para quesitos como o urbano, o ambiental, o social ou o econômico, conclui-se que é primeiramente um componente da política de desenvolvimento do Estado brasileiro. A partir dessa hipótese, que será reforçada posteriormente, iniciaremos a análise do Estado Capitalista brasileiro, das políticas de desenvolvimento e dos sistemas legais como formas de dominação.

Com o objetivo de circunscrever o tema, será feito um estudo sobre a lógica de disseminação do desenvolvimento nos moldes neoliberais capitalistas que, no Brasil,

ganhou expressão máxima com o desenvolvimentismo do governo de Juscelino Kubitschek e, posteriormente, com o servilismo pró-Estados Unidos da Ditadura Militar. Por fim, serão delimitados o conceito e a contextualização histórica do Plano Diretor no Brasil, desde seu surgimento primitivo até seu alcance preponderante na política urbana de municípios como os de Vitória e Serra.

3.1 A forma do Estado Capitalista

O Estado Capitalista é externalizado, por um lado, pelas políticas públicas municipais, e, por outro, pelas políticas transnacionais adotadas no Brasil. Tais políticas são fruto de uma relação social (SANTOS, 1982), isto é, agrupam diversas tensões sociais conflituosas ou coincidentes, as quais se sobrepõem e dominam umas às outras. No Estado Capitalista, as tensões sociais espalham-se “[...] às vezes como um filete e outras vezes como uma inundação, em cada canto e recanto do mundo habitado” (HARVEY, 2011, p. 7). Capital é, segundo Marx (1996), a abstração do conteúdo material da circulação de mercadorias, e seu produto último é o dinheiro. A lógica do capital é a relação de exploração para extração de mais-valia da propriedade (individual), dos meios de produção e da força de trabalho, mediante contrato entre cidadãos juridicamente livres e iguais.

O Estado Capitalista é, portanto, a condensação das tensões dominantes da produção capitalista, ao mesmo tempo que é a submissão daquele às lógicas do capital. O Estado é, assim, a forma política dessas tensões, as quais se caracterizam por 1) produzir conceitos e práticas políticas (exclusivas ao modelo de gestão estatal) vinculados às lógicas econômicas dominantes do capital; 2) ressoar interesses particulares como expressão dos interesses comuns; 3) dotar-se de um duplo caráter da lógica capitalista, isto é, contradizer-se ao combinar os mecanismos de exploração, promovendo a igualdade e a liberdade como direitos universais. “O formato do Estado Capitalista é, portanto, uma forma aberta que permite a especificação estrutural e histórica e que, como tal, é um objeto de luta”²⁶ (SANTOS, 1980, p. 381).

Santos (1982) afirma que, na tentativa de identificar o formato estrutural básico do Estado Capitalista, não se deve cair em equívocos, como o a-historicismo, o

²⁶ Texto original: “The capitalist state form is thus an open form which allows for structural and historical specification and which as such is an object of struggle”.

economicismo lógico, nem desatentar para as lutas de classes inerentes às tensões sociais capitalistas que formam o Estado nos diversos momentos históricos. Santos aponta seis teses equivocadas mais comuns nas análises políticas do Estado Capitalista: 1) o atual Estado Capitalista é um forma política nova, uma vez que só recentemente surgiu a lógica do capital, e esta se tornou a lógica dominante reproduzida pelo Estado; 2) o Estado é formado por múltiplas matrizes históricas, políticas e econômicas condicionadas à lógica dominante, mas em nenhuma hipótese é rígida e apartada das lutas sociais contrárias às forças predominantes; 3) os Estados dos países com capitalismo tardio estão plenamente inseridos na lógica da acumulação em nível mundial e, portanto, desde o início, na lógica do capital, sendo equivocadas as análises que desassociaam esses Estados da formação estrutural inicial; 4) o Estado não é excludente nem repressor por ser constituído por representantes da burguesia ou da classe social detentora do poder; o Estado pode ser dominador (e ao mesmo tempo fractado, segmentado e assimétrico, em consonância com as lutas e alianças de classes) por estar desempenhando seu papel no processo de acumulação capitalista; 5) a cada intervenção, o Estado intervém em si mesmo, mas é um equívoco pensar que as transformações não estão orientadas para garantir a reprodução do processo de acumulação; 6) ao admitir que o Estado é atravessado por contradições e lutas de classes, equivoca-se quem pensa que é possível, no seio da democracia e das lutas/dominações de classe, promover uma nova ordem social, sem considerar que as transformações são graduais e que uma ruptura para uma nova ordem significa romper com a lógica dominante (ou seja, a lógica do capital).

O Estado não busca resolver (nem mesmo superar) as contradições sociais em suas estruturas profundas; busca mantê-las em estado de relativa latência, dispersando as tensões da estrutura superficial da formação social. A dispersão, segundo Santos (1982), distingue-se por 1) mecanismos de socialização/integração; 2) mecanismos de trivialização/neutralização; 3) mecanismos de repressão/exclusão. Esses mecanismos podem ser utilizados em conjunto ou individualmente, podem ser concentrados ou dispersos, variando em tipo e intensidade em consonância com as tensões que buscam atenuar. O uso desses mecanismos concentrados em determinada região pode intensificar tensões, reforçando nossas afirmações sobre a dominação política capitalista num caráter assimétrico e fragmentário.

3.2 Mecanismos de dispersão

Os mecanismos de dispersão podem ser observados em todas as políticas setoriais do Estado e são acionados preferencialmente por meio do discurso em forma de 1) códigos legislativos, que Santos (1982) chama de direito e que podemos chamar também de legislação, ou simplesmente leis; 2) consensos universais, como nos modos de vida operados pelas religiões e nas crenças do sobrenatural e da ilusão, entre outras. Objetivando um efeito analítico, particularmente nos interessam os modos de dispersão por meio da legislação.

Ribeiro (2008), em seus estudos sobre a Teoria do Desenvolvimento, aponta três modelos escalares de dispersão do discurso, os quais associaremos às formas de atuação do Estado Capitalista e seus códigos legislativos: os macromodelos, os mesomodelos e os micromodelos.

Os macromodelos são grandes narrativas programáticas compostas de leituras do passado e do futuro da humanidade, com orientações gerais para as agências e os agentes. Geralmente são formulações com alto nível de abstração, como solução única para diferentes tipos de problemas. Figuram como ideologias ou utopias, que servem aos agentes para subsídio à legitimação de intervenções, ações, dominações, explorações, entre outras. Esse modelo fornece uma cobertura “guarda-chuva” para a construção de formulações menos abstratas que tendem a tornar-se *slogans* e palavras de ordem, por vezes, populares.

Os mesomodelos voltam-se mais para uma abordagem *how-to-do*. Eles tomam como certo os modelos macro, na garantia de que esses transmitem situações desejáveis e legítimas. Por exemplo, o neoliberalismo é um macromodelo que pode estar disseminado em mesomodelos, tais como políticas estruturais dos Estados, tecnologias de produção, modos de organização social e política, entre outros.

Já os micromodelos são direcionados para a ação e as transformações reais no chão. Eles são modelos no sentido concreto do termo, pré-formatam mapas cognitivos para (re)produzir materialidades, estilos de vida, regimes de produção e de circulação, ambientes e processos, políticas socioculturais e econômicas. Eles pré-figuram a realidade e lhe impõem uma ordem. Como últimos elos da cadeia de dispersão, eles indicam os modos operacionais para execução de ações concretas.

Os códigos legislativos traduzem em paradigmas universalistas a distopia do “bom desenvolvimento”, da democracia, do neoliberalismo, entre outras. Por serem mesomodelos de disseminação, esses códigos se impregnam do modo como atuam os agentes econômicos locais e opera o Estado e estabelecem relações indissociáveis com as distopias do “bom desenvolvimento” (o mais alto nível de abstração, ou macromodelo). A reprodução desses modelos, via de regra, não vem refletindo as necessidades e anseios das comunidades locais envolvidas e resultam em paradoxos relacionados ao capital (no caso brasileiro, global ou glocal) e ao trabalho, bem como à competição entre capitais individuais (ALLEN; THOMAS, 2000).

A principal função do Estado Capitalista é justamente “dispersar” tais paradoxos e lutas que alternam 1) falhas e acertos administrativos, 2) compromissos políticos honrados e violados e 3) repressão violenta física ou cognitiva e favorecimentos. Essa função do Estado é realizada por meio de suas instituições setoriais (quase)aparelhadas, de seu papel fiscalizador e sua negligência deliberada, bem como de seus consentimentos positivos e/ou negativos. Por esse motivo, o Estado tem-se concentrado nas áreas da vida social em que as lutas de classes se tornaram intensamente perturbadoras e onde, conseqüentemente, a aplicação intensa de mecanismos de dispersão se tornou uma tarefa política urgente. As áreas que são alvo da dominação política operada pelo Estado são aquelas em que ele investe grande parte dos seus recursos institucionais e que se mostram substancialmente diferentes das áreas onde opera o não-Estado (SANTOS, 1982).

O não-Estado é entendido como uma das formas de ação do Estado Capitalista, caracterizada pela negligência, isto é, pela ausência de mecanismos de socialização, trivialização e repressão, conforme afirmado na citação a seguir.

Nesse modelo estatal, ou pouco estatal, ou, pelo menos, estatal tão pouco público, o homem é nada em si mesmo; vale pelo que paga e paga pelo que pede. Nesse caso, o Estado é não um ente de inclusão, mas uma causa de exclusão, porque representa os interesses de quem detém o poder econômico político não-estatal, aquele que se orienta pelos seus próprios e únicos interesses particulares e, nessa condição, é agente que exclui todo aquele que não atenda a tais fins (ROCHA, 1999, p. 12).

As áreas com difusa concentração de dominação política já foram neutralizadas e são aquelas onde o Estado e o não-Estado podem não ser facilmente identificados (SANTOS, 1980).

3.3 Componentes da dominação de Boaventura Souza Santos

Para Santos (1980), os mecanismos de dominação política apresentados se reproduzem no Sistema Legal e são distribuídos de forma desigual em três componentes: na retórica, na burocracia e na violência. A Retórica é uma forma de comunicação da tomada de decisão. Essa estratégia funciona com base na persuasão e adesão voluntária, por meio de sequências verbais. A Burocracia é um instrumento de comunicação e de tomada de decisões que produz imposições autoritárias, por meio da mobilização e demonstração do conhecimento profissional, da exposição das regras gerais (nem sempre claras) e da hierarquização dos procedimentos. A Violência também comunica uma tomada de decisão utilizando-se, por sua vez, de ameaças para atingir os objetivos. No Estado Capitalista, esses três componentes ganham nova dimensão a partir de complexas articulações entre si.

Segundo Santos (1980), há uma covariação quantitativa entre esses componentes: quanto maior o nível de institucionalização burocrática da produção jurídica, menor o espaço para atuação da Retórica, e vice-versa; ao mesmo tempo, quanto mais poderosas as formas de Violência, menor é o espaço para atuação da Retórica, e vice-versa. Ao voltarmos a atenção para a crescente ampliação dos sistemas legais do Brasil, desde as instâncias nacionais até as municipais (evidentemente, respeitando-se suas distintas competências e temporalidades), percebemos que houve uma retração gradual das formas coercivas e burocráticas estatais e uma ampliação do componente Retórico. A retirada para segundo plano dos componentes Burocracia e Violência pode sugerir uma diminuição das atribuições legais, contudo não se pode perder de vista que a Retórica é tão inerente à dominação legal quanto os demais componentes.

Paralelamente, atuam na articulação desses três componentes as variações geopolíticas, devido principalmente a fragmentações e assimetrias do Estado, conforme já argumentado no início desta seção. Podem-se distinguir principalmente duas geografias que são alvo das citadas variações: 1) o Centro (denominado por Milton Santos de espaços luminosos), lugar da concentração e da dominação, com

elaborados mecanismos de dispersão, alvo de investimentos institucionais massivos, onde a Burocracia e a Violência ganham máxima expressão; 2) a Periferia (denominada pelo mesmo autor de espaços opacos), com baixo nível de dominação, onde sobressaem os mecanismos de socialização e trivialização. A geopolítica periférica é marcada pela forma como o Estado se utiliza ostensivamente da Retórica para trivializar e integrar comunidades locais e/ou informais, com ênfase no consenso e na persuasão, na integração em vez da exclusão, na regulamentação e normalização em vez da punição e na satisfação entre as partes (Estado, Sociedade, Corporação e outras) em vez do cumprimento estrito das regras e direitos legais.

Santos (1980) teoriza que o aumento do acesso legal à dominação por meio da Retórica pode ser acompanhado (ou compensado) por uma diminuição do acesso ao campo legal, que resulta na dominação por meio da Burocracia e da Violência. O autor afirma ainda que, nas geografias centrais, onde predomina a dominação por meio da Burocracia e da Violência, ao contrário de ampliar o acesso legal, pode ocorrer exclusão. Esse resultado pode ser entendido pelos modos como o discurso legal opera. Primeiramente, a dominação, por meio da Retórica, tende a basear-se no conhecimento do senso comum e assim expressar-se em linguagem igualmente comum. Por sua vez, a combinação Burocracia e Violência tende a impregnar-se do conhecimento científico, jurídico e técnico. Dessa forma, há áreas do discurso legal mais penetráveis e compartilhadas, bem como há áreas menos acessíveis e mais secretas.

Dada a interpenetração entre os três componentes mencionados, concluímos que, nas áreas periféricas em que opera a dominação por meio da Retórica, esse tipo de dominação se revela recessivo, na medida em que é contaminado pela lógica crescente da Burocracia e da Violência.

Ao compreender a covariação, a geopolítica e a interdependência dos sistemas legais até aqui apresentados, somos levados a formular quatro hipóteses: 1) para analisar as alterações dos sistemas legais locais (como os parciais, setoriais, regulamentais), é necessário compreender os sistemas legais em um âmbito mais amplo (como os nacionais e globais); 2) os sistemas legais globais são altamente contraditórios e instáveis, bem como assimétricos geopoliticamente; 3) qualquer tipo de resistência à citada dominação deve ser altamente diversificado, especialmente

nos casos de resistência nacional/global; 4) qualquer tipo de reforma suscitado deve sempre envolver alterações nos sistemas globais de dominação legal.

3.4 A formalização da informalidade como artifício de dominação

A informalidade das atividades sociais (produtivas, habitacionais, políticas, entre outras) provoca um caso representativo que pode dar luz às questões até aqui enfatizadas. Primeiramente torna-se crucial esclarecer o que queremos afirmar com o termo informalidade. Segundo Cacciampali (2000, p. 153), essa denominação

pode representar fenômenos muito distintos, como, por exemplo, evasão e sonegação fiscais; terceirização; microempresas, comércio de rua ou ambulante; contratação ilegal de trabalhadores assalariados nativos ou migrantes; trabalho temporário; trabalho em domicílio, etc.

Embora essas definições sejam díspares, as atividades sociais informais têm um denominador comum: são tensões sociais que não têm regulações legais ou consensos amplamente aceitos. As diferentes tensões informais respondem a demandas legítimas e provocam outros possíveis modos de solucionar desigualdades sociais originárias dos mecanismos de dominação do Estado Capitalista. A formalização das atividades sociais é uma das formas de dominação do Estado, que tutela, ordena e normatiza os *modus operandi*, *faciendi* e *vivendi* das atividades cotidianas. Desorganizar as classes trabalhadoras por meio da forma jurídica é a principal função do Estado Capitalista (POUIANTZAS, apud SANTOS, 1980).

Ao mesmo tempo, partimos da hipótese de que a informalização deliberada do Estado também significa desarmar e neutralizar as atividades sociais. As classes e sociedades contra-hegemônicas são desorganizadas de forma individual, garantindo aos cidadãos o direito ao voto, à previdência social e a seguranças diversas que não exigem agremiações locais. Após a desorganização individual, as classes e sociedades tradicionais são desorganizadas em comunidades por meio do contingenciamento de suas ações, da dominação Retórica e outras. As atividades sociais informais, ao contrário do que pode pensar o senso comum, são uma produção não autônoma, isto é, não têm autonomia para questionar as regulações e imposições estatais, nem autonomia e força para lutar por ações contra-hegemônicas, embora possíveis e necessárias.

Ao associarmos as atividades informais ao modo como a sociedade civil se organiza, concluímos que há principalmente duas formas de organizar o poder para dominação. Segundo Santos (1980), a sociedade burguesa é formada de poderes, separados, interdependentes e mutuamente particulares, chamados de poder “cósmico” e poder “caósmico”. O poder cósmico é o poder centralizado (fisicamente, institucionalmente e hierarquicamente); é a forma tradicional do poder legal monopolizado pelo Estado. O poder caósmico é a potência emergente na multidão, originária das interações e tensões sociais em uma sociedade desigual, assimétrica, fragmentária; é outra forma excêntrica, atomizada, múltipla, inúmera, móvel, territorializada, porém sem localização específica, bem como caótica. Ambas as estruturas de poder são constantemente reduzidas pela política neoliberal a uma única energia concentrada no Estado detentor do poder e da violência. Segundo Santos (1980), embora muito diferentes, ambos os poderes são de fato complementares, na medida em que se toleram e se reproduzem um por meio do outro. Dessa forma, não é possível analisar a atuação do Estado baseando-se na dicotomia Estado/Sociedade Civil, pois um se expande sobre o outro de forma indireta, capturando reivindicações, cooptando agentes, como, por exemplo, 1) a participação social em forma de controle social, 2) a produção de consenso em violência dominadora, 3) a ação comunitária em dominação de classes. Na atualidade, temos meios concretos pelos quais o Estado demonstra sua expansão indireta. Podemos apontar, entre outros, as Parcerias Público-Privadas, as Assembleias Participativas, os Conselhos Bipartite ou Tripartite e os Concursos Públicos não executados.

3.5 Planejamento e configuração institucional pré-anos 1970

Antes de iniciar uma análise historiográfica sobre as teorias que deram origem aos sistemas legais do planejamento urbano no Brasil após os anos 1970, é importante apresentar alguns antecedentes que dialeticamente foram precursores dos modos de planejamento e gestão urbanos atuais.

No final do século XIX, na Europa, originaram-se, destacadamente, os casos de Barcelona e Paris, onde as intervenções urbanas programadas a partir de pretensões científicas e racionais se assemelham aos modos como o planejamento atual é orientado. Em Barcelona, em 1867, Cerdà publicou a Teoria Geral da

Urbanização, consolidando técnicas de engenharia urbana sanitária, reproduzidas nas grandes cidades do mundo. Em 1853, Haussmann projetou e implantou o primeiro plano regulador para metrópoles modernas, dando início primitivamente ao planejamento e à gestão urbana científica. Naquele século, o planejamento, ainda em caráter primitivo, era marcado pela forte intervenção do Estado sobre o território. Segundo Monte-Mór (2006), houve uma necessidade crescente de impor uma ordem disciplinar ao espaço citadino, na tentativa de evitar os conflitos potenciais que decorrem da justaposição das variadas classes, etnias, credos e culturas, no estabelecimento da lógica do capital e na afirmação hegemônica da cultura burguesa. As propostas racionalistas davam resposta à citada ordem, portanto, foram instaladas em diversas localidades e contextos, dentre eles em Vitória/Serra, nos quais nos deteremos mais à frente.

Com a crescente industrialização, nos anos 1960, em especial nos Estados Unidos e na Inglaterra, deu-se início à expansão metropolitana, que contribuiu para estender os pressupostos da dicotomia centro urbano vs. periferia para todo o espaço urbanizado. Esse modelo instalou-se, pelo menos, de três formas diferentes: 1) as classes economicamente ricas dispersaram-se no território e deram origem a novas centralidades próximas a regiões economicamente ativas; em outras áreas, concentraram-se as populações pobres e parcialmente marginais, e os centros urbanos consolidados foram o destino dos imigrantes, que pretendiam se inserir na nova lógica urbana; 2) nas cidades do pós-guerra, europeias em sua maioria, também se reproduziu o paradigma da divisão entre pobres e ricos, dando origem a conjuntos habitacionais ao modo progressista, os quais concentraram as populações marginalizadas da economia e do poder; 3) em regiões em que a industrialização foi tardia e/ou incompleta, proliferaram sub-habitações periféricas ausentes de serviços e de suporte social básico e, na medida em que se expandia o modelo fordista, as contradições inerentes ao processo agravaram ainda mais a exclusão social.

O pós-guerra acrescentou às questões do simples ordenamento a demanda por habitação, fundamento para a reprodução da força de trabalho, e por transporte público, necessário para o acesso ao trabalho. Essas demandas se agravaram à medida que as distâncias entre o centro e a periferia aumentaram. Simultaneamente, o nacionalismo e a reafirmação da modernidade e do progresso fizeram surgir melhoramentos urbanos voltados para o embelezamento e a

valorização dos centros. No caso brasileiro, na maioria das cidades, os pressupostos progressistas prevaleceram sobre as demais questões. O zoneamento e o controle do uso do solo foram adotados por instituições públicas a partir de sistemas legais, planejamentos e planos, em tese isentos e independentes, mas que, de fato, mascaravam a despolitização dos instrumentos de controle da expansão urbana e a subordinação desses instrumentos à lógica do capital e das classes dominantes locais.

O planejamento urbano consolidou-se a partir da aceitação crescente do racionalismo científico como método para intervenção na vida e na produção. O Taylorismo teve papel fundamental nesse processo, pois construiu a base teórica que deu origem à organização espacial que melhor atendia às necessidades da indústria. Após a crise de 1929, a questão regional ganhou relevância, principalmente devido à problemática que recolocou as cidades como nós de uma rede espacial de produção, organizada com base regional e nacional. Segundo Monte-Mór (2006, p. 11), “a emergência da questão regional deslocou o eixo do problema urbano da esfera social e da organização intraurbana para a esfera do econômico, tendo o espaço regional e nacional e a organização interurbana como pontos programáticos principais”. A expansão planetária dos modos de produção capitalista, após a crise capitalista, evidenciou que os ganhos em regiões deprimidas foram subestimados e que o melhor aproveitamento dos recursos humanos e naturais nos processos de produção poderia gerar ganhos potenciais naquelas regiões.

Na Inglaterra e nos Estados Unidos, e posteriormente em todo o mundo ocidental, surgiram mecanismos de controle da excessiva concentração industrial, populacional e financeira em poucas áreas e regiões, especialmente nas metrópoles. O planejamento (nas escalas urbana, regional e nacional) deriva dessa iniciativa. Em sua dimensão territorial, o planejamento passa a ser utilizado de forma estratégica na promoção do desenvolvimento, no estabelecimento dos acordos econômicos/políticos (especialmente do consenso de Washington), dos acordos de cooperação técnica e das missões institucionais (a chamada cooperação Norte-Sul).

No caso brasileiro, a nova capital nacional, Brasília, espelhou com clareza os métodos do planejamento nos moldes do urbanismo clássico, marcados pelo distanciamento entre o planejamento urbano-regional e os problemas das cidades,

pela necessidade de grandes projetos públicos, pela importação acrítica de modelos alienígenas, entre outros. Todavia, os paradigmas de Le Corbusier, Haussmann e Cerdà não eram a única corrente em discussão naquele período. Segundo Monte-Mór (2006), surgiram também outras correntes, tais como 1) as releituras marxistas de Henri Lefebvre, que propõe uma contextualização econômica e humanista atualizada sobre o espaço social; 2) o urbanismo utilitarista, discutido e criticado pelo grupo da Internacional Situacionista antes de ser abandonado pouco a pouco; 3) os estudos urbanísticos franco-brasileiros da Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS), que trouxeram outra maneira de projetar, planejar e resolver os problemas urbanos das cidades e assessoraram diversas instituições, principalmente públicas, até o golpe militar em 1964; 4) o Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos (CEPEU), entidade acadêmica da Universidade de São Paulo (USP), que assessorou a elaboração de Planos Diretores no estado de São Paulo; 5) o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), que promoveu a capacitação para servidores públicos (principalmente municipais) de todo o Brasil; 6) as iniciativas governamentais, como a da Secretaria de Governo do Estado de Porto Alegre, entre 1939 e 1945, que elaborou dez Planos Diretores, considerando a problemática da gestão e implementação desses planos. Hoje, algumas dessas correntes estão sendo relidas e atualizadas na tentativa de se estabelecerem alternativas possíveis ao modelo modernista que ainda persiste no planejamento urbano brasileiro.

Durante e após o golpe militar em 1964, o planejamento urbano e regional no Brasil ganhou dimensões institucionais, mas pouco avançou nas problemáticas traçadas pelo urbanismo clássico. As poucas tentativas de planejamento do Estado, quase sempre redundantes no paradigma do Banco Nacional da Habitação (BNH), mostraram-se insuficientes para atender as demandas das populações carentes para além dos programas habitacionais, principalmente no atendimento às crescentes demandas de qualificativos urbanos. Esse planejamento caracterizava-se pela concentração de recursos (financeiros e institucionais) nos órgãos federais, e qualquer iniciativa municipal de baixo para cima estaria fadada ao fracasso no seu nascedouro. Os programas habitacionais logo se mostraram insuficientes devido à impossibilidade econômica de grande parte da população e à transferência da gestão das demais políticas sociais ao mercado. Após a superação do paradigma

BNH, os investimentos foram transferidos para a expansão das condições urbano-industriais de produção nos centros das grandes cidades, principalmente do Sudeste. Esta outra política social encerrou-se em mais um ciclo de expansão periférica descontrolada e extensiva (MONTE-MÓR, 2006).

3.6 Teorias urbanas, Sistemas Legais e Planejamento pós-anos 1970

Ao longo das últimas quatro décadas, temos visto o modo como os discursos do desenvolvimento e das políticas neoliberais alcançaram grande parte do Planeta. Assim como discutido até aqui, tais modelos universais alcançaram as diversas estruturas das matrizes da vida humana, em especial os modos como se teoriza a questão urbana. Como resultado, notamos que grande parte do território está desprovida de mecanismos que permitam o direito à cidade e à representação nas políticas, nos sistemas legislativos, no planejamento, enfim, na participação democrática. A cidade excluída e ilegal não se enquadra no planejamento pós-anos 1970, não condiz com o contexto do mercado imobiliário formal, nem cabe nas metodologias e procedimentos para levantamento e representação dos órgãos de pesquisa oficiais (MARICATO, 2001).

O planejamento pós-anos 1970 também é marcado por contradições, tais como na interseção do Estado na cidade ilegal, por meio do Sistema Legal, de um quadro muito funcional, “já que as anistias periódicas visando à regularização de imóveis são alimento fecundo da relação clientelista” (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000, p. 123). Outra questão que marca tal contradição é a proliferação de publicações marxistas, especialmente de Harvey (1980), Castells e Caetano (2009), que deram início a uma poderosa mudança nas formas com que os estudos urbanos eram (e ainda são) produzidos. Os autores encaram o espaço urbano como produto social e os problemas urbanos como resultado das relações de produção e de poder na sociedade capitalista. Defendem uma interpretação do indivíduo e da sociedade para além dos aspectos do consumo. Harvey e Castells também denunciaram como o planejamento é utilizado como instrumento a serviço da manutenção do *status quo* capitalista. Para eles, o planejamento, nos moldes neoliberais, teria criado o ambiente adequado para a manutenção do sistema a longo prazo, incorporando os modos coincidentes com o sistema e, ao mesmo tempo, capturando os modos que

superficialmente iriam contra os interesses imediatos de capitalistas ou das classes capitalistas.

Concordamos que o instrumental do planejamento é utilizado em prol da manutenção do sistema capitalista, mas isso não significa que a exclusão desses instrumentos seja a contribuição derradeira para a superação dos problemas urbanos. Devemos ter em mente que as sociedades capitalistas são contraditórias e assimétricas, e, como resultado dessas características, o planejamento, mesmo operando em uma matriz marcada por injustiças, pode contribuir para a superação do dito sistema. Conforme afirma Souza (2008, p. 29), “contradições e conflitos, se bem explorados, podem conduzir a situações bem diferentes de um simples reforço da dominação, perpetuamente renovado, por parte do Estado”.

A crescente frustração com os resultados anticrises keynesianos²⁷ e o desmoronamento do sistema capitalista, dos meios de regulação e dos investimentos estatais resultaram no enfraquecimento dos alicerces que sustentavam o planejamento. Isso se deu, principalmente, pelo esgotamento do modelo keynesiano (com elevados gastos sociais) e pelo retorno dos ideais de Estado livre e de intervenção econômica mínima. A partir dos anos 1980, o neoliberalismo ganhou impulso decisivo, mas, mesmo dentro de outros contextos, o planejamento não foi transformado, e sim enfraquecido, devido 1) à progressiva diminuição da intervenção estatal na economia, sem, no entanto, a completa ausência dessa; 2) à flexibilização e desregulação dos sistemas legais, da gestão e do planejamento; 3) à ascensão da governança local; 4) à crescente prevalência da etapa de gestão sobre a etapa de planejamento; 5) à gestão das tensões sociais com perspectivas de curto e médio prazos, ou para o aqui e agora; e, mais recentemente, 6) à adoção de formas de planejamento e gestão da práxis corporativa (BRANDÃO, 2004a).

²⁷ A escola keynesiana trata da intervenção estatal na economia, principalmente naquelas atividades que estão fora da escala individual/privada. Conforme afirma Keynes (1926, tradução nossa): “A mais importante *Agenda* do Estado não se relaciona com as atividades que os indivíduos privados já estão cumprindo, mas com as funções que estão fora da esfera do indivíduo, com as decisões que são feitas por ninguém, se o Estado não as fizer. O importante para o governo não é fazer as coisas que os indivíduos já estão fazendo e fazê-las um pouco melhor ou um pouco pior, mas fazer aquelas coisas que no momento deixam de ser feitas”. Texto original: “The most important *Agenda* of the State relate not to those activities which private individuals are already fulfilling, but to those functions which fall outside the sphere of the individual, to those decisions which are made by *no one* if the State does not make them. The important thing for government is not to do things which individuals are doing already, and to do them a little better or a little worse; but to do those things which at present are not done at all”.

Nossas pesquisas apontam para o fato de que, a partir dos anos 1980, se observou uma trifurcação dos tipos de planejamento, dos quais pelo menos um está relacionado diretamente às tendências de mercado, embora todos estejam de alguma forma voltados ao capital. O primeiro tipo é o planejamento subordinado, isto é, que acompanha as tendências de mercado, subordinando-se a ele e abdicando de seu papel de discipliná-lo. Um segundo tipo é o planejamento de facilitação, que, além de acompanhar e reproduzir as tendências de mercado, objetiva facilitar a atuação desse mercado, estimular a iniciativa privada, oferecer vantagens e regalias a corporações “amigas”, bem como regulamentar isenções tributárias e suspender e impor (às classes não dominantes) modos de zonear e de ocupar o solo. Por fim, um terceiro tipo é o planejamento administrativo privado, que, inversamente e por vezes adicionado aos dois primeiros, incorpora os métodos e experiências da iniciativa privada, delegando a esta parcial ou total autonomia para planejar e administrar os espaços coletivos. A partir da década de 1980, esses três tipos de planejamento passaram a conviver nas formas fragmentadas de atuação do Estado, notando-se, ao mesmo tempo, uma diminuição e quase substituição do planejamento intervencionista característico do *welfare state*.

Ainda na década de 1980, a gestão como um conceito paralelo (por vezes rival) do planejamento se fez surgir. A palavra gestão é por vezes utilizada como sucedânea ao termo planejamento, por este último conotar modos ultrapassados associados às origens dos problemas urbanos. Embora os termos fossem, ainda naquela década, entendidos como contrapostos, devemos esclarecer que planejamento e gestão deveriam ser entendidos como termos autônomos, embora relacionáveis e interdependentes. Planejamento pode ser definido como uma tentativa de simular e direcionar os desdobramentos de processos na intenção de prever incoerências e possíveis problemas, ou mesmo, para maximizar os proveitos dos processos. Por sua vez, gestão significa administrar os processos dentro do momento presente, isto é, agir dentro das necessidades imediatas. Dessa forma, afirmamos que o planejamento é uma preparação para a gestão do futuro e, ao mesmo tempo, é a escolha do futuro sem aceitá-lo. No Brasil, toda a população encampa a ideologia neoliberal. Como efeito, observamos, ainda nos anos 1980 e principalmente ao longo dos anos 1990, o enfraquecimento dos modos de planejamento e do exercício de planejar. Inversamente, o termo gestão conota sistema de controle/dominação

mais democrático e menos tecnocrático, por isso mostrou-se mais bem aceito pelas classes dominante e dominadas.

3.7 Discursos contemporâneos: a intensificação da globalização

A partir dos anos 1990, o discurso da globalização foi somado ao do desenvolvimento, do Estado, do planejamento e da gestão, no sentido de entender as forças de expansão da produção do capitalismo industrial mundial. Soja (2000) argumenta que entramos na era do capitalismo global, caracterizado por uma nova divisão internacional do trabalho, que distribui amplamente a produção industrial e dissemina modos urbano-industriais de vida. Esse panorama ainda está combinado com a desindustrialização das mais reconhecidas regiões industrializadas. Hoje esses processos são entendidos como o surgimento de uma ordem econômica de um mundo novo e diferente, que exige ser compreendido em seus próprios termos, isto é, sob a ótica do processo de globalização.

Devemos deixar evidente que os processos de globalização diferem do modo de funcionamento dos antigos sistemas globais capitalistas, que começaram, provavelmente, com a globalização do capital comercial ou mercantil dos comerciantes europeus do século XVI. Mais tarde, na época do imperialismo, a globalização foi enfatizada pela difusão do capital financeiro, organizado e parcialmente controlado pelo Estado a partir das metrópoles imperiais. Formas familiares de organização do trabalho, de investimentos diretos das metrópoles nas periferias coloniais e de conquista de insumos para benefício urbano-industrial das nações ricas surgiram desde o final do século XIX e duram até hoje. São formas que, na atualidade, estão sendo substancialmente reestruturadas em algo que Harvey (2008) chama de “acumulação flexível”, ou que Offe (1985) chama de “capitalismo desorganizado”. São essas reestruturações que caracterizam a intensificação do processo de globalização, marcado por forças que incluem 1) a industrialização do Terceiro Mundo; 2) a rede de produção em escala global; 3) o movimento acelerado de pessoas, bens, serviços e, principalmente, informação para além das fronteiras nacionais; 4) a reorganização do comercial por meio de blocos econômicos ou agremiações diversas, tais como Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), União Europeia (UE), Mercosul, Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e o grupo dos países Brasil, Rússia, Índia, China e África do

Sul (BRICS); 5) a racionalização transnacional para coordenar os investimentos globais, bem como a produção e a acumulação de capital; 6) o surgimento de instituições poderosas para promover a integração financeira global; 7) a concentração do poder político e econômico para controle das operações financeiras da economia mundial. Essas forças podem ser simplificadas em duas categorias que abrangem a globalização do capital e a globalização do trabalho, em que a globalização do capital, devido à sua própria natureza e geografia, induz a um aumento da globalização do trabalho (SOJA, 2000). Nos últimos quarenta anos, em grande parte devido à globalização da produção e da produção de globalidade, isto é, dos fluxos laborais, de informação, de inovação tecnológica e de capital, vêm-se criando novos espaços industriais (ou reorganizando os existentes), bem como repolarizando e refragmentando o tecido social.

A partir das teorias neomarxistas, da teoria dos mundos e da teoria da dependência²⁸, surgiram, nos anos 1970, conflitos sobre abordagens endógenas e exógenas. A visão endógena concentra-se em desvendar o funcionamento da economia capitalista de determinado contexto espacial (frequentemente o Estado-Nação), enquanto a visão exógena se concentra nas forças macroeconômicas globais e em suas implicações para contextos econômicos restritos e geografias específicas. Os cientistas que se apegam à teoria do desenvolvimento endógeno frequentemente desconfiam da atenção dada ao processo de globalização, por acreditarem que esse processo pode desfocar análises sobre as dinâmicas locais (dos conflitos de classes, principalmente), ou desviar a atenção do funcionamento particular das redes locais de instituições, de consórcios ou de produção. Por sua vez, aqueles que optam por enfatizarem os processos de globalização como janela primária de interpretação muitas vezes buscam ir além do microeconomicismo estreito, do localismo, da ortodoxia marxista ultrapassada e da incapacidade de ver o quadro geral dos processos. Nos anos 1990, no entanto, o surgimento de críticas

²⁸ As teorias neomarxistas são uma ampliação da teoria marxista ortodoxa, incorporando outros elementos teóricos, como a psicanálise e a teoria crítica. Já a expressão terceiro mundo foi utilizada pela primeira vez pelo francês Alfred Sauvy. Mais tarde, uma teoria dos mundos começou a delinear-se para definir a divisão bipolar do mundo durante a Guerra Fria. Os três mundos são: Primeiro Mundo, Estados Unidos e aliados; Segundo Mundo, União Soviética e aliados; Terceiro Mundo, países neutros. E “o que se pretendeu chamar de *teoria da dependência* é uma obviedade histórica; uma tentativa de nova versão do modelo neocolonial, já descrito e conhecido desde o século XIX quando, então, o sistema político das nações hegemônicas impôs às ex-colônias um novo *modelo* sócio-econômico e político de exploração em nome do liberalismo triunfante” (MACHADO, 1999, p. 199).

pós-modernas e a crescente sensibilidade aos problemas do pensamento binário fizeram surgir estudos que combinam ambas as visões, endógenas e exógenas, como os estudos de Harvey, Scott e Castells (referenciados ao longo desta pesquisa).

[...] repensar a globalização conduz ao reconhecimento de que esse não é um processo que opera exclusivamente na escala planetária, mas está constantemente sendo localizado em várias formas e com diferentes intensidades em qualquer escala da vida humana, desde o corpo humano até o planeta. Nesse sentido, todas as localidades no mundo atual, seja em Los Angeles ou na Antártida, estão globalizadas – e também simultaneamente urbanizadas, regionalizadas e nacionalizadas, embora com diferentes intensidades (SOJA, 2000, p. 200)²⁹.

Essas revisões epistemológicas desencadeiam perspectivas e alternativas para ações locais, embora não se deixe de reconhecer ações e pensamentos de cunho simultaneamente urbanos, regionais, nacional e globais.

3.8 Plano Diretor no Brasil: leis, políticas, normas e planos

O planejamento urbano e a gestão urbanística no Brasil expressam-se em diversas modalidades, com diferentes características, dentre as quais podemos citar: 1) o chamado planejamento físico-territorial; 2) as cidades novas projetadas; 3) o controle do uso e da ocupação do solo, pautado nas leis de zoneamento e parcelamento; 4) o planejamento setorial de mobilidade, saneamento e outros; 5) as políticas de desenvolvimento; 6) os Planos Diretores e suas normas e planos, bem como as ideias e os estudos sobre os Planos Diretores, isto é, teorias e técnicas com caráter científico sobre os Planos (MARICATO, 2000).

O conceito de Plano Diretor manifesta-se de forma diacrônica, iniciando-se como reafirmação da ciência urbanística e como técnica de projeção do futuro das cidades. A Revolução de 1930 e sua acentuação nas décadas seguintes, especialmente com a expansão do setor industrial e a modernização da agricultura, marcaram uma crescente urbanização e reorganização do território brasileiro. A massa de imigrantes atraídos pelas cidades e a expansão da classe média urbana

²⁹ Texto Original: [...] rethinking globalization leads to the recognition that it is not a process that operates exclusively at a planetary scale, but is constantly being localized in various ways and with different intensities at every scale of human life, from the human body to the planet. In this sense, every locality in the world today, be it in Los Angeles or Antarctica, is globalized - and also simultaneously urbanized, regionalized, and nationalized, albeit with very different intensities.

ampliaram a demanda habitacional e acentuaram a especulação da terra. Grosso modo, podemos inferir que das políticas de desenvolvimento decorreram as principais mudanças na estruturação do território nacional.

Paralelamente às políticas de desenvolvimento, surgiu ainda, na década de 1930, o Plano Agache, para o Rio de Janeiro, então a capital federal, o qual buscava minimizar os impactos negativos da urbanização acelerada e descontrolada. O modelo instituído pelo Plano Agache, considerado o primeiro Plano Diretor do Rio de Janeiro, tem-se manifestado a partir de então de forma proeminente no Brasil. Inicialmente, o Plano visava muito mais recuperar áreas centrais degradadas, remodelando e embelezando o centro do Rio de Janeiro, promovendo desmontes e demolições. Embora não tenha sido implementado, o Plano constituiu um marco na trajetória do urbanismo brasileiro, principalmente devido à tentativa do Poder Público de fazer dele um exemplo a ser seguido (LEME, 2012).

No Brasil, nas décadas de 1940 e 1950, os contornos das principais cidades – incluindo-se Vitória, mas não o município de Serra – já se encontravam razoavelmente resolvidos. A partir dessas décadas, intensificaram-se os processos de adensamento dos espaços urbanizados ou em vias de urbanização. Esse processo, assim como o do momento anterior – de elaboração dos Planos –, também foi orientado pelas políticas de desenvolvimento vigentes na época (MENDONÇA, 2014).

Após 1964, com a instalação do Estado autoritário, as tendências observadas nas décadas anteriores se acentuaram. O Estado concentrou progressivamente o poder de decisão das políticas urbanas, mormente das políticas de desenvolvimento, reduzindo para isso a autonomia dos estados e dos municípios e expandindo a produção em bases capitalistas. Orientados pela prioridade política do Estado, os objetivos setoriais, quando analisados isoladamente, foram implantados com relativo sucesso. Todavia muitos deles não eram articulados entre si e desconsideravam os impactos na configuração do território.

Os planos e as políticas de desenvolvimento decorrentes desse período espelhavam-se e, em determinados processos, criaram consequências até hoje difíceis de ser administradas, tais como 1) a aplicação da legislação trabalhista ao campo, somada a outras políticas específicas de erradicação dos cafezais

antieconômicos ou de investimento na modernização da agricultura; 2) a expansão da oferta de infraestruturas e de habitação nas áreas urbanas, bem como a expansão do emprego, especialmente nas grandes cidades; 3) as políticas de desenvolvimento industrial, que agravaram as desigualdades inter e intrarregionais, elevando a concentração dos níveis de poluição; 4) a política de apoio à indústria automobilística (com as facilidades para incentivos fiscais e locacionais, a desativação de outros modais de transporte, a flexibilização da legislação, entre outras), que afetou negativamente a circulação e os transportes coletivos nas médias e grandes cidades; 5) a notável tendência de vinculação entre a configuração do território em âmbito urbano-regional e o desprezo por políticas territoriais concretas.

Essas consequências colaboraram para promover um violento esvaziamento do campo e acelerar a urbanização nas décadas de 1960 e 1970, sem, contudo, estarem acompanhadas de um planejamento territorial efetivo. A política de incentivo ao rodoviarismo é um caso emblemático, discutido por inúmeros autores. Ainda naquelas décadas, o automóvel tornou-se não só um paradigma, mas também sinônimo de desenvolvimento. Essas ideias estavam amplamente disseminadas em grande parte da ação do Estado, da sociedade e do capital internacional. A construção de Brasília como símbolo de um país moderno e desenvolvido, por exemplo, foi acompanhada do uso extensivo do modelo rodoviarista. Já as cidades consolidadas buscaram, a qualquer preço, inserir-se na nova onda do desenvolvimento, por meio da remodelação dos eixos viários e dos centros industriais para atender a crescente demanda automobilística. O que era sinônimo de desenvolvimento naquela época, atualmente se converteu em um problema urbanístico crítico de difícil solução.

Após o golpe militar de 1964, que assumiu notadamente a feição do Estado autoritário (mas igualmente aferrado à questão do capital), a questão urbana foi tratada com pouca importância. Naquele período, apenas o problema habitacional foi enfatizado e, mesmo com a criação do BNH, logrou pouco sucesso. A estrutura organizacional do Governo Central não fez referência ao desenvolvimento e ao planejamento urbano até o final da década de 1960, momento em que a complexa problemática metropolitana poderia gerar focos de instabilidade.

A questão urbana e as implicações da urbanização acelerada só passariam a angariar atenção a partir da década de 1970, ainda numa visão macrorregional. Na tentativa de ir além de um órgão financiador e efetivar a difusão do planejamento urbano, o Governo promoveu o quadro técnico do País visando concretizar o planejamento urbano e assegurar o aperfeiçoamento do corpo técnico estatal. Ainda assim, pouco se fez quanto às políticas de desenvolvimento urbano, restringindo-as ao caso dos esboços da I e da II Política Nacional de Desenvolvimento e à criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR) (MOTA; JATOBÁ; RIBEIRO, 2009). Após 1979, o Governo Federal assumiu uma nova condução para as políticas econômico-financeiras e, conseqüentemente, para o processo de planejamento do desenvolvimento urbano, territorial, ambiental entre outros. O Governo adotou o planejamento de curto prazo, em detrimento do planejamento de longo e médio prazos até então dominante, ainda centralizado e pautado em uma revisão e ajustamento a cada quatro anos. Como efeito, o planejamento foi descredibilizado (BERNARDES, 1986).

Segundo Azevedo (2011), nas décadas de 1980 e 1990, planos e planejamentos tinham um caráter reformista, isto é, 1) os planos apresentavam muitos dos instrumentos hoje contemplados no Estatuto da Cidade, mas não eram autoaplicáveis; 2) os meios de participação direta da sociedade eram limitados e o Conselho de Política Urbana, em geral, era apenas consultivo, ou, indiretamente, havia as audiências públicas; 3) alguns dos instrumentos, em especial o Zoneamento Urbanístico, já haviam progredido, tornando-se mais eficientes do que nas décadas anteriores; 4) alguns planos buscavam maior aplicabilidade, por meio do estabelecimento de cronogramas e prioridades; no caso de Belo Horizonte, o plano indicava a necessidade de monitoramento para sua implementação; 5) os planos ainda restringiam sua atuação às áreas urbanas.

Embora a história do Plano Diretor e do planejamento urbano no Brasil possa ser remontada em mais de oitenta anos, com hiatos durante a Ditadura Militar e durante a retomada democrática, somente nos anos 2000 esse instrumento passou a assumir o formato como conhecemos e utilizamos hoje. Recentemente, o planejamento urbano, como instrumento central das políticas públicas voltadas à questão territorial, expresso quase exclusivamente pelos Planos Diretores Municipais, alterna-se em formas de compreensão de conceitos, bem como de

mecanismos, leis e prioridades para o ordenamento do espaço das cidades. Observamos uma profusão de tipos de Planos Diretores com um enfoque comum, isto é, o urgente provimento do mínimo que constitui o habitar humano e a equiparação do acesso às prerrogativas urbanas. Mais recentemente, os Planos Diretores têm sido orientados na tentativa de fundamentar intervenções, de modo a agregar elementos do meio ambiente natural, utilizando-se uma lógica que se caracteriza pela desconstrução da natureza (REZENDE; ULTRAMARI, 2007). As transformações que o Plano Diretor vem sofrendo são fruto de macromodelos físico-territoriais, financeiros, econômicos, políticos, socioculturais, ambientais e de gestão. Tais transformações desafiam as instituições públicas (nacionais e locais) a elaborar outros instrumentos de gestão a partir de técnicas de planejamento já consolidadas.

Atualmente, o Plano Diretor e outras técnicas de planejamento setorial ou estratégico são considerados de importância inquestionável pela maioria dos órgãos governamentais. Naqueles municípios em que o Plano Diretor é rechaçado, como em Vitória e em Serra, as obrigações constitucionais sobrepõem-se aos interesses locais para obrigá-los a elaborar um conjunto de leis em consonância com determinações de ordem metodológica e operacional inclusas no Estatuto da Cidade.

Os aspectos legais intrínsecos à Lei do Plano Diretor dotam esse instrumento de forças que vão além dos planos setoriais, por possibilitarem o direcionamento dos interesses (embora não coincidentes) dos diversos agentes que produzem as cidades e delas usufruem. Diferentemente dos planos de governo, comuns em muitas administrações públicas, o Plano Diretor é proposto como planejamento de Estado. Dessa forma, estende-se para além dos ciclos eleitorais, permitindo, em algumas ocasiões e alguns contextos, visões de longo prazo. Isso, em tese, pois alguns governos se dedicam a processar revisões às vezes necessárias, outras vezes para defenderem seus próprios interesses.

Na atualidade, as determinações legais que compõem o Plano Diretor muitas vezes são elaboradas a partir de uma visão reducionista direcionada aos aspectos técnicos, em detrimento de outros aspectos de igual importância, como a organização regional, as manifestações socioculturais, os recursos ambientais, o controle econômico e a gestão política. Os instrumentos utilizados para equacionar o desenvolvimento urbano carecem da dimensão social, de modo a responderem à

fragmentação da cidade multifacetada e, sobretudo, a serem bem geridos para equilibrar os gastos e otimizar os investimentos públicos. Além disso, os Planos de Generalidades, pois assim poderíamos nominar muitos dos Planos Diretores no Brasil, minimizam a importância de especificidades e deveriam desvincular-se do caráter exclusivamente técnico-científico. Esses Planos deveriam agregar também elementos da gestão política, de modo a incorporar, indissociavelmente, os requisitos do planejamento urbano às prerrogativas da “política” – em suas analogias com a pólis, que em nada se relacionam com as políticas partidárias.

As generalidades são representações de uma ideologia de plano que anuncia a solução de mazelas e angústias, alimentando o imaginário coletivo do que pode vir a converter-se numa espécie de panaceia. Fingem atender, assim, a uma demanda social por mudanças estruturais profundas e horizontais. Mas a desinteressada maioria dos excluídos não será subvertida eternamente pela ideologia dos Planos de Generalidades e de Desenvolvimento, como podemos averiguar nas manifestações ocorridas desde os anos 1980 bem como nas mobilizações cívicas de 2013 (ROLNIK, 2013). As facções dominadoras das classes sociais já enfrentam dificuldades em manter suas reais intenções nas ferramentas de planejamento e de poder e, quando conseguem, o fazem de modo maquiado e travestido de boas intenções. As lutas travadas pelos movimentos populares organizados, tais como as dos Sem-Terra, dos Sem-Teto, do Passe Livre e dos Indígenas, estão provocando respostas, tais como a da determinação das Áreas Especiais de Interesse Social, a dos regulamentos para o Solo Criado, a do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, entre outras, e pouco se identificam com as delimitações administrativas oficiais.

Cabe alertar que o planejamento urbano tem servido muito mais como plataforma política “[...] para esconder do que para resolver nossos chamados problemas urbanos” (VILLAÇA, 2000, p. 6). Dessa forma, é possível afirmar que os principais problemas remanescentes das soluções dos Planos Diretores ainda se referem às questões de ordem política. É evidente que as propostas traçadas nesse campo político devem ser facilitadas e viabilizadas pelos aparelhos técnico-científicos. Mas, por vezes, esses instrumentos apenas projetam cenários, sem provocar as necessárias revisões nos diversos Planos Diretores, de modo a inserir a temática regional, as questões territoriais e as técnicas de gestão inclusiva e compartilhada.

3.9 O Estado Capitalista pós-Estatuto da Cidade

Os municípios e regiões diferem entre si, fundamentalmente, por diversas camadas tipológicas, morfológicas, geográficas, entre outras. Mesmo restringindo as análises dessas camadas no que tange ao Estado e ao Estatuto da Cidade, detalhar todas elas seria inviável para esta pesquisa. Portanto, esta subseção deve focar alguns aspectos gerais do cenário legislativo pós-Estatuto da Cidade, os quais é possível confrontar com a forma de atuação do Estado.

Dizíamos na seção 2 que, na ótica do pensamento dominante hodierno, os debates sobre a crise ambiental são centrados no desperdício de matéria e energia praticado por empresas e governos ineficientes. Dessa forma, as soluções recaem na lógica econômica e, quase sempre, na tentativa de uma economia do meio ambiente natural, sem, no entanto, reverter a crise ambiental que é flagrante. Dizíamos ainda que o Desenvolvimento Sustentável (principal corrente presente nos debates sobre a crise ambiental) tende a não considerar a presença da lógica de poder e da distribuição desigual dos danos ambientais. Na incompletude das soluções para a crise ambiental, os problemas urbano-ambientais avolumaram-se historicamente, obrigando o Estado a conviver com uma crise cada vez mais agravada. No caso do Plano Diretor, tais crises são deflagradas nas reivindicações que permanecem em pauta pelo menos há três décadas, relacionadas a quesitos como habitação, saneamento, ocupação em áreas de risco, carência de espaços de convívio social, imobilidade urbana atrelada à ineficiência dos meios de transporte público, ausência de formas de representação do poder, bem como ocupação em áreas de interesse de preservação natural. Nos Planos Diretores, mesmo quando essas questões são tratadas, ocorrem de modo desarticulado.

O aumento populacional, o crescimento industrial-financeiro-econômico e a sofisticação das relações sociais demandaram, nas últimas décadas, a ampliação dos serviços públicos com qualidade e em níveis cada vez mais especializados e complexos. Por consequência, essa ampliação exige o adequado dimensionamento do contingente de servidores públicos qualificados. Embora possamos notar um relativo incremento na força de trabalho do serviço público federal e municipal (MORAES; SILVA; COSTA, 2008), poucos servidores se dedicam ou são qualificados para atuar na promoção de planejamento. O Estado, então, passa a depender de serviços terceirizados, recorrendo a instituições acadêmicas ou, na

maioria das vezes, a empresas privadas. Quando o Estado não atua diretamente na elaboração dos instrumentos de planejamento, gera-se a diminuição da capacidade de implementação, de revisão e de aprimoramento das ações propostas, bem como limitam-se os modos como a cultura do planejamento pode ser apropriada pelos agentes do Estado.

A terceirização para elaboração dos Planos Diretores redundava, quase sempre, em uma baixa qualidade dos resultados finais, devido a diversos fatores, tais como 1) os altos custos dos serviços terceirizados; 2) os interesses mercadológicos inerentes a tais serviços, orientados pelo discurso do desenvolvimento; 3) o enfraquecimento da capacidade dos agentes locais de planejar seu próprio futuro; 4) a produção seriada dos instrumentos básicos da política urbana; 5) a transposição indiscriminada de conceitos, ações, diretrizes e estratégias aplicados em contextos territoriais diferentes; 6) a importação de técnicas de planejamento exógenas aos contextos onde serão implementadas e estranhas às suas comunidades.

Outro aspecto relevante atribuído ao Estado é a diminuição dos recursos financeiros e institucionais para a elaboração e implementação dos Planos Diretores. Para contornar essas limitações, buscam-se parcerias com a iniciativa privada, com vistas a superar o que equivocadamente é entendido como “a incompetência do Estado” para a gestão urbana. A falta de recursos incorre em pelo menos dois cenários: o primeiro diz respeito à elaboração do Plano Diretor com financiamento privado, em que se cobra do agente público a incorporação de demandas empresariais que nem sempre são de interesse coletivo; o segundo diz respeito ao uso do Plano Diretor como instrumento de controle social da população local e, ao mesmo tempo, de regulação dos meios de produção de propriedade dos *outsiders*. Esse segundo cenário justifica-se, quase sempre, pela geração de receita própria, por meio de impostos e de promoção da dinâmica econômica local. Tal justificativa é falaciosa, dado que a ampliação e aglomeração dos meios de produção empresariais incorrem no crescimento urbano bem como nas demandas por bens e serviços, o que gera ainda mais políticas e ações públicas. Esse quadro aumenta a dependência do Estado em face das corporações.

Na tentativa de inserir a população na definição dos rumos da política urbana, o Estatuto da Cidade prevê a obrigatoriedade e a efetiva participação comunitária em diversas ocasiões, como na definição dos instrumentos de planejamento e de gestão

democrática da cidade. O Estatuto da Cidade regulamenta a seção “Da Política Urbana”, da Constituição de 1988. Foi aprovado em julho de 2001, em um esforço para consolidar e institucionalizar práticas de planejamento já testadas em diversas localidades e para lançar outras formas de planejamento e gestão ainda desconhecidas. O principal objetivo do Estatuto é garantir o acesso universal aos direitos urbanos fundamentais, isto é, ao que Lefebvre, já no ano de 1969, chamava de “direito à cidade”. O Estatuto da Cidade prevê a obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores para os municípios com mais de vinte mil habitantes bem como para os que integram regiões metropolitanas, contem com áreas de interesse público e sejam alvo do mercado privado, ou, ainda, para os que contenham áreas susceptíveis a bruscas alterações nos processos geológicos ou hidrológicos.

O principal artifício para promoção da participação comunitária, previsto no Estatuto da Cidade e incorporado pela maioria dos Planos Diretores no Brasil, configura-se na Audiência Pública, que muitas vezes se assemelha a consultas populares ou, ainda, a simples apresentação do que já foi previamente decidido pelo Estado, com ou sem influências corporativas. Soma-se, ainda, a questão da participação comunitária por meio da atuação dos Conselhos Municipais que, em geral, são compostos por segmentos sociais diversos, como representantes da sociedade civil organizada, do setor empresarial, da Prefeitura, de Autarquias ou empresas de serviços que atuam no município, e de Sindicatos e Conselhos de Classes (Arquitetura, Engenharia e outros). Tais Conselhos, diferentemente das Audiências Públicas, mostram-se mais adequados à situação política da maioria dos municípios brasileiros, graças 1) à composição multifacetada dos agentes que participam do Conselho; 2) à especialização dos debates por meio de Câmaras ou Comissões dedicadas; 3) à possibilidade de aprimoramento intelectual dos agentes locais; 4) à continuidade dos trabalhos, diferentemente das efêmeras participações da população nas Audiências Públicas; 5) à análise sistemática dos empreendimentos a serem implementados; 6) à composição, quase sempre formada por agentes locais e *middlemen* (vide 2.3).

Tanto nos Conselhos Municipais e nas Audiências Públicas como nas efêmeras Conferências sobre a cidade, destaca-se a vastidão das relações de poder que constituem a sociedade local. Em geral, percebem-se forças conservadoras que atuam no seio do Estado e também podem ser apontadas como elementos de

inovação e ruptura que esses meios de participação (que tenderia a ser direta) trouxeram para a gestão da política urbana. Podem ser apontados, portanto, outros meios democráticos de participação, pautados principalmente no enfrentamento das formas tradicionais de planejamento, na obstinação coronelista e nos movimentos pró-desenvolvimento originários dos representantes do Executivo e do Legislativo, bem como na mobilização da sociedade civil e do Judiciário (principalmente por meio do Ministério Público), objetivando incluir instrumentos de democratização da gestão e do território (ROLNIK, 2011).

Após a Constituinte de 1988, no interior do Estado houve uma progressiva descentralização das competências da gestão e do planejamento relativas à política urbana. Contudo, tais medidas não vieram acompanhadas do fortalecimento da receita local, o que ocasiona um desequilíbrio entre competências/obrigações e a real capacidade executiva dos municípios.

Descentralizar a gestão do uso do solo sem estabelecer uma organização do Estado que permita a coordenação de políticas entre níveis de governo e setores e uma capacidade local instalada para viabilizar a implementação de uma estratégia urbanística de longo prazo é condenar a prática de planejamento urbano local a um exercício retórico que, assim como em outros vários *corpus* normativos, funciona no mesmo registro da “ambiguidade constitutiva”: trata-se de uma lei que pode ou não ser implementada, a depender da vontade e capacidade do poder político local de inserir-la no vasto campo das intermediações do sistema político (ROLNIK, 2011, p. 45).

Como consequência da diminuição do papel do Estado, da ampliação da participação do capital privado na economia e da adoção indiscriminada das práticas corporativas, notamos a crescente competitividade nos cenários regionais (nos âmbitos local, nacional ou global). Os municípios são impelidos a aderir a tais mecanismos, devido 1) à intervenção mínima do Estado nacional; 2) à insuficiência de aporte financeiro para investimentos em ações prioritárias e compensações regionais, o que leva ao acirramento das desigualdades e ao enfrentamento entre localidades; 3) à redução de oportunidades para obtenção de recursos do Governo Central com vistas ao fortalecimento da receita própria; 4) ao aumento das facilidades para atrair investimentos privados, o que acarreta a competição desigual entre os entes federativos (principalmente entre estados ou entre municípios que abdicam de impostos, cedem terrenos, promovem desregulação legal, entre outras

ações); 5) à adoção de práticas corporativas neoliberais que estimulam a competição em busca da eficiência (conforme afirmado na seção 2).

A competição entre cidades tornou-se um paradigma que impõe dificuldades ainda maiores para melhoria dos municípios menores, com infraestruturas deficitárias e com menor poder de investimento. Os Planos Diretores, muitas vezes, cedem a esse paradigma e tentam ampliar a competitividade por meio da adoção de zoneamentos permissivos, da criação de poucos organismos de controle, da redução da participação popular ao mínimo exigido, da limitação para criação de áreas de preservação, do estímulo ao mercado imobiliário em áreas de interesse para a valorização (independentemente do devido suporte infraestrutural), entre outros.

A competição por recursos financeiros e institucionais pode ser agravada quando, nos Planos Diretores, são adotadas estratégias e ações inviáveis aos contextos municipais. Os agentes locais tendem a priorizar as regras corporativas e as lógicas das parcerias público-privadas para adequar o Plano Diretor, de modo a enfrentar a escassez de recursos e estimular as estratégias de competição intermunicipais. Os resultados são investimentos em infraestruturas públicas orientadas às dinâmicas econômicas, que, no caso brasileiro, redundam em investimentos para o desenvolvimento industrial. Essas estratégias tornam-se mais vantajosas para as empresas e pouco relevantes para a coletividade, devido ao seu caráter distante das relações sociais locais.

Além disso, a orientação do planejamento urbano está voltada para a gestão dos meios de produção, gerando territórios excluídos no campo e na cidade. Na cidade, os territórios excluídos são facilmente identificáveis, pois o próprio Plano Diretor os delimita como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Embora tais zonas merecessem mais atenção por parte das regras de ocupação, em muitos municípios elas se converteram em meros espaços desassistidos, em que não são aplicadas regras urbanas e onde opera o não-Estado.

4 PLANOS DIRETORES DE DESENVOLVIMENTO [URBANO], ENTRE VITÓRIA E SERRA

[...] o trabalho de reconstrução estrutural requerido para superar o subdesenvolvimento baseia-se numa racionalidade mais abrangente que a dos mercados, e a ela só se tem acesso pelo planejamento. – Celso Furtado

Restringimos o foco das discussões à questão urbana principalmente porque ela se sobrepõe às outras lógicas de organização territorial no Brasil. A sociedade industrial, prevalecente no País, é urbana e tem as cidades (metrópoles, conurbações, cidades industriais, aglomerados, entre outras) como o lócus para sua reprodução. Embora em menor escala, as áreas rurais também podem ser encontradas nas nossas análises por estarem indissociavelmente articuladas às forças urbanas de produção industrial, sociocultural, econômica e política.

Tratamos até aqui do campo das ideias como conformadoras, articuladoras e reprodutoras de discurso para, a partir deste ponto, discorrermos sobre as ideias voltadas ao Planejamento Urbano. Primeiramente, partimos da hipótese de que o planejamento urbano e a regulação urbanística no Brasil, via de regra, não se desdobram em ações concretas, principalmente porque abarcam apenas parte da cidade. Concordamos com Maricato (2000), quando afirma que as ordens urbanísticas se referem a todos os indivíduos, mas se aplicam a uma parcela da sociedade. Tais ordens são ideias fora do lugar, por estarem além do concreto e por atingirem altos níveis de abstração, embora sejam também ideias que estão no lugar, por reafirmarem e reproduzirem territorialidades (quase sempre desiguais). Poderíamos reconhecer, então, o lugar fora das ideias, como é o caso da cidade informal, para a qual não há planos ou ordens.

Organizamos a questão do Plano Diretor dentro destas três óticas – ideias fora do lugar, ideias dentro do lugar e lugar fora das ideias –, por parecer um procedimento adequado à análise dos modos de planejamento urbano do Estado Capitalista. Esta quarta seção reflete uma preocupação quanto à busca de compreensão dos componentes estruturais do espaço econômico e social. Buscamos a identificação de um padrão para o desenvolvimento social, econômico e espacial do Brasil voltado à consolidação de mesomodelos políticos dos arranjos produtivos locais. Em virtude

da impossibilidade operacional de realizarmos uma análise que abarque toda a extensão do território brasileiro e na tentativa de evitar universalizações descabidas, o recorte regional escolhido como objeto empírico deste trabalho encontra-se nos municípios de Vitória e de Serra. Não é equivocado considerar tais municípios como um subproduto da realidade social, econômica e espacial do Brasil e como uma espécie de retrato dessa realidade em microescala.

Os municípios guardam peculiaridades intrínsecas à sua formação geográfica, econômica e social. Entretanto, os municípios escolhidos reproduzem em seu território muitas das características típicas da realidade brasileira, especialmente no que se refere às disparidades socioeconômicas e às intensidades das condições de desenvolvimento em suas microrregiões. Isso nos autoriza a tratar esse território como uma espécie de “agente representativo” da realidade brasileira.

4.1 Antecedentes do Planejamento Urbano de Vitória e de Serra

Até o início do século XIX, a região da Grande Vitória (que incluía a Capital e os municípios de Serra, Vila Velha e Cariacica) não apresentava complexidade urbana e econômica suficiente para demandar a elaboração de Planos Urbanísticos, nem contava com diretrizes para dinamização da economia. Segundo Klug (2012), após sua fundação, o núcleo de Vitória recebeu pouca atenção, tornando-se “esquecido” pela Coroa Portuguesa. Naquele século, o núcleo de Serra, ainda integrado administrativamente ao território de Vitória, restringia-se a uma freguesia. Posteriormente, em 1833, Serra foi elevada à categoria de Vila, desmembrada de Vitória, embora ainda contemple um pequeno núcleo urbano ao pé do Monte Mestre Álvaro.

Entre meados do século XIX e a primeira década do século XX, algumas intervenções urbanas foram projetadas e executadas em Vitória, tais como 1) aterros para servirem como expansão urbana do núcleo central; 2) embelezamento dos logradouros públicos, na tentativa de modernizar a capital por meio da retificação e do alargamento de vias; 3) expansão da malha urbana, principalmente com o projeto de Saturnino de Brito para o Novo Arrabalde. Mas tal crescimento não foi acompanhado de um planejamento para controle da ocupação urbana. Portanto, iniciaremos esta historiografia a partir de 1917, devido à proximidade conceitual entre os planos urbanísticos originados após esse ano e a acepção hoje adotada

para o Plano Diretor. Restringir-nos-emos aos projetos urbanísticos de Vitória, pois, naquele período, em Serra, essa questão não era aplicada, portanto não oferece elementos para esta pesquisa.

No caso de Vitória, é possível identificar o início de um processo de planejamento urbano com fins de controle e de adequação urbana por meio do Plano de Melhoramentos e Embelezamento de Vitória. Nesse Plano, o governador Jerônimo Monteiro considerava o sítio de Vitória inapropriado aos preceitos urbanísticos modernos e, a partir dessa premissa, com a razão que lhe cabia, estabelecia

[...] uma nova planta para a cidade, realizando um programa de remodelação profunda baseado nos princípios de embelezamento, saneamento e modernização, aterrando e ajardinando mangues, demolindo casas, construindo inúmeros edifícios públicos, reformando outros, saneando e retificando ruas. Instalou redes de água, esgoto e energia elétrica na área central (KLUG, 2012, p. 4-5).

A imagem de futuro eurocentrista estabelecida pelo governo, com a conivência da sociedade, inaugurou na região um pensamento urbanístico pouco adequado para o contexto político, para os aspectos morfológicos e ambientais e para a dinâmica econômica de Vitória. O contexto político da época era marcado pela competitividade entre outras metrópoles mais ativas economicamente, sobretudo as vizinhas capitais do Sudeste. Morfologicamente, a cidade e principalmente seu centro urbano, com seu relevo acidentado, não eram um sítio adequado ao traçado retilíneo moderno. Economicamente, Vitória buscava estabelecer-se como uma cidade porto e, a partir do ideário republicano, o porto tornou-se o epicentro da vida da cidade. A importância atribuída à dinâmica econômica passou a figurar (e, em alguns casos, a nortear) todos os planos setoriais do Estado (SIQUEIRA; VASCONCELOS, 2012).

Um Plano Diretor ainda inicial começou a delinear-se com o Plano Geral da Cidade em 1917, que, segundo Mendonça (1999, p. 2), “estruturou Vitória a partir de novos alinhamentos, inseriu novas vias ao sistema viário da cidade, propôs a expansão de bairros projetando novas quadras, promoveu desmonte de morro, demolição e reconstrução de monumentos e desenhou novas praças”. Esse plano, segundo o então governador do Estado (à época titulado como Presidente do Espírito Santo), Bernardino de Souza Monteiro, visava complementar os projetos de expansão lançados por Saturnino de Brito com o “Projecto de um Novo Arrabalde” em 1896,

uma vez que este não previa a “completa remodelação da cidade” (MONTEIRO, 1916, p. 14). Ao mesmo tempo, o Plano visava dotar a capital de infraestruturas e serviços urbanos, para também refletir diretamente, a quem por ela passasse, o estágio de progresso e desenvolvimento econômico (pretensamente industrial) aos moldes europeus, que, naquela época, se manifestava pelo dinamismo agrário.

O Plano de 1917 assumiu uma concepção integrada em prol tanto da reformulação sanitária da infraestrutura urbana quanto dos serviços urbanos voltados às demandas por reestruturação econômica no pós-guerra. Esse Plano Diretor inicial ainda não havia assumido o papel de zonear as funções urbanas e de restringir a ocupação do solo. No seu todo, o Plano expressava uma utopia, sem incorporar deliberadamente as demandas da República. O documento não chegou a ser publicado em forma de lei, o que não impediu que fosse parcialmente implantado (MENDONÇA, 1999).

A questão ambiental, na época da elaboração do Plano de 1917, era assunto recorrente no campo teórico. A problemática ambiental era o contexto que justificaria muitas das prerrogativas e investidas do Estado naquele momento. Tal problemática diferia fundamentalmente do que hoje podemos chamar de crise ambiental, pois, contrariando o pensamento da justiça ambiental (comentado na seção 2), a natureza passou a ser entendida como preparadora do sítio que o homem devia reorganizar para responder a seus desejos e necessidades (LA BLACHE, 1898, apud ABREU, 2002). Foi a partir desses preceitos que o contexto sanitário passou a nortear tanto o Plano de 1917 quanto o de 1931.

Em 1931, o engenheiro Henrique de Novaes, a convite do prefeito, elaborou o Plano de Urbanização de Vitória, que propunha implementar novas áreas de expansão industrial bem como de expansão habitacional para a “classe operária”. Novaes prosseguiu com as diretrizes de melhoria urbana em atendimento às dinâmicas econômicas portuárias e industriais, previstas no Plano de 1917. Vale destacar que o Plano de 1931 se aproximou do modelo de Plano Diretor hodierno, ao implementar o zoneamento urbanístico nas áreas de expansão e adensamento urbano-industrial. Esse Plano trouxe uma inovação,

[...] ao lançar sobre a cidade um zoneamento de acordo com as atividades e usos a serem desenvolvidos. Tem-se, então, a ampliação da zona residencial já proposta pelo projeto de Saturnino

de Brito, a criação de um bairro industrial em uma região próxima à área de expansão do porto, a criação de dois bairros operários ao lado do bairro industrial e a consolidação da área central próxima ao porto como zona comercial. Esse zoneamento deveria ser complementado por legislação urbanística controlando uso e ocupação do solo (KLUG, 2012, p. 6).

Embora o Plano de 1931 tenha sido implementado apenas parcialmente, algumas das propostas foram retomadas no Plano Agache de 1945, que foi elaborado pela *Empresa de Topografia Urbanismo e Construção Ltda.* (ETUC), com supervisão do urbanista Alfred Agache. Este plano propunha a “formação de muitas perspectivas e visuais, a inserção de elementos atrativos, a construção de conjuntos monumentais e a presença de sistemas de parque e jardins” (KLUG, 2012, p. 8). Tal Plano teve a adesão voluntariosa e inflada da mídia e da sociedade abastada, mas foi posteriormente engavetado, sem que os projetos previstos fossem implantados integralmente.

O Plano de 1945 tinha como diretriz principal a resolução do problema da circulação viária, mas não se restringia a essa problemática. Incluía toda a cidade, apregoando que, para atender a expansão das atividades econômicas, apenas a retificação do traçado urbano seria insuficiente. Tratava, também, da regulação de gabaritos das edificações e da expansão do porto (principal atividade econômica ainda vigente), bem como inseria o núcleo fundacional de Vitória dentro de uma posição elevada na rede intraurbana da cidade (BOTECHIA; BORGES, 2014). A preocupação estética foi o valor fundamental para a definição de projetos de intervenção na ilha de Vitória. Tal preocupação sobrepunha-se a valores sociais ou ambientais, notadamente nas propostas de remoção de favelas e no desmanche do Morro do Pinto para construção de um cemitério-parque, que uniria ao valor de uso o valor estético.

A expansão urbana limitou-se a um único espaço novo projetado, o que refletia

[...] um momento diferencial no processo de planejamento de Vitória, pois a preocupação com áreas para expansão da mancha urbana não aparece mais como fator principal, mas sim a reestruturação de bairros ocupados por população de baixa renda e a ocupação de vazios urbanos que faziam parte da paisagem (KLUG, 2012, p. 7).

Assim como no Plano de 1931, no Plano Agache também foi proposto um zoneamento para uso do solo (ainda não na forma de legislação), que objetivava tanto o ordenamento das funções urbanas como o embelezamento da cidade.

Os Planos de 1917, 1931 e 1945 tinham forte relação com as recomendações de Henrique de Novaes. Segundo Mendonça (1999), sua influência se estendia desde a visão sanitarista de 1917, percorrendo as diretrizes de expansão urbana por meio de aterros em 1931, chegando até o zoneamento de uso em 1945.

No Plano de 1917, a cidade apresentava-se mais compacta; ainda assim, Novaes abordou o contato com o continente, a rodovia contornando a ilha e uma Av. do Porto que oferecia margem à continuidade futura, situações acrescentadas a Vitória nas décadas seguintes. O Plano de 1931 já distinguia zonas na cidade e em sua extensão, projetada a partir de aterro, fato realizado no transcorrer da segunda metade do século XX, embora com características de uso distintas da previsão de Novaes.

[Em 1945 ...], Novaes como prefeito, revelando seu terceiro momento significativo como urbanista, [...] expõe as diretrizes gerais do plano de urbanização a ser contratado, apresentando, antecipadamente, a cidade dividida em seis zonas (MENDONÇA, 1999, p. 4).

No Regime Militar, entre os anos de 1960 e 1970, o Estado centralizado e autoritário substituiu os planos universais pelo planejamento setorial. Os planos urbanísticos restaram restritos à política habitacional e à regulação da propriedade privada. Diferentes denominações e conceitos foram aplicados a planejamento, segundo Botecchia e Borges (2014). Os principais tipos de instrumentos utilizados foram os planos diretores, o planejamento integrado e o plano de desenvolvimento, os quais se caracterizavam pela linguagem e pelas definições de cunho técnico e abrangente. No caso de Vitória e Serra, podemos citar: o Plano de Valorização Econômica do Estado, de 1950, o Plano de Erradicação dos Cafezais, de 1962 e de 1966, o Plano de Industrialização Rural, de 1965, o Plano Nacional de Habitação e a criação do Centro Industrial de Vitória (CIVIT), de 1972. Esses planos iniciaram uma evolução urbana marcada não somente pela concentração progressiva do controle urbano por parte do regime central, como também pela institucionalização de normas urbanísticas por meio de leis e diretrizes de governo.

Embora os planos supracitados tenham influenciado os espaços urbanos das cidades capixabas (principalmente os da Grande Vitória) nos campos de habitação, transporte e saneamento, tais ações pouco se relacionam com as dos Planos Diretores atuais. Segundo Villaça (1999b), os objetivos dos planos federais do período militar não visavam à organização do espaço intraurbano, dessa forma, diferenciavam-se fundamentalmente do conceito de planejamento urbano atual, que

visa à organização do espaço urbano aplicado a uma cidade, considerando seus contextos físico-ambientais, políticos e culturais. No caso da Grande Vitória, os planos relacionados à atuação do BNH, do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e do Plano Nacional de Saneamento não objetivavam atuar especificamente no espaço urbano e, mesmo que tenham tido impacto sobre esse espaço, agiram de forma indireta e despreocupada (MENDONÇA, 2014). Tais ações, portanto, não podem ser enquadradas no que chamamos hoje de planejamento urbano, portanto, não figuram como objetos desta pesquisa.

4.2 Antecedentes dos Planos Diretores de Vitória e Serra

Numa revisão dos percussores dos Planos Diretores de Vitória e de Serra, interessa-nos atentar para as mudanças de matrizes teóricas que fundamentaram os objetivos dos Planos bem como para o momento de transição das verdades que os sustentavam. Para tanto, é preciso fazer um balanço dos objetivos que nortearam tais planos.

No início da década de 1970, mais especificamente em 1973, inserido no contexto de expansão urbana descontrolada e dos incentivos desenvolvimentistas oriundos do regime central, o município de Vitória elaborou o Plano de Desenvolvimento Integrado de Vitória. Segundo Klug (2012), esse Plano contemplava alguns poucos projetos modernistas em pontos estratégicos da cidade e estabelecia definições e diretrizes de planejamento urbano para futuras transformações. Essas características do Plano de 1973 demonstraram o caráter de transição que marcou o contexto em que foi elaborado.

Por um lado, esse Plano ainda trazia traços dos que o precederam, os quais pretendiam valorizar e potencializar as formas do sítio físico, em uma clara intenção de embelezamento da cidade. Por outro lado, ainda que questões como paisagem e valorização do sítio estivessem presentes, o Plano de 1973 teve pouca influência sobre o ordenamento da cidade, e o mercado imobiliário continuou a estabelecer as regras de ocupação do solo. Apesar da reprodução de algumas características dos planos anteriores, o Plano de 1973 utilizou-se do artifício de controle do uso e ocupação do solo por meio de limitação de gabarito, determinação de áreas não edificantes, estabelecimento de zonas de uso e índices urbanísticos, entre outros.

Esses artifícios permitem enquadrar o Plano de 1973 como o primeiro Plano Diretor dentro da definição adotada na presente pesquisa.

Mais tarde, em 1984, foi elaborado o Plano Diretor Urbano de Vitória (Lei Municipal n.º 3.158, de 10 de fevereiro, de 1984), que estabelece importantes diretrizes centrais para o ordenamento espacial, entre as quais se destaca, pela primeira vez, a temática regional dentro de um plano urbanístico. Essa inserção converge para o compartilhamento de obras e serviços comuns previstos pelo Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória (CODIVIT), tais como saneamento, transporte, regulação e controle do solo, preservação do Patrimônio e outros, a critério do Conselho, e acrescenta meios de articulação com vistas à homogeneização das legislações municipais. Tais compartilhamentos seriam efetivados nos territórios da Aglomeração Urbana da Grande Vitória, visando à melhoria da qualidade de vida de suas comunidades, por meio de convênios entre os municípios. As diretrizes para a articulação regional não se desdobram para além do discurso do CODIVIT e suas reverberações no Plano Diretor são nulas (KLUG, 2012).

A Lei n.º 3.158 ainda prevê a participação da comunidade, embora limitada, por meio da criação do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano. O Conselho tem caráter opinativo e de assessoramento, dependendo do chefe do executivo municipal para homologação de suas resoluções. A lei que cria o plano pressupõe, ainda, a cooperação de entidades comunitárias e o município, mas não detalha as formas como essa cooperação pode ser implementada.

O Plano de 1984 foi composto por instrumentos comuns à sua época. Os que mais se destacaram foram as tabelas de Uso e Ocupação do Solo Urbano, de Categoria de Uso, de Classificação das Atividades segundo as Zonas de Uso, de Modelo de Assentamento, de Afastamentos e Recuos, bem como os mapas de Zoneamento Urbanístico, de Perímetro Urbano, de Sistema Viário Básico, de Restrição de Garagens e de Edificações de Preservação. Esses instrumentos visavam atender a nove objetivos do Plano Diretor, os quais analisaremos a seguir, por considerarmos relevantes e representativos ao longo do corpo da Lei Municipal n.º 3.158.

1. Ao objetivar “assegurar o convívio social da população, tanto a nível de moradia como da cidade” (VITÓRIA, 1984, p. 7), o Plano Diretor de 1984 deixava claro seu

aspecto generalista e seu tratamento por meio de termos vagos. Esse Plano se enquadra no que Villaça (1999b, p. 191) chama de 2.º período do planejamento urbano, quando expõe:

[...] não é raro, por exemplo, no Brasil, denominar-se “prática de planejamento” ou “aperfeiçoamento do planejamento” a pura redação de relatórios, a pura redação ou reformulação livresca de planos que mal saem das quatro paredes de uma secretaria de planejamento e nunca chegaram sequer a ser debatidos [...] e nunca foram afetivamente assumidos por qualquer executivo ou qualquer partido político.

2. Embora o Plano de 1984 objetivasse “adequar a cidade à estrutura urbana preconizada para a Aglomeração Urbana da Grande Vitória, ao crescimento demográfico previsto e às funções regionais do Município” (VITÓRIA, 1984, p. 7), não foram identificados maiores desdobramento dessa visão ampla do território ao longo do texto. Percebemos uma preocupação com a expansão urbana acelerada que a Aglomeração Urbana vivenciava. Mesmo com o avanço no reconhecimento desse acontecimento, o Plano de 1984, por meio de seus instrumentos, pouco contribuiu para mitigar os efeitos negativos da ocupação desequilibrada ocorrida nos anos posteriores. Esse Plano Diretor não avançou no sentido de prover uma gestão pública compartilhada entre os governos municipais.

3. O Plano de 1984 trouxe avanços na política do patrimônio arquitetônico e paisagístico, ao objetivar a preservação e a conservação das “áreas e equipamentos de valor histórico, paisagístico e natural” (VITÓRIA, 1984, p. 8). Na prática, o Plano mostrou-se restritivo e, dessa forma, buscou contribuir para desacelerar a verticalização que vinha ocorrendo, especialmente no Centro Histórico, diferentemente do previsto na Lei n.º 351, de 1954, e no Plano de Desenvolvimento Integrado de Vitória, de 1973, os quais estimulavam a verticalização em toda a cidade, incluindo-se o centro. Entretanto, conforme comenta Klug (2012, p. 11), “essa medida não possuía grandes efeitos sobre a construção da paisagem, pois o centro de Vitória já estava saturado e não era mais alvo da construção civil”.

4. O Plano pretendia ainda “promover o convívio e o equilíbrio entre o homem e a natureza” (VITÓRIA, 1984, p. 8), entretanto tal objetivo teve pouco desdobramento no corpo da Lei. Por exemplo, quanto tratava do Modelo de Parcelamento, o Plano não obrigava a disponibilizar parte da gleba como área de preservação ambiental,

restringindo-se a estabelecer a reserva de 35% dela para vias, equipamentos públicos e espaços livres. O Plano de 1984 estabelecia uma função ambiental, ao obrigar o loteador a reservar faixa *non aedificandi* ao longo de cursos d'água ou lagoas, entretanto não estabelecia uma função social nem mesmo meios de acesso não danosos a esses espaços de preservação.

5. Quanto às técnicas de regulação da “tendência de crescimento desordenado em algumas áreas do Município através da introdução de normas para a ocupação e uso do solo” (VITÓRIA, 1984, p. 8), o Plano não trouxe grandes avanços no modelo já estabelecido em planos anteriores. Tanto o Plano de Desenvolvimento Integrado de 1973 quanto o Plano Diretor Urbano de 1984 estabeleceram limitações para construção, por meio da relação entre coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação. O Plano de 1984 limitava o gabarito máximo ao Código Brasileiro de Aeronáutica e a legislações correlatas (exceto no Centro Histórico). Isso implicou um descontrole do governo local quanto à distribuição da população no município e levou a um desequilíbrio na demanda por infraestruturas e equipamentos. O Plano ainda contemplava o Zoneamento Urbanístico por Categorias de Uso dos Imóveis, técnica já estabelecida e de uso comum na época, que se mantém até a atualidade.

6. Embora o Plano de 1984 preconizasse a distribuição dos “equipamentos na cidade como um todo, de forma a redistribuir os benefícios e oportunidades” (VITÓRIA, 1984, p. 8), não foi encontrado nenhum instrumento ou normativa que orientasse a forma como tal universalização seria efetivada. O Plano avançou no detalhamento da pavimentação das vias, levando a crer que o único equipamento necessário a ser amplamente distribuído seriam os leitos carroçáveis. Mesmo com o detalhamento da expansão de vias qualificadas para automóveis, pouco se avançou na melhoria da qualidade da mobilidade urbana de Vitória.

7. A racionalização da “[...] aplicação de recursos públicos na forma de maximizar os benefícios sociais e minimizar os custos financeiros” (VITÓRIA, 1984, p. 8) demandaria a articulação entre os demais planos setoriais e o orçamento municipal, mas não houve evidências de que esse objetivo tivesse sido efetivamente atingido.

8. Por fim, a adequação do “sistema viário ao desenvolvimento urbano do município de Vitória” (VITÓRIA, 1984, p. 8). No ano da aprovação da referida lei, o conceito de desenvolvimento já se aproximava do definido na seção 2 e, dessa

forma, já subjugava o planejamento urbano às dinâmicas do mercado e da industrialização.

Após uma década, o município de Vitória elaborou o Plano Diretor Urbano, na forma de Lei n.º 4.167, de 27 de dezembro de 1994. Os instrumentos ali contidos pouco diferiam daqueles já previstos na lei anterior, constituindo-se numa revisão, com poucas inserções em relação ao Plano de 1984. Vale notar que, desde que estabelecidos os objetivos na legislação de 1994, o planejamento regional passou a ter ainda menos importância na estruturação do Plano Diretor. A questão localista evidenciada no Plano de 1994 compunha um cenário mais amplo de competição econômica intermunicipal, no qual se destacavam enfrentamentos, desde a década de 1970, entre os municípios da Grande Vitória (principalmente Vitória, Serra e Vila Velha). Esse cenário não foi exclusivo dessa região, no Brasil. No “discurso da competição das cidades no mercado global pela sobreposição econômica de uma cidade sobre a outra, os argumentos da defesa dos ‘interesses do município’ são colocados como defesa da sua autonomia” (FARIA, 2011, p. 216).

Também é possível fazer uma correlação direta entre alguns dos objetivos definidos nos Planos de 1984 e 1994, conforme reproduzidos sinteticamente no quadro abaixo:

Quadro 1. Correlação entre objetivos dos Planos Diretores de 1984 e 1994 de Vitória
(Continua)

Objetivos do Plano de 1984	Objetivo Correlato do Plano de 1994
Assegurar o convívio social da população em nível tanto de moradia como da cidade.	Realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes.
Adequar a cidade à estrutura preconizada para a Aglomeração Urbana da Grande Vitória, ao crescimento demográfico previsto e às funções regionais do Município.	---
Preservar e conservar as áreas e equipamentos de valor histórico, paisagístico e natural.	Preservar, conservar e recuperar as áreas e edificações de valor histórico, paisagístico e natural.
Promover o convívio e o equilíbrio entre o homem e a natureza.	---

(Continuação)

Objetivos do Plano de 1984	Objetivo Correlato do Plano de 1994
Racionar a densidade demográfica na área urbanizada, de forma a proporcionar maior eficiência na distribuição dos serviços públicos a comunidades.	Racionar a densidade demográfica na área urbanizada, de forma a proporcionar maior eficiência na distribuição dos serviços públicos a comunidades.
Disciplinar as tendências de crescimento desordenado em algumas áreas do Município através da introdução de normas para a ocupação e uso do solo	Disciplinar a ocupação e o uso do solo, compatibilizando-os com o meio ambiente e a infraestrutura disponível.
Distribuir os equipamentos na cidade como um todo, de forma a racionar os benefícios e oportunidades dos investimentos	Compatibilizar a estrutura urbana da cidade ao crescimento demográfico previsto e às funções regionais do Município.
Racionalizar a aplicação de recursos públicos, de forma a maximizar os benefícios sociais e minimizar os custos financeiros.	---
Adequar o sistema viário ao desenvolvimento urbano do município de Vitória.	---
---	Propiciar melhores condições de acesso à habitação, ao trabalho, aos transportes e aos equipamentos e serviços urbanos para o conjunto da população.
---	Estabelecer mecanismos de participação da comunidade no planejamento urbano e na fiscalização de sua execução.
---	Estimular a expansão do mercado de trabalho e das atividades produtivas.

Fonte: Quadro estruturado a partir dos dados contidos em Vitória (1984) e (1994).

Dentre os nove objetivos do Plano de 1984 supracitados, cinco foram incluídos no Plano de 1994. Os objetivos repetidos relacionam-se com normativas para o controle do uso e ocupação solo. Os relacionados à mobilidade foram removidos da relação, contudo fazem parte do corpo do texto do Plano de 1994 de forma indireta, por meio da hierarquização das vias, do controle de gabarito por eixos viários, da caracterização da rede viária básica e do estabelecimento de restrições para abertura de garagens. Embora não seja objetivo do Plano de 1994, foram estabelecidas zonas naturais de preservação permanente, assim como ocorreu no Plano de 1984, sem que, no entanto, fossem preconizadas formas de relação homem-natureza e de contaminação natural na cidade, a exemplo do que hoje vem sendo muito discutido.

No Plano de 1994, podemos perceber claros avanços nos modos de participação comunitária, por meio da instituição do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano, ainda em caráter consultivo, que demandavam homologação de suas resoluções pelo prefeito. Os avanços se deram, principalmente, no detalhamento dos membros que compunham o Conselho e de suas competências. Embora possam ser observados esses avanços, a participação comunitária, no âmbito da política e do planejamento urbano em Vitória, ainda era limitada, considerando-se as possibilidades amplas e necessárias inerentes à participação democrática.

Apesar de ainda inserido no contexto dos Planos Diretores pré-Estatuto da Cidade, o Plano de 1994 incorporou pela primeira vez novos instrumentos, dentre os quais se destacam: 1) a alienação de bens para fins de desapropriação com vistas à proteção do ambiente natural e das edificações de interesse de preservação; 2) os incentivos construtivos e fiscais para imóveis privados tombados bem como para ambientes naturais; 3) os mecanismos de identificação e de tombamento do patrimônio ambiental, histórico e cultural; 4) o Relatório de Impacto Urbano, que propunha estudar com maior acuidade e sem a participação comunitária os projetos de grande impacto, mas, na prática, incluía poucos tópicos além dos que o empreendedor já estava habituado a elaborar. Outros instrumentos foram mantidos com base no Plano de 1984, como os do Zoneamento Urbanístico e das Categorias de Uso, que, em conjunto, limitavam o gabarito e a ocupação do solo por meio do coeficiente de aproveitamento, da taxa de ocupação, da taxa de permeabilidade, das alturas limites, dos afastamentos, do número de vagas de garagem e das testadas mínimas.

Já o primeiro Plano Diretor de Serra, instituído na forma da Lei Municipal n.º 1.944, datada de 20 de dezembro de 1996, apresentava uma estrutura formal semelhante à do Plano de 1994 de Vitória, sem, no entanto, incorporar os vários instrumentos de preservação do patrimônio e do meio ambiente característicos daquele Plano. Curiosamente, na apresentação dessa lei, foi ressaltada a necessidade de preservação do ambiente natural e urbano, devido ao processo de crescimento desordenado iniciado com a instalação de grandes indústrias a partir de 1970, o que fez surgir “conjuntos habitacionais, loteamentos, invasões, ocupações irregulares, todos induzidos pelos novos agentes produtores do espaço urbano” (SERRA, 1996). Vale destacar que o Plano estabelecia cinco objetivos.

O primeiro visava estabelecer a ordenação do uso e da ocupação do solo urbano, compatibilizando-os com o meio ambiente e com as infraestruturas disponíveis (SERRA, 1996). A principal representação desses instrumentos de ordenação e de ocupação encontra-se no Zoneamento Urbanístico (tal como denominado na Lei de “Zoneamento de Planejamento”, único instrumento autoaplicável). Este primeiro objetivo, a despeito de seu caráter estruturador, não foi amplamente aplicado no Plano de 1996.

O segundo objetivo visava “propiciar melhores condições de acesso à habitação, ao trabalho, aos transportes coletivos e aos equipamentos e serviços urbanos para o conjunto da população” (SERRA, 1996). Embora o sentido tivesse dimensões diferentes nos dois municípios, tal objetivo foi redigido nos mesmos moldes dos do Plano de 1994 de Vitória. Em Serra, a problemática da mobilidade surgiu no período de vigência do Plano de 1996 e, devido à ausência de ações de controle, esse problema veio agravando-se desde então até tornar-se crítico na atualidade.

O terceiro objetivo, de controle da ocupação e do uso do solo, equiparava-se em sentido ao primeiro objetivo do Plano de 1996 de Vitória, não trazendo repercussão direta na forma de atuação dos instrumentos do Plano de Serra, exceto nos capítulos referentes à preservação de edificações históricas, às áreas de preservação ambiental e ao Relatório de Impacto Urbano. Tais capítulos tratavam de seus respectivos temas de forma genérica e insuficiente para sua aplicação dentro das instituições do governo local.

O quarto objetivo visava ampliar a participação comunitária, ao prever “mecanismos institucionais, no que diz respeito ao planejamento urbano e à fiscalização de sua execução”. Com base neste objetivo, instituiu-se o Conselho do Plano Diretor, que deveria atuar de forma semelhante ao já definido no Plano Diretor de 1994 de Vitória, isto é, por meio de representação de setores da sociedade em um Conselho que deveria definir resoluções e demandaria homologação constante do prefeito.

O último objetivo, o de “promover a justa distribuição do custo e dos benefícios decorrentes do investimento público”, foi tratado de forma ampla e, embora tivesse seu mérito, necessitava de detalhamento para que sua implementação fosse efetiva. Este objetivo só poderia ser alcançado por meio da gestão governamental (de modo

integrado desde o âmbito nacional até o local). Dessa forma, dificilmente repercutiria alguma ação proveniente do Plano Diretor ou do Planejamento Urbano Municipal.

Como é possível observar na análise anterior, os objetivos do Plano Diretor de Serra de 1996 eram imprecisos e, dessa forma, dificultavam a implementação de seus instrumentos e mecanismos. Tal imprecisão ganhou expressão máxima no último objetivo, tornando-o descabido dentro do Planejamento Urbano Municipal. A manutenção de tais objetivos poderia criar a ilusão de estarmos caminhando para a solução dos problemas urbanos. Entretanto, a maioria dos objetivos,

[...] se, por um lado, não assegura qualquer comprometimento, nem mesmo político, por outro, remete a qualquer operacionalização para um futuro indefinido. O plano diretor acaba, assim, por se tornar aquele *plano que define orientações sobre como deverá ser o plano quando ele vier a ser feito* (VILLAÇA, 1999a, p. 8, grifos do autor).

Em 3 de julho de 1998, o município de Serra aprovou a Lei Municipal n.º 1.998 e implantou o Plano Diretor, que mantinha os mesmos objetivos e a estrutura legal já estabelecidos no Plano de 1996, enriquecido com detalhamentos quanto às Zonas Urbanísticas, ao sistema viário típico, à lista de bens de interesse de preservação, e incluía regras para o parcelamento do solo, que haviam sido ignoradas no Plano de 1996. Além disso, mantinha as mesmas regras para o Relatório de Impacto Urbano, os critérios para edificações de interesse de preservação bem como os métodos de limitação de ocupação (coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, gabarito, limites de altura e afastamentos), e incluía a taxa de permeabilidade.

Em resumo, podemos dizer que os Planos Diretores de Vitória e Serra, desde 1971 até a década de 1990, pouco correspondiam às necessidades urbanas que pretendiam suprir. Essa situação configura um quadro intrigante, pois há um descompasso entre a inaplicabilidade de tais planos e os notórios avanços relativos ao planejamento teórico que o Brasil vem experimentando. É ilusório pensar que os Planos analisados, assim como muitos outros no Brasil, tenham implantado “‘concepção de cidade’ ou ‘pressupostos urbanísticos’, ‘estratégias’ ou ‘políticas públicas’” capazes de responder às problemáticas urbanísticas brasileiras. “Isso seria aceitar o discurso, levá-lo a sério, tomá-lo por verdadeiro e acreditar que os planos foram elaborados com a real intenção de atingirem os objetivos que anunciam” (VILLAÇA, 1999b, p. 223).

A afirmação de Villaça não é válida só para os planos de Vitória anteriores a 1930, em que a ideologia das classes dominantes era de fato implantada em prol do sanitarismo e do embelezamento. Nos Planos posteriores a esse período, em Vitória e, em especial, em Serra, podemos igualmente observar pouca relação entre os objetivos traçados nos planos e o instrumental disponibilizado para a execução de suas propostas.

Em todos os planos analisados sobressai um caráter genérico, isto é, as designações e as definições foram pouco detalhadas, pouco articuladas entre si ou descabidas em seus propósitos ou jurisdições. Destacam-se, ainda, outros aspectos importantes: 1) poucos foram os instrumentos urbanísticos incorporados ao planejamento urbano e aplicados efetivamente no território de Vitória e de Serra; 2) Serra implementou métodos semelhantes (senão iguais) aos já implementados em Vitória; 3) a temática regional teve pouco destaque nos primeiros Planos Diretores e, com o tempo, passou a perder ainda mais a importância que deveria ter no que se refere a objetivos, diretrizes e instrumentos urbanísticos; 4) antes do Estatuto da Cidade, os instrumentos eram construídos e incorporados a partir das necessidades (e possibilidades) dos governos municipais e das cidades; 5) a participação comunitária se deu de forma incipiente e insuficiente.

4.3 Metodologia de análise das ideias sobre o Plano Diretor

Analisar as ideias sobre o Plano Diretor pressupõe duas ações: primeiramente, separar os elementos que o compõem; em seguida, avaliar criticamente seu conteúdo. Tal análise inscreve-se num processo de tomada de posição em relação às políticas públicas estatais, e a avaliação, em termos gerais, implica a atribuição de utilidade e de valores que concernem ao Plano.

Entendemos por políticas públicas os programas ou as ações governamentais bem como um conjunto de procedimentos e regulações que agem com um mesmo objetivo. Num senso mais restrito, definem-se os aspectos operacionais da ação governamental, que vão desde as demandas sociais setoriais, como a urbana, de saúde, de mobilidade, entre outras, até as demandas do Estado-Nação, como as políticas de desenvolvimento (ALVIM *et al.*, 2007). Nesta pesquisa, o termo política não se restringe ao sentido corriqueiramente empregado às negociações e disputas entre as forças sociais ou político-partidárias.

As políticas públicas relacionam-se com a política a partir do momento em que, para sua efetivação, implicam a elaboração de planos, programas e projetos; implicam, também, a definição dos meios a serem utilizados, dos instrumentos operacionais e dos objetivos a serem alcançados. Como produto das políticas públicas, tais planos, programas e projetos tendem a sintetizar as demandas e as práticas sociais e, mesmo quando elaborados de forma distorcida ou incompleta, tendem a responder às demandas concretas de grupos ou classes sociais. Dessa forma, tanto a política (*lato sensu*) quanto as políticas públicas (*stricto sensu*) reproduzem convergências e coalizões de interesses diferenciados e mesmo conflitantes dos agrupamentos sociais (ALVIM *et al.*, 2007). Ao agir intencionalmente, o Estado pratica ações voltadas à sociedade a partir de recursos sociais. Dessa forma, quaisquer avaliações acerca dos Planos e das políticas públicas devem ter como ponto de vista a relevância e a adequação às necessidades sociais; devem considerar a efetividade e a eficácia das ações que pretendem empreender.

Cabe retomar a citação do início desta seção sobre as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. No Brasil atual, muito do que é assumido como políticas urbanas não passa de ideias fora do lugar, isto é, importações indiscriminadas de teorias exógenas. Tais importações podem ser facilmente percebidas nos planos, projetos e ações urbanísticos empreendidos pelo Estado, principalmente por este ser o representante socialmente constituído para divertimento vazio de sentido por parte das elites (CARVALHO, 2000). No caso específico dos Planos Diretores, a maior debilidade técnica está na pobreza das ideias operacionais. No Brasil, ao importar essas ideias, a ideologia sofre transformações e metamorfoses, principalmente devido às violentas disparidades sociais, econômicas e de poder político.

Falávamos que falta no Plano Diretor a dimensão política, pois muito pouco do que é determinado é executado e grande parte do Plano é deliberadamente ignorada. Isso nos leva a adotar uma postura qualitativa de análise e avaliação do Plano Diretor, considerando seus instrumentos desde o ponto de vista do seu potencial de transformação social. Ao adotar essa postura, não nos interessa saber quais transformações concretamente foram ou estão sendo influenciadas pelos Planos Diretores de Vitória e de Serra. Partimos da hipótese de que há, nos instrumentos do Plano Diretor de Serra e de Vitória, um potencial imanente, que dá suporte legal às ações políticas concretas. Portanto, parece-nos muito mais apropriado analisar e

avaliar os instrumentos como provocadores de transformação social potencial do que as ações concretas que são resultantes dos Planos.

4.3.1 Ideias fora do lugar

Ao analisarmos as ideias fora do lugar, interessa-nos o planejamento urbano e a oposição entre suas características (pressupondo o Plano Diretor como um objeto acabado e instituído) e suas determinações (como uma realidade constituída num processo temporal). Devemos partir de premissas e indagações a serem esclarecidas.

Como premissas, destacamos previamente os seguintes pontos:

- A análise e avaliação dos Planos Diretores não implica a investigação plena das políticas urbanas, quiçá das políticas públicas. As políticas são práticas e, dessa forma, diferem da redação dos relatórios dos Planos.
- O Plano Diretor constitui um momento no processo do Planejamento Urbano das cidades. O processo citado inclui desde as políticas urbanas, perpassando estudos técnicos que revelariam os “problemas urbanos” e resultando em soluções para planejamentos estratégicos de longo prazo.
- O Plano Diretor difere dos planos setoriais, ao incluir objetivos que demandam ações integradas de vários setores do poder local e da sociedade. Por sua vez, os planos setoriais pretendem detalhar os objetivos previstos em planos estratégicos (como o Plano Diretor) e prever ações concretas para atuação dentro de determinados setores temáticos.
- O Plano Diretor (conforme já explicitado na seção 3) é uma ferramenta de governo, para o usufruto dos governantes, por isso pode não considerar ou produzir a cidade idealizada pela população.

A avaliação dos Planos Diretores de Vitória e Serra pressupõe indagar se eles estão inseridos no âmbito político ou voltados às questões ideológicas. Quando o Plano contém apenas discurso ideológico, essa característica não passa de fachada, não legitima ações efetivas do Estado, servindo muito mais para ocultá-las. “O planejamento urbano [...] não tem sido no Brasil, como diz seu discurso, uma atividade orientadora ou guia da ação do Estado, no nível local, metropolitano ou em

qualquer outro” (VILLAÇA, 1999b, p. 223). Essa constatação nos leva a outras indagações, tais como:

- Os objetivos da política urbana municipal, contidos no Plano Diretor, reverberam nos instrumentos que preveem?
- Para além da obrigatoriedade legal de sua elaboração, quais grupos o Plano Diretor atende?
- A previsão dos instrumentos origina-se de estudos técnicos, das exigências populares, do ordenamento do governo ou de pressões econômicas externas?
- Os instrumentos do Plano Diretor apresentam características de práticas da cultura corporativa?
- O Plano Diretor prevê ações de integração intermunicipais bem como instrumentos concretos de articulação governamental?

4.3.2 *Ideias dentro do lugar*

Mesmo as ideias que se relacionam diretamente com o lugar podem ganhar outros contornos, outras determinações nos Planos Diretores. Todos os Planos Diretores buscam, pelo menos, solucionar o “caos urbano” dentro de uma relação espacial concreta e, em geral, dentro de uma ideologia elitista e dominante. Durante décadas e até a atualidade, vimos desenvolver-se a ideia de que o caos urbano resulta da falta de planejamento das cidades. A partir daí, muitos planos (gerais, diretores, integrados e outros) foram elaborados, mas não conseguiram reduzir o citado “caos”, ao contrário, os problemas urbanos se agravaram e se avolumam até a atualidade. Assim, algumas indagações surgem nas análises sobre as ideias dentro do lugar.

1. Há instrumentos de regularização da informalidade? É importante lembrar que a legalização é uma estratégia de neutralização do Estado e, como tal, não está excluída dos Planos Diretores. Alguns dos exemplos mais notórios são os direitos adquiridos, isto é, após a aprovação da lei, o que antes era irregular ou inadequado, a partir da nova legislação estará isento da ação fiscalizadora do Estado.
2. O Plano Diretor inclui meios de naturalização dos problemas sociais? O caso mais representativo de naturalização são as renovações urbanas aplicadas aos

núcleos fundacionais, provocadas pelo abandono de núcleos consolidados em prol da procura de novos empreendimentos imobiliários. Cabe ao Plano Diretor promover a posterior revitalização daqueles que, dentro de uma visão elitista, foram deixados à ação do tempo. Ora, quem ou o que provocou a citada deterioração física dos espaços? Teriam sido as intempéries, ou o abandono deliberado dos proprietários?

3. Há projetos de curto prazo propostos? Esses projetos são hierarquizados? É uma característica dos Planos Diretores propor projetos de curto prazo e hierarquizá-los. Esse fator pode provocar, por um lado, um encadeamento lógico dos projetos, possibilitando a ocorrência paralela ou a necessidade de antecipar alguma ação; por outro lado, pode significar que áreas fiquem sem investimentos enquanto outras recebam continuamente melhorias. O primeiro cenário apresentado é aceitável, desde que as ações previstas não impeçam a revisão constante a que o planejamento deve ser submetido, enquanto o segundo cenário pode redundar na manutenção da desigualdade socioespacial.

4. O Plano Diretor se restringe a propostas e determinações que competem ao município? Os Planos Diretores tradicionais tendem a abranger múltiplas questões. A iniciativa de colocar “tudo”, segundo Villaça (1999b), é uma tentativa de obstruir o andamento do Plano e tolher sua objetividade e eficácia. Na atualidade, percebem-se formas fragmentadas de atuação dos Planos Diretores em relação a determinados temas (principalmente na definição do zoneamento da função residencial). Alguns Planos tendem a agir localmente, enquanto outros atuam independentemente dos limites político-administrativos.

5. Qual a relação do Zoneamento Urbanístico com os demais instrumentos do Plano Diretor? O zoneamento não pode ser considerado como Plano Diretor e, em alguns casos, nem faz parte dele. O conceito de zoneamento surge de modo independente e paralelo ao Plano Diretor e muito antes da elaboração deste. Após o Estatuto da Cidade, o zoneamento passou a ser parte integrante e indispensável do Plano Diretor, contudo, observamos que os dois instrumentos ainda não estão plenamente integrados.

6. Qual a capacidade de investimento institucional prevista pelo Governo Municipal para implementação do Plano Diretor? O Orçamento Municipal, via de regra, prevê a execução orçamentária dos objetivos e dos projetos definidos no Plano Diretor. Esse

mesmo orçamento não é plenamente implementado e seus recursos são alvo de transferência de dotação. Nesse quadro, o Plano Diretor carece de recursos que viabilizem sua execução.

7. Qual a territorialidade vigente no Plano Diretor? O Plano Diretor inclui a totalidade do territorial municipal (assim como preconizado no Estatuto da Cidade)? Há instrumentos que visam promover a integração regional? Muitas atividades características do território urbano não são contempladas nas normativas do Plano Diretor. São, principalmente, as atividades industriais instaladas em áreas rurais, os assentamentos subnormais localizados nas franjas da cidade legal e as residências de alto padrão que ocupam lugares paisagisticamente valorizados.

4.3.3 Lugar fora das ideias

Os territórios ocupados irregularmente e excluídos dos Planos, marcadamente pela posse ilegal do solo urbano, são os lugares fora das ideias. Tais lugares caracterizam-se pela ocupação desregrada e contrária aos preceitos do planejamento. Dessa forma, são ignorados na representação oficial, no planejamento urbano estatal, no contexto do mercado imobiliário formal/legal, nos procedimentos de levantamento estatístico, nas representações cartográficas. Enfim, conforme argumentado na seção 3, são lugares em que opera o não Estado. As atividades e ocupações ilegais atendem a uma relação funcional “[...] para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor” (MARICATO, 2000, p. 123).

No caso particular do Plano Diretor, os lugares fora das ideias podem ser desde ocupações informais até áreas ambientais sensíveis desprotegidas por lei, áreas abandonadas com urbanização consolidada e até mesmo áreas corporativas em que a legislação é insuficientemente regulada. Tais lugares estão localizados principalmente nas bordas dos limites administrativos e carecem de estratégias de cunho regional que poderiam promover a harmonia entre unidades da Federação distintas.

A aplicação arbitrária da lei também merece destaque. A ocupação em áreas desprovidas de qualificativos urbanos tem sido tolerada pelo Estado, devido à

omissão dos órgãos fiscalizadores e à inoperância do poder. Na verdade, o Estado não poderia agir de outra forma, pois, caso as ocupações não fossem toleradas e o mercado não atendesse a tal demanda, teríamos uma revolta popular que poria em questão o modelo hegemônico vigente. Diferentemente dessa situação, nos locais que o mercado valoriza, a lei é aplicada e é instrumento profícuo. Nas áreas desvalorizadas ou inviáveis, a lei pode ser transgredida e o direito à invasão é admitido, mas não o direito à cidade. Já nas áreas valorizadas ou potencialmente viáveis, a lei (de posse, de proteção ambiental, de controle urbanístico, entre outras) e o poder se impõem.

Outra questão importante sobre a arbitrariedade da lei, indispensável nas citadas indagações, é a aplicabilidade dos instrumentos de gestão dos impostos e taxações na regulação dos valores imobiliários, na especulação da terra e no cumprimento da função social da propriedade. Há décadas, estão previstos (e o Estatuto da Cidade reforçou ainda mais) instrumentos legais que operam com a finalidade de minimizar a especulação imobiliária, onerando os proprietários de imóveis que são alvo de investimentos públicos no entorno. Na tentativa de mitigar a especulação da terra, a Constituição Federal de 1988 prevê a implementação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana progressivo no tempo, mas sua implementação tem sido alvo de derrotas por falta de regulamentação adequada. Soma-se a isso a função social da propriedade, também instituída pela Constituição de 1988, que permanece como um conceito abstrato e amplo, sem condições de ser implementado.

Aos problemas da maioria da população, aqueles que são ignorados e forçados a viver à margem das leis urbanísticas, incluem-se as resistências para implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), portanto, para criar condições urbanísticas especiais e regulação fundiária dos assentamentos subnormais bem como para ampliar a oferta de habitação de interesse social. Tais zonas são alvo, por um lado, de políticas públicas desconexas, e, por outro, de investidas do setor imobiliário para a valorização da terra e sua reconversão em áreas formais.

Em Vitória e Serra, as questões problemáticas da mobilidade, do uso do solo e da habitação certamente devem ser vistas como prioridades. Outros temas no âmbito da articulação regional também são importantes, como as áreas de risco, o

patrimônio, as atividades e cargas perigosas ou inconvenientes, a logística industrial, o mercado imobiliário, os resíduos sólidos, a conservação dos recursos ambientais naturais, entre outros. Centraremos o debate em apenas três deles, mobilidade, uso do solo e habitação, por se tratar de questões-problema afetas ao Plano Diretor, que obtiveram pouco avanço nos citados municípios. As três questões problemáticas apresentadas tornam-se ainda mais relevantes quando confrontadas com uma estrutura urbana heterogênea, segregada, segregadora, pobre, patrimonialista e predatória.

4.4 Ideias fora do lugar: despolitização da legislação em Vitória e Serra

Na seção 4.3.1, traçamos algumas premissas e indagações para a análise dos Planos Diretores de Vitória e de Serra. Naquele momento, falávamos que o Plano Diretor, tal como está elaborado e instituído, é uma abstração de difícil implementação. As formas concretas de configuração territorial nem de longe se aproximam desses modelos abstratos que, nesse caso, servem de parâmetro para as ações concretas sobre a cidade. Embora o receituário não tenha sido plenamente atendido, algumas dessas abstrações são importantes pontos de partida para ações concretas.

No caso do Plano Diretor Municipal de Serra, a Lei Municipal n.º 3.820, de 11 de janeiro 2012, vigente até o momento, enuncia, no seu Art. 1.º, dois pontos de abstração que vimos criticando desde o início desta pesquisa. O primeiro deles refere-se à questão da promoção do desenvolvimento e do subjugo das relações sociais tradicionais que diferem de um modelo tecnológico sustentável. Um exemplo disso está no Plano Diretor de Serra (2012, p. 1, grifo nosso) que entende desenvolvimento sustentável como

[...] formas de desenvolvimento fundamentadas na responsabilidade social, ambiental, econômica, cultural e política de maneira a contemplar as gerações presentes e as futuras, respeitando as especificidades locais e buscando a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida de todos.

A inclusão social defendida pelo Plano trata da inserção da população nas diretrizes de desenvolvimento ditadas pela política econômica, pouco divulgada e debatida com a população e tratada com vistas a atender prioritariamente os requerimentos da economia industrial (notadamente da ArcelorMittal Tubarão, da Vale e das

empresas situadas nos Centros Industriais de Vitória – CIVITs). Na prática, essa inclusão social é a oportunização de trabalho para a população a fim de, em troca, levar à sua submissão ideológica e à despolitização dos instrumentos de planejamento.

Na tentativa de entender os modos como a submissão ideológica e a despolitização se efetuam dentro do contexto de Vitória e Serra, citamos algumas experiências vivenciadas durante o processo participativo³⁰. As principais críticas evidenciadas nessas reuniões referem-se à manipulação de alguns setores da comunidade que, embora demonstrassem manifestações politizadas legítimas, foram cooptados pela ilusão de projetos de desenvolvimento que poderiam melhorar suas condições de vida. As discussões foram efetuadas por meio de estratégias comunicacionais que levavam as comunidades a aceitar propostas em nome do interesse geral ou da solidariedade social. A atenção voltou-se meramente aos problemas locais ou aspectos secundários da crise urbana. A partir desse foco, mantiveram-se intactos os problemas que subjazem aos sistemas locais e às distorções oriundas dos processos de formação das cidades. No caso de todas as Audiências Públicas de Vitória e Serra, a participação da comunidade deu-se simplesmente por meio de perguntas e respostas, como se se tratasse apenas de esclarecer dúvidas acerca de empreendimentos ou serviços que certamente seriam implementados.

Vale destacar, também, a questão do associativismo civil inserido nas iniciativas do Projeto Terra da Prefeitura de Vitória. Segundo Carlos e Silva (2006, p. 175), nesse projeto “podemos perceber a presença marcante das associações de moradores/organizações comunitárias no conjunto da vida associativa local, seguida pela relevante existência de questões sociais no bojo dos movimentos populares”. Mas ainda há pontos no projeto a serem reavaliados e aprimorados, conforme apontam as autoras, ao afirmarem que a mobilização popular tem sido o último item em realização. Sabemos que a atual gestão municipal descontinuou o projeto.

Segundo Villaça (1993), o que seria necessário para politizar os Planos Diretores não se limita a quantificações em forma de metas, estatísticas e mapas, muito

³⁰ Acompanhamos as seguintes reuniões: 1) a discussão sobre o novo Plano Diretor Municipal de Serra; 2) a Audiência Pública do licenciamento ambiental da obra de recuperação hidráulica do Rio Jacaraípe, realizada pela Prefeitura da Serra; 3) a intervenção na Praça do Cauê, em Vitória, realizada pelo Governo do Estado; 4) a re-operação do transporte aquaviário entre Vitória, Vila Velha e Cariacica, realizada pelo Governo do Estado; 5) a revisão do Plano Diretor Urbano de Vitória (em andamento).

menos a diagnóstico científico detalhado, pois os problemas urbanos, suas soluções e suas prioridades já são, desde o início, de conhecimento da sociedade, dos vereadores e dos técnicos. O necessário para politizar tais planos é uma questão política e não técnica. O Plano Diretor ainda se assemelha aos originados na década de 1990, que eram planos intelectuais, isto é, cientificamente embasados e tecnicamente corretos. Justificaram-se por satisfazer a uma verdade (certamente elitizada), e não há preocupação com sua exequibilidade ou sua operacionalidade, pois, em tese, sua verdade bastaria. No caso do Plano Diretor de Serra (2012), notamos que a questão da politização e da ineficiência de instrumentos autoaplicáveis está sendo mascarada com 73 diretrizes organizadas e racionalizadas, das quais algumas serão analisadas a seguir.

As diretrizes de desenvolvimento contidas no Plano Diretor de Serra (2012) estão organizadas em cinco seções temáticas, a saber: 1) política ambiental; 2) desenvolvimento econômico e regional; 3) desenvolvimento territorial; 4) política de mobilidade e acessibilidade; 5) política de patrimônio histórico e arquitetônico. A primeira – política ambiental – apresenta-se detalhada e o que mais se destaca é a quantidade de itens que destoam das obrigações a serem adotadas pelos setores de controle urbano do governo, principalmente por não serem políticas autoaplicáveis e por serem de certo modo abstratas. Exemplo desse quadro são os itens IV e V do Art. 6.º.

[...]

IV - a promoção e a articulação das ações voltadas à redução dos efeitos sociais causados pelo dano ambiental significativo, por meio da Educação Ambiental;

V - o monitoramento e o controle rigoroso das atividades potencialmente ou efetivamente geradoras de impacto ambiental;

No Plano Diretor de Serra (2012), observamos ainda uma característica comum a outros municípios: a indicação para elaboração de estudos complementares não contemplados previamente no Plano. Tal determinação é acompanhada de recomendações sobre as condições em que tais estudos devem ser elaborados. Um caso singular é o do Art. 19, que determina que o Governo Municipal deverá elaborar “um plano de valorização e utilização dos Sítios Arqueológicos identificados, a começar pelo Sítio Histórico de Queimado”. É fundamental para o

Município estar preparado com estudos que subsidiem tais demandas, contudo isso não quer dizer que esses devam constar no Plano Diretor, principalmente quando o sítio histórico é tombado por órgão estadual, como o citado Sítio.

Já no Plano Diretor de Vitória (2006), os objetivos avançam em temas sobre a distribuição das benesses urbanas, sobre a função social da propriedade, sobre a gestão democrática, sobre a equidade entre pessoas e grupos sociais, entre outros. Ao mesmo tempo, o Plano inclui objetivos que, na prática, exclui o reconhecimento das culturas econômicas originais, ao promover o discurso do desenvolvimento sustentável e a “potencialização das oportunidades decorrentes da exploração petrolífera e do gás natural” (VITÓRIA, 2006, p. 5), em vez da plena (re)distribuição dos benefícios de grandes atividades econômicas.

Predominam no Plano Diretor de Vitória (2006) as abstrações. Notamos que entre as noventa diretrizes, grande parte não é aplicada com efetividade nos instrumentos urbanísticos, excetuando-se poucas diretrizes, como as relativas ao Patrimônio, por exemplo. Assim como no Plano Diretor de Serra (2012), algumas das diretrizes do Plano de Vitória fogem aos requisitos comuns a um Plano Diretor. Tomemos como exemplo representativo os itens do Art. 4.º sobre o princípio da equidade, transcrito abaixo.

- I - a construção de uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - a erradicação da pobreza, da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais;
- III - a justa distribuição de ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização;
- IV - a promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesses itens, percebemos uma desvinculação clara entre o que é atinente à política urbana e a políticas sociais mais amplas. Mesmo que esses itens sejam relevantes e incluídos nos direitos humanos universais, são imprescindíveis às políticas públicas, independente da abrangência temática e da política-alvo. Apenas contemplá-las no Plano Diretor faz-nos lembrar os modos anteriores de elaboração dos planos, numa clara tendência de abarcar uma totalidade intangível e dispersar a possibilidade de debates aprofundados sobre temas específicos do ambiente urbano. É necessário avançar no sentido de incluí-los de fato nas determinações do Plano.

Ao analisar o Plano Diretor de Vitória (1994, 1988) ao longo do tempo, notamos uma progressiva diminuição na adoção de artifícios técnicos de leitura sobre a realidade bem como uma diminuição do número e da amplitude das diretrizes contidas. Esse quadro poderia reverter-se em instrumentos mais politizados e tomadas de decisão menos tecnocratas (conforme veremos em 5.6). Contudo, observa-se um agravamento do hiato nas reformulações entre as políticas urbanas, iniciado desde o princípio do regime militar. No Plano de Vitória (2006), percebe-se uma retomada das leituras técnicas sobre a realidade territorial, social e econômica e a reverberação de tais leituras nas diretrizes urbanas e nos instrumentos urbanísticos.

A temática regional, no caso do Plano Diretor de Serra (2012), consta unicamente no Art. 11 (Das Diretrizes sobre a Política de Desenvolvimento Econômico e Regional) e não persiste em nenhum instrumento da política urbana. Esse artigo limita-se a estabelecer vínculo temático entre o Desenvolvimento Regional e o Econômico dentro de uma lógica neoliberal. Ao adotarem tal lógica, as diretrizes alimentam a cultura hegemônica da competição, por meio das renúncias fiscais (inciso IV), da qualificação da mão de obra para as atividades industriais (inciso V) e da ampliação da infraestrutura para suporte das indústrias (inciso VI), sempre onerando o Poder Público. Destaca-se que as diretrizes dirigidas mediante uma visão em escala regional ou microrregional bem como a temática sobre a política de desenvolvimento territorial e transporte se restringem apenas ao tratamento da concentração dos fluxos e à “extrarregionalização” dos fixos³¹.

Diferentemente do Plano de Serra, o Plano Diretor de Vitória (2006) considera como objetivo geral a correlação dos planejamentos e execução das políticas públicas entre os entes da Região Metropolitana (inciso I do Art. 4.º). Tal objetivo não se estende para além dos recantos ideológicos que caracterizam o Plano de Vitória (2006), como é o caso da articulação intermunicipal para o desenvolvimento das atividades turísticas. Notamos um avanço no estabelecimento de meios de articulação intermunicipal no Plano Diretor de Vitória (2006), entretanto qualquer iniciativa nesse sentido esbarra em pelo menos dois empecilhos: 1) o da ausência de detalhamentos e de regulamentações sobre o tema, diluindo qualquer tentativa de ações concretas vindas do Poder Público Municipal, e 2) o das limitações do

³¹ O inciso IX do Art. 14 da lei do Plano Diretor de Serra (2012) cita a expressão “extrarregional”. Tal expressão é comumente utilizada em inglês e menos por autores brasileiros. No contexto em que se insere, pode significar, e assim interpretamos, todo o território além dos limites municipais.

Plano Diretor em relação aos demais municípios sobre a citada articulação intermunicipal – destacadamente com o Plano de Serra (2012) –, reverberando na falta de instrumentos que permitam a gestão associativa do território metropolitano.

Outra característica relevante que deve ser analisada é a amplitude dos anseios municipais em intervir nos rumos do desenvolvimento econômico – que no Brasil está definido no âmbito macrorregional. Devemos deixar claro que, devido às limitações do Governo Municipal na atualidade, tais intervenções são de alcance restrito. Ao poder local cabe somente deliberar pela aprovação ou reprovação de empreendimentos de médio ou pequeno porte bem como seu impacto na produção imobiliária.

É precisamente nessa direção que as forças progressistas têm procurado orientar o plano diretor, instrumentando-o no sentido de fazer com que o Poder Público capte parte da valorização imobiliária da qual ele e a sociedade como um todo são os principais criadores (VILLAÇA, 1999a, p. 237).

Considerando as formas como as diretrizes e os instrumentos da gestão urbana no Plano Diretor de Serra (2012) e de Vitória (2006) foram tratados, chegamos à conclusão de que a característica que mais se destaca é seu caráter ideológico, isto é, destaca-se a disseminação do discurso isento de uma política voltada aos problemas urbanos. Os objetivos, conforme já foi evidenciado, podem ser categorizados, por um lado, pela incompletude de informações, como na determinação de outros estudos ou na incorporação de ações da alçada de outros níveis de governo.

Paralelamente, em ambos os Planos, notamos uma clara vinculação ideológica às intenções corporativas. Desde as diretrizes, especialmente as do Art. 11 em Serra (2012) e do Art. 5.º em Vitória (2006), referentes à política de desenvolvimento econômico, bem como no Zoneamento Urbanístico, percebemos que as imposições dos setores industriais e das elites locais pairam sobre as necessidades de mobilidade das massas populacionais, sobre a preservação dos recursos naturais, sobre as determinações de potencial construtivo em lugares de valorização, sobre os interesses agrários e outros problemas urbanos latentes na atualidade.

4.5 Ideias dentro do lugar: instrumentos urbanísticos de Vitória e Serra

Atualmente todos os agentes “vão ao território”. Tal iniciativa parte do entusiasmo e da necessidade de territorialização das determinações, características e ações relacionadas às políticas públicas. Parece existir uma substituição do Estado por uma condensação das forças sociais, políticas e ideológicas. Isso resulta do fato de o território não ser uma construção uniforme, ao contrário, é uma construção conflituosa, coletiva, dinâmica, transescalar e rizomática. Nesse sentido Brandão questiona:

Quais atores, agentes e sujeitos? Quais são seus interesses concretos, seus instrumentos táticos e estratégicos? Atuam em que escala espacial? As determinações dos fenômenos estudados se dão em que escala espacial? Em que escala esses fenômenos se manifestam (local, metropolitana, nacional)? Onde estão os Centros de Decisão e Comando determinantes dos “fatos territoriais” sob análise? (BRANDÃO, 2004b, p. 60).

Partimos da premissa de que o Plano Diretor é uma realidade. Segundo Chauí (2004), o que se entende por real podem ser, na atualidade, fatos ou coisas observáveis a partir de uma visão empirista, ou um conjunto de ideias e representações que dão sentido ao real. Um elemento da realidade “não é um dado sensível nem um dado intelectual, mas é um processo, um movimento temporal de constituição dos seres e de suas significações, e esse processo depende fundamentalmente [...] das relações sociais como algo produzido pelos próprios homens” (CHAUI, 2004, p. 8). Nesse sentido, interessa-nos entender os Planos Diretores de Vitória (2006) e de Serra (2012) a partir de suas ideias, considerando que os lugares que eles transformam resultam dos processos sociais que os constituem.

Um desses processos sociais materializou-se na elaboração do Estatuto da Cidade, especialmente no “direito à cidade”, principal elemento que compõe esse documento, por meio da relativização e socialização da propriedade individual. Embora seja um conceito abstrato, conforme citado anteriormente, o direito à cidade tem raízes legítimas, fruto de reivindicações e de movimentos sociais, embasadas em problemáticas comumente denominadas caos urbanos e demandas socioespaciais.

Mas as leis, tanto as do Estatuto da Cidade como as dos Planos Diretores de Vitória (2006) e de Serra (2012), por si sós não garantem o direito à cidade. Então, para que servem essas leis? O grande avanço do Estatuto da Cidade é o reconhecimento da cidade real, dos conflitos inerentes ao caos urbano (ainda longe de ser eliminados) e do predomínio da população urbana e da desigualdade no acesso a urbanidades. Mesmo que timidamente, o Estatuto da Cidade avança no sentido do direito à cidade, isto é, do “[...] direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitá-la e a morar. O direito à *obra* (à actividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) estão implícitos no direito à cidade” (LEFEBVRE, 1991, p. 135, grifos do autor). Portanto, o Estatuto e os Planos servem para a compreensão e o reconhecimento do direito à cidade, mas não são condição para sua implementação e muito menos são tidos como a última etapa do processo.

Ainda com todos os avanços percebidos nos instrumentos legais, muitos setores da cidade real carecem do direito à cidade, que serão aqui denominados de lugares informais, onde os processos sociais se consolidam pela informalidade. O Estatuto da Cidade reconhece parte dessa informalidade e propõe instrumentos de formalização, dos quais se destacam o usucapião, o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórias, o IPTU progressivo, a desapropriação com pagamento de títulos de dívida pública e o direito de preempção. O Estatuto ainda prevê a municipalização de tais instrumentos, por parte do Plano Diretor, a serem incorporados ou utilizados conforme demandas ou objetivos previamente pactuados e articulados para intervenção urbana. Dessa forma, cada instrumento deve ser estudado e contextualizado com rigor, sob pena de utilização inadequada e de resultados inexpressivos, ou mesmo de agravamento das problemáticas urbanas.

É notória, em Vitória e Serra, a subutilização de propriedades por questões especulativas, restringindo a disponibilidade de imóveis, ocasionando aumento do valor imobiliário em determinadas região e limitando a oferta habitacional para populações com menor poder aquisitivo. Como resultado, denota-se a exclusão socioespacial e as invasões em áreas ambientalmente frágeis, ou mesmo de risco. O estudo sobre uso e ocupação do solo elaborado no âmbito do COMDEVIT é enfático ao afirmar que “os assentamentos precários estão localizados

frequentemente ao alcance dos corredores de mobilidade e em áreas de fragilidade ambiental” (ESPÍRITO SANTO, 2009, p. 110).

Visando mitigar os efeitos da especulação imobiliária, o Estatuto da Cidade, então, propõe implementar o Parcelamento ou a Edificação Compulsórios, um instrumento urbanístico utilizado pelo Poder Público Local, objetivando obrigar os proprietários a dar função social aos imóveis que estão situados em regiões dotadas de infraestruturas (geralmente em áreas centrais). Tal medida visa ao aproveitamento máximo do potencial de uso e construtivo do território, sempre de modo a beneficiar a coletividade.

No Plano Diretor Municipal de Serra (2012), o instrumento Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios é apresentado pela política urbana com generalidades e sem detalhamentos, postergando o debate acerca das diretrizes para regulamentações posteriores. O Plano estende tal instrumento para todo o território municipal, o que denuncia a pouca maturidade acerca da provisão e previsão das infraestruturas, bem como da realidade do adensamento e da paisagem do território urbano. Diferentemente do Plano Diretor de Serra (2012), o de Vitória (2006) limita esse instrumento a algumas zonas urbanísticas, com maiores especificações quanto a abrangência da ferramenta, classificação dos imóveis, período de ociosidade mínima do imóvel e obrigações do Poder Público e do proprietário. O Plano prevê, ainda, sua autorregulamentação por Lei Municipal específica, possibilitando ampliações futuras com detalhamentos quanto a condições e prazos para a aplicação do instrumento, mas não deixa claro se a regulamentação será igualmente aplicada em todos os imóveis ou se dependerá de legislações específicas para cada aplicação. Não foram encontradas legislações regulamentadoras no Plano Diretor, o que nos autoriza a afirmar que atualmente não há uso do instrumento pelo Município.

De forma geral, o instrumento “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios”, em ambos os Planos Diretores, é pouco detalhado e delega as especificidades a legislações futuras (necessárias à aplicação da ferramenta). Futuro incerto, pois a população, que deveria ser a principal beneficiária, não pode cobrar do Poder Público (seja Executivo na Prefeitura, seja Legislativo na Câmara, seja Judiciário no Ministério Público) a aplicação efetiva desse instrumento, por não conhecer as proporções alcançadas por ele no Município.

Já o IPTU Progressivo no Tempo é um instrumento complementar, a ser utilizado associadamente e como forma de onerar os proprietários de terrenos vagos e voltados à especulação. Difere, portanto, do IPTU sem progressividade, que é um imposto anual pago ao Município por todos os proprietários de imóveis urbanos, calculado por uma alíquota aplicada sobre o valor do imóvel. Busca-se com o IPTU sem progressividade apenas a “justiça fiscal”, aplicando valores diferenciados a imóveis que contam com mais infraestrutura pública e com localização privilegiada. O IPTU Progressivo no Tempo amplia a forma de atuação do imposto anual e estende a “justiça fiscal” para a “justiça social”, ao fazer com que o valor do imposto aumente sempre que o proprietário não fizer cumprir a função social da propriedade. Objetiva-se, com essa medida, elevar os encargos do imóvel de tal forma que o proprietário seja obrigado a dar uso à propriedade, ou ainda, vendê-la a outro que dê a ela destinação desejável. Esse instrumento deve ser utilizado em conjunto com o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, sempre que o proprietário não utilizar o potencial construtivo do terreno ou estiver especulando a propriedade.

A Desapropriação para Fins de Reforma Urbana deve ser uma consequência do IPTU Progressivo no Tempo. Por desse processo o Poder Público poderia resgatar o título de propriedade dos imóveis que não estão cumprindo sua função social e, uma vez de posse de desses imóveis, fazer com que cumpram a citada função social. Como dito, esses instrumentos são complementares ao Parcelamento, Edificação ou Uso Compulsórios e, assim, como sua aplicação não está regulamentada, o IPTU Progressivo no Tempo fica refém da sua inaplicabilidade.

Diversos são os limitadores sobre a propriedade impostos pela legislação urbanística, como índices, gabarito, padrões estilísticos e tipo de ocupação, ou por limitações sanitárias, como tamanho de ambientes domésticos, comerciais e industriais. Dessa forma, fica claro que possuir o título de propriedade de um terreno não significa que o proprietário poderá ocupá-lo da forma como desejar. O instrumento Direito de Superfície segue esse raciocínio ao desagregar a propriedade legal do imóvel do direito de construir na superfície, no espaço aéreo ou no subsolo do terreno. Dessa forma, o direito de construir tem um valor em si mesmo, independentemente do valor de propriedade. A partir dessa lógica, o Estado pode utilizar-se desse instrumento para promover Regularizações Fundiárias e deter o

controle do resgate ou conservação da paisagem, revertendo a propriedade e o usufruto de marcos referenciais e estéticos à população.

No Plano Diretor Urbano de Vitória (2006), o instrumento de Regularização Fundiária está associado aos dos Consórcios Imobiliários e das Operações Urbanas Consorciadas e pode ser utilizado em áreas particulares para fins públicos, sempre que administrado pelo Poder Público. Em Serra, tal instrumento avança somente no âmbito jurídico, sendo dotado de prerrogativas a favor e utilizado no favorecimento da proteção ou recuperação do patrimônio ambiental.

De forma geral, os Planos são pouco específicos e não instituem regulamentações posteriores. Mesmo com a maior amplitude desse conjunto de instrumentos, no Plano Diretor de Serra (2012), ainda se nota necessidade de especificações que permitam a aplicação efetiva desses instrumentos pelo Poder Público.

Conhecido como “Solo Criado”, a Outorga Onerosa do Direito de Construir é uma concessão emitida pelo Poder Municipal para que o proprietário edifique com limites superiores à determinação dos índices urbanísticos básicos. Entretanto, a construção não deve superar os índices máximos estabelecidos pela municipalidade, para não comprometer o suporte infraestrutural disponível. Esse instrumento pode pressupor uma flexibilização da legislação e impedir o adensamento inapropriado de determinadas áreas da cidade, em confronto com os objetivos traçados no Plano Diretor. A Outorga Onerosa poderá ser utilizada nas franjas urbanas, para desagrar os impactos do crescimento urbano em áreas já consolidadas. Ainda é possível otimizar a ocupação, evitando-se a fragmentação do território urbano e a ocupação irracional do solo rural, subordinando os interesses econômicos à função social da propriedade. Além disso, os recursos angariados com esse instrumento poderão ser revertidos para a “proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico” (BRASIL, 2001) bem como para o controle da especulação do solo.

No Plano Diretor Urbano de Vitória (2006), esse instrumento é regulamentado por legislação específica. As áreas que poderão receber o excedente construtivo foram definidas por meio de anexo do Plano Diretor. A estratégia adotada para a sua implementação foi, primeiramente, definir as áreas receptoras e abrir para que particulares possam lançar propostas de intervenção na cidade, associando a

Outorga Onerosa às Operações Urbanas Consorciadas. Além disso, o Plano direciona os recursos auferidos para outros instrumentos da política urbana, como regularização fundiária, reserva fundiária e preservação de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico, bem como para implantação de obras públicas.

O Plano Diretor Municipal de Serra (2012) discorre brevemente sobre a Outorga Onerosa, prevendo regulamentação posterior por legislação específica bem como definição dos espaços onde suas diretrizes poderão ser aplicadas. Os recursos auferidos desse modo poderão ser aplicados em fundos, em aquisição de terrenos, em melhorias da infraestrutura, entre outras alternativas. Vale ressaltar que, apesar de o Plano dar margem à aplicação dos recursos nas mais variadas atividades do setor público, o Estatuto da Cidade é claro ao especificar para quais investimentos eles deverão ser direcionados.

Como vimos, ambos os Planos Diretores fazem menção à regulamentação do dispositivo urbano em leis específicas, que ainda não foram aprovadas. As lacunas apontadas permitem concluir que, em ambos os municípios, atualmente não há condições de aplicação da Outorga Onerosa.

A Transferência do Direito de Construir permite que proprietários de imóveis com limitações urbanísticas relacionadas ao patrimônio histórico, paisagístico ou ambiental sejam compensados financeiramente com a transferência do direito de construir para outra localidade na mesma municipalidade. O principal objetivo dessa estratégia é permitir a preservação do patrimônio de importância histórica, estética, técnica ou ambiental, refletindo a urgência do tema da preservação dos elementos da paisagem. A principal preocupação, no momento da aplicação desta ferramenta, reside no cuidado com as áreas receptoras da transferência, evitando-se adensamentos superiores ao desejado. Todas as transferências devem ser autorizadas pelo Poder Público, o qual deverá fazer o controle de perdas e ganhos do potencial construtivo. Essa ferramenta, consolidada em diversas cidades e comprovada por experiências de uso e com retorno satisfatório, possibilita a transferência direta ou a venda do potencial construtivo, pois é efetivada por meio de valor de mercado do imóvel.

No Plano Diretor de Vitória (2006), esse instrumento, que é denominado Transferência do Potencial Construtivo, contém especificações com maiores

detalhes ao inferir sobre 1) a aplicabilidade; 2) as formas de regulação da transferência; 3) as fórmulas para cálculos dos potenciais construtivos e dos potenciais transferíveis para os territórios receptores; 4) a aplicação em imóveis tombados ou identificados como de interesse de preservação. Em Vitória, o grau de especificidade é suficiente para a aplicação eficiente do instrumental. Já o Plano Diretor de Serra (2012) não detalha os meios para aplicação direta desse instrumento, delegando atribuições a legislação específica. Contudo, não há ainda lei regulamentadora, o que implica a impossibilidade de sua utilização. De forma geral, o Plano de Vitória (2006) dispõe de plenas condições para aplicação na preservação ou recuperação da paisagem, ao contrário de Serra, que ainda necessita enfrentar passos jurídicos.

As Operações Urbanas Consorciadas são fruto da demanda por intervenções conjuntas e articuladas para recuperação ou transformação estrutural de áreas urbanas degradadas, previamente delimitadas pelo Plano Diretor. Em geral, essas áreas decorrem da reorganização direta do capital ou do esvaziamento humano em função de processos de reconversão produtiva. As operações são coordenadas pela Prefeitura, tendo participação direta de agentes, como proprietários, poderes públicos, investidores privados, moradores e usuários permanentes. Apesar da participação ativa e obrigatória da Prefeitura, os investimentos podem originar-se dos cofres públicos e/ou privados. Há diversos benefícios na aplicação desse instrumento; o mais notório é a participação dos habitantes potencialmente capazes de controlar, de preservar ou de aprimorar a intervenção. Porém, na prática, as operações podem suscitar investimentos públicos isentos da participação ativa dos citados agentes, que deveriam estar envolvidos direta e ativamente no processo; por outro lado, não deveriam apenas refletir adequações dos Zoneamentos e Índices Urbanísticos, mas também fomentar a recuperação das citadas áreas urbanas degradadas. Sobretudo, essas intervenções devem evitar a gentrificação dos espaços alvos.

No Plano Diretor de Serra (2012), há previsão de aplicação das Operações Urbanas Consorciadas para a preservação do patrimônio cultural e ambiental. O Plano direciona, detalha e especifica as intervenções de cada operação para legislações específicas. Pode, ainda, ser utilizado para habitação social, regularização fundiária, equipamentos urbanos, intervenções viárias, recuperação e preservação do

ambiente, paisagem ou cultura, implantação de comércio e serviços e para recuperação de áreas degradadas. Todas as propostas devem ser apreciadas pelo Conselho da Cidade.

O Plano Diretor Urbano de Vitória (2006) restringe as Operações Urbanas Consorciadas em zonas urbanísticas já delimitadas. De forma geral, é semelhante ao disposto no Plano Diretor Municipal de Serra (2012), exceto quando prevê a participação popular por meio de Consulta Pública e a integração com o instrumento Transferência do Potencial Construtivo. Ambos os Planos acertadamente definem que outras leis especificarão os objetivos e formas de atuação das operações a serem executadas. Acertadamente, pois esse instrumento demanda a convergência de interesses de diversos atores, que não podem ser mapeados previamente pela Prefeitura. Uma lacuna identificada em ambos os Planos é a falta de previsão de formas para fomento às Operações Consorciadas.

Mesmo com todos os instrumentos de intervenção para fins coletivos, o Poder Público pode ainda lançar mão de outro instrumento que permita a interferência direta no processo de compra e venda de imóveis no território municipal, que é o Direito de Preempção. Com ele, a municipalidade pode comprar os imóveis de seu interesse, de modo previamente definido e pactuado no Plano Diretor (ou legislação específica), no momento em que a propriedade é disponibilizada para venda. O instrumento tem vantagens indiretas, como a possibilidade de controle, pelo Poder Público, das atividades imobiliárias comerciais atuantes na área delimitada, antevendo possíveis degradações urbanas. O Poder Público poderá ainda comprar os imóveis progressivamente, se necessários ao cumprimento do planejamento urbano, antes que tenham o valor aumentado.

No Plano Diretor de Vitória (2006), o Direito de Preempção situa os prazos e formas de notificação e venda e o valor de comercialização do imóvel. Entretanto, não prevê detalhes nem aponta para sua regulamentação. No Plano Diretor Municipal de Serra (2012), a observância é ainda mais sucinta, contudo amplia sua capacidade de aplicação ao obrigar a municipalidade a aprovar lei regulamentadora específica. No Brasil, o Direito de Preempção não é comumente utilizado nas administrações públicas, talvez por ser um instrumento que impõe a vontade da coletividade, que em geral vai de encontro ao interesse do capital privado. Conforme já argumentado,

muitas administrações têm estreitas relações com o capital privado e, dessa forma, buscam não infringir os interesses corporativos.

O Estatuto da Cidade trouxe importantes avanços urbanísticos, sociais e econômicos, reflexos do crescente adensamento da população nas áreas urbanas e da conseqüente necessidade de regras para convívio. Em geral, os Planos Diretores dos municípios brasileiros refletem os princípios definidos por legislações superiores. No caso do Estatuto da Cidade, os principais são os seguintes:

- Participação na gestão da cidade, por meio de associações representativas e de acompanhamento e sanções de planos, programas e projetos.
- Ordenamento do uso e ocupação do solo, preestabelecendo e corrigindo desequilíbrios na distribuição espacial da população e das atividades econômicas.
- Controle especulativo dos imóveis, evitando sua subutilização.
- Articulação e complementaridade das atividades urbanas e rurais.
- Proteção, preservação e recuperação dos elementos naturais e construídos, sejam eles culturais, históricos, artísticos, paisagísticos ou arqueológicos.

Nos Planos Diretores de Vitória (2006) e de Serra (2012), os princípios são todos incorporados como diretriz-mestra, porém pouco especificam quanto à sua forma de implementação. A falta de aprofundamento traz prejuízo na elaboração das demais ferramentas, por exemplo, o Zoneamento Urbanístico – ferramenta responsável pelo ordenamento do território –, que é uma das principais formas de se alcançar a implementação dos princípios e objetivos pactuados. Esse Zoneamento Urbanístico compartimentaliza o território municipal, definindo formas de uso do solo para supostamente se alcançar melhor qualidade de vida. Para o estabelecimento de parâmetros que mensurem tal qualidade de vida, o Zoneamento deveria ser orientado por um cenário futuro, previamente traçado, e redigido nos princípios e nos objetivos adotados. Em uma tendência recente, busca-se a distribuição menos especializada e menos rígida das atividades, promovendo-se uma mistura dos usos. Mas a adoção desse modo de planejamento varia conforme demandas e interesses locais. Definidas as zonas, suas características específicas e os desejos projetados sobre o território, são estabelecidos parâmetros e critérios (Índices Urbanísticos) para o parcelamento, as ocupações e os usos possíveis, sempre se evitando a

convivência de usos incompatíveis ou inconvenientes entre as zonas e delas com a estrutura ambiental do entorno.

Embora o Zoneamento Urbanístico seja um instrumento contido no Plano Diretor, a história do planejamento urbano no Brasil deixa evidente que há grandes diferenças em suas trajetórias de implementação. O zoneamento, por um lado, 1) existe desde o século XIX; 2) sempre foi constituído por leis claras e objetivos bem estabelecidos, situando claramente as atividades proibidas ou permitidas e onde podem instalar-se; 3) é autoaplicável; 4) tem sido aplicado efetivamente. Como ideia, o Plano Diretor surgiu por volta de 1930, conforme vimos anteriormente, e passou a ser lei recentemente, embora sem possibilidade de ser autoaplicável.

O zoneamento tem sido constituído por leis que inequivocamente têm sido formuladas para serem cumpridas, pois correspondem a interesses claros da classe dominante. O plano diretor, ao contrário, tem sido, com enorme freqüência, pleno de retórica, princípios gerais, diretrizes, objetivos não auto-aplicáveis e de boas intenções. O interesse da classe dominante nos planos diretores existe, porém, ao contrário do zoneamento, não é nada claro. O zoneamento tem sido eminentemente empírico e surgiu no final do século XIX, tanto no Rio como em São Paulo, desvinculado de qualquer teoria e destinado a atender a necessidades claras e objetivas da classe dominante no tocante às partes de nossas cidades que eram de seu interesse, a saber: o centro principal e seus bairros residenciais (VILLAÇA, S/D, p. 2).

O uso do Zoneamento em Vitória e Serra tem-se mostrado parcialmente efetivo, devido ao fato de 1) existir há várias décadas, sendo portanto um instrumento consolidado no dia a dia jurídico e técnico dos municípios; 2) tratar-se de um dos poucos instrumentos específicos e autoaplicáveis constantes nos Planos Diretores de Vitória (2006) e Serra (2012); 3) converter-se num instrumento versátil, quando devidamente implementado, capaz de adaptar-se a variadas formas e tipos de contextos culturais e de atender as necessidades microrregionais; 4) permitir uma compreensão da cidade desde um ponto de vista espacial/territorial, ponto de vista aqui defendido como adequado à implementação de políticas urbanas.

O Zoneamento Urbanístico foi aprimorado por meio de processos históricos e empíricos, o que lhe garante certa legitimidade. Mas não podemos deixar de observar que essa legitimidade é ideológica e presta para atender aos interesses das classes dominantes. Essa apropriação do Zoneamento tanto de Vitória quanto de Serra vem gerando consequências das quais discordamos. Por exemplo: 1) após

sua fase de apropriação como instrumento de intervenção modernista, tornou-se relativamente rígido e tem provocado espaços homogeneizados e segregadores, bem com o achatamento das múltiplas territorialidades urbanas; 2) tem sido fortemente influenciado pelo mercado imobiliário, que se utiliza desse instrumento como meio de especulação e valorização dos imóveis; 3) não tem provocado aquilo que está sendo definido, entre o Plano e a população envolvida, isto é, ainda é instrumento tecnocrático; e, na maiorias das vezes, 4) não problematiza usos incompatíveis ou inconvenientes em várias zonas situadas fora dos limites geopolíticos.

4.6 Lugar fora das ideias: a mobilidade, o uso do solo e a moradia

Podemos falar de dois tipos de lugares fora das ideias no âmbito do Plano Diretor: 1) o dos assentamentos residenciais e/ou produtivos invisíveis aos olhos dos planejadores e 2) o dos lugares que são reconhecidos, mas estão insuficientemente regulados e regulamentados no Plano. Esses dois tipos surgiram em Vitória e Serra, principalmente a partir do golpe militar e após a concretização dos complexos minero-siderúrgicos, industriais e portuários, denominados Grandes Projetos, que refundaram a economia capixaba.

O primeiro tipo, não reconhecido pelo planejamento oficial, pode ser encontrado em situações diversas, principalmente em Serra. Consideramos como assentamentos do tipo 1 as seguintes situações:

- Assentamentos residenciais, localizados fora do perímetro urbano, com características rurais, parcialmente urbanizados (com pelo menos dois dos seguintes quesitos nas imediações: pavimentação, iluminação pública, energia domiciliar, água, coleta de lixo, coleta de esgoto, escola, posto de saúde ou espaços públicos de lazer e ócio); caracterizam-se por estarem afastados, longe do zoneamento urbanístico vigente.
- Instalações industriais, logísticas ou extrativistas, localizadas pontualmente ao longo dos corredores viários e próximas a zonas urbanísticas do tipo especial (leia-se industrial) ou de dinamização (onde se fomenta a industrialização); no caso das atividades extrativistas, estão localizadas longe do perímetro urbano.

- Unidades residenciais unifamiliares de alto padrão, localizadas principalmente nas proximidades da orla marítima, com infraestrutura completa e lotes com área acima de 500 m².
- Lotes de aproximadamente 200 m², onde prevalecem ocupações residenciais, localizados nas áreas de expansão dos parcelamentos existentes e nas franjas urbanas.
- Ocupações mistas (residenciais, comerciais, industriais ou institucionais) em áreas de preservação ambiental, em lotes que variam entre 50m² e 2.000 m² ou mais; estão localizadas nas mais variadas localidades de Vitória e Serra, notadamente ao redor do maciço central da ilha de Vitória e nas bordas dos fundos de vale de Serra; as ocupações mistas são geralmente precárias e as ocupações industriais e institucionais não obedecem a uma regularidade de padrão construtivo e de conservação.

Para atingir os objetivos deste trabalho, não nos interessa quantificar esses lugares; interessa-nos entender as estruturas por detrás desse fenômeno e os resultados que os lugares fora das ideias provocam em Vitória e Serra. Logo, ao avaliarmos o processo de (re)configuração metropolitana, notamos que o surgimento desses lugares coincide com o crescimento urbano e, conforme afirma Duarte (2008, p. 157), fez surgir “[...] novos problemas provenientes da falta de infraestrutura e de serviços básicos nos loteamentos, aumentando o distanciamento dos lotes em relação aos principais centros comerciais”.

Podem-se apontar pelo menos dois fenômenos que deram origem a esse crescimento precário: um econômico e outro político. Quanto ao aspecto econômico, a expansão dos assentamentos subnormais resultou dos processos de industrialização e da vinda da população para a cidade em razão da crescente demanda de mão de obra. Além do fenômeno da industrialização, apontam-se ainda os interesses imobiliários, que se apropriaram dos lugares privilegiados, afastando cada vez mais os assentamentos para a periferia desurbanizada. Quanto ao aspecto político, é importante lembrar a incapacidade histórica do Estado de promover uma política habitacional que envolva pelo menos as questões da moradia, da mobilidade e do uso do solo, de modo a atender eficientemente aqueles que de fato necessitam. Por exemplo, quanto à política habitacional do BNH, “verifica-se que 70,84% das

unidades financiadas no Estado do Espírito Santo pelo Sistema beneficiou estratos com melhor condição de renda e apenas 29,17% às classes de menor poder aquisitivo” (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 1986, p. 14). Embora se percebam avanços, a ineficiência das políticas públicas no quesito habitacional atualmente não é muito diferente.

O segundo tipo de lugares fora das ideias – aqueles insuficientemente regulados ou regulamentados (problema que passaremos a chamar simplesmente de desregulação) – é reflexo de um processo mais amplo que compreende 1) a desmontagem dos aparatos institucionais, em todas as escalas de governo e principalmente no âmbito municipal; 2) o esvaziamento das funções e da identidade das agências e órgãos que tratam do tema territorial e regional; 3) a implementação de artifícios que submetam o território às lógicas e dinâmicas da expansão do capitalismo periférico; 4) a degradação e empobrecimento da atuação da Esfera Estatal no provimento das necessidades públicas; 5) o enfraquecimento do debate político, comprometendo a participação popular efetiva.

Em geral, os lugares desregulados são ocupações que deveriam ser destinadas ao interesse coletivo. A maioria deles foi delimitada pelo Plano Diretor de Vitória (2006) e de Serra (2012) como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). O objetivo das ZEIS é delimitar lugares que, devido às suas características precárias ou de ocupação irregular, exigem tratamento urbanístico diferenciado. Essas zonas podem ser classificadas segundo sua destinação e reunidas em três grupos:

- Lugares de propriedade pública ou particular, ocupados por assentamentos com infraestruturas e serviços precários ou em áreas de risco; com origem na sobreposição, por um lado, da rápida urbanização e do crescimento do poderio dos agentes imobiliários, e, por outro lado, da debilidade do controle público; estão localizados pelo território de ambos os municípios, sobretudo nas proximidades ou no interior das áreas de preservação ambiental, nas bordas da mancha urbana, nos afloramentos rochosos e nas áreas com topografia acidentada.
- Lugares de propriedade pública ou particular, com infraestrutura e serviços parcialmente precários do ponto de vista urbanístico; comumente são áreas que foram alvo de investimentos do Estado para requalificação urbana; em

Vitória, estão localizados sobretudo na baía noroeste, e, em Serra, ao longo da BR101.

- Áreas vazias ou lugares subutilizados, dotados parcialmente de infraestrutura e adequados à implantação de equipamentos ou parcelamentos para interesse social; têm origem na dispersão e espraiamento da ocupação urbana; devem ser alvo de ocupação compulsória; estão localizados de forma contígua a outros lugares dessa classificação.

Esses grupos devem ser analisados sob um duplo ponto de vista. Primeiramente, segundo afirma Holanda (2013), é consenso que a diversificação de atividades não conflitantes retorna inúmeras vantagens, tais como a ampliação da socialização entre diferentes grupos humanos, a possibilidade de projetar uma cidade de rostos (com edificações voltadas para a cidade), a pluralização das classes sociais e outras. A forma aberta como as ZEIS foram instituídas nos Planos Diretores de Vitória (2006) e de Serra (2012) possibilita uma diversidade de tipologias urbanas e arquitetônicas, corroborando o consenso citado. Contudo, em ambos os municípios, assim como na maioria dos municípios brasileiros, os critérios urbanísticos de intervenção em ZEIS não são especificados diretamente no Plano Diretor. No caso de Vitória, alguns projetos de intervenção urbana estabeleceram previamente um “Plano de Desenvolvimento Local Integrado” que, entre outras definições, criou regras urbanísticas orientadoras para as práticas da intervenção. Já em Serra, os projetos de intervenção urbana em ZEIS carecem de clareza e integração. Nesse município, podem ser observados projetos de regularização da propriedade fundiária, de instalação de redes de infraestrutura, de aplicação de alguns princípios urbanísticos diversos, sem, no entanto, estarem articulados a um projeto com objetivos efetivos. Ao falhar nas especificações das intervenções nas ZEIS, os Planos Diretores delegam às incertas políticas habitacionais e à instabilidade político-partidária dos municípios o dever de planejar ações urbanísticas, que competem ao Plano.

Quanto aos modos de planejamento da mobilidade em Vitória e Serra, não podemos afirmar que sejam precários, pois os municípios demonstram relativa organização espacial. Porém, o planejamento da mobilidade está orientado para as necessidades de poucas parcelas da população e dos complexos industriais instalados. Quanto

aos transportes públicos, historicamente vêm sendo privilegiados os meios individuais, notadamente os rodoviaristas. Essa problemática deve ser interpretada de forma transescalar. No âmbito intermunicipal, o automóvel continua sendo a principal forma de circulação. O uso de outros meios de transporte é restrito. Por outro lado, no âmbito interestadual, diversas áreas urbanizadas de Vitória e de Serra são rota de transporte logístico. Por esse motivo e devido à restrição nacional ao modelo rodoviário, os municípios são providos de infraestrutura voltada quase que exclusivamente para esse modelo. Os resultados são: 1) adoção do modal rodoviário como primeira alternativa; 2) infraestrutura viária e de transporte priorizando as necessidades do automóvel; 3) falhas na mobilidade em todas as escalas; 4) malha viária pouco estruturada; 5) sistemas de transporte público que não atendem as demandas de deslocamento; 6) força centrípeta que concentra a infraestrutura viária nos polos econômicos, retroportuários e em polaridades comerciais (como Laranjeiras, Carapina, Goiabeiras, Praia do Canto e Centro de Vitória); 7) insuficientes conexões entre os municípios, devido principalmente às áreas de preservação ambiental e aos complexos industriais localizados nos pontos de contato entre Vitória e Serra (ESPÍRITO SANTO, 2009).

No enfrentamento do quadro problemático do uso do solo, da moradia e da mobilidade apresentado anteriormente, os programas habitacionais implementados pelo setor público e privado (desde o BNH até programas recentes) não compensaram as crescentes demandas por habitação e, ainda, acentuaram a degradação dos assentamentos humanos. Conforme o Ministério das Cidades (2004), a “dívida social acumulada no Brasil em relação à carência habitacional impressiona. São mais de sete milhões de famílias que precisam de moradias novas, além de 10 milhões de domicílios com problemas de infra-estrutura básica”.

Atualmente, para enfrentamento desse quadro, no âmbito dos Planos Diretores de Vitória (2006) e de Serra (2012), estão previstos três instrumentos diretamente relacionados com a problemática habitacional: 1) as ZEIS; 2) o usucapião especial individual ou coletivo; 3) o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

O usucapião é um relevante instrumento para a implementação e regularização fundiária, que implica um processo de intervenção do Estado nos aspectos jurídicos (legalização da posse), físicos (melhorias urbanas) e sociais (direito à cidadania), e que corrobora o direito à moradia, previsto pela Constituição Federal. Mas há

limitações estruturais, pois, no Estatuto da Cidade, tais instrumentos restringem-se a dialogar com o Poder Judiciário, ignorando a interface física e social do processo de regularização fundiária. Dessa forma, fica a cargo do Poder Público Municipal a adoção de medidas para implementação de modo a incorporar outras interfaces (o que não aconteceu no caso dos Planos Diretores estudados, como veremos mais adiante).

Já as ZEIS deveriam contemplar melhoria das condições urbanas e regularização fundiária. A principal forma de manifestação das ZEIS nos Planos Diretores de Vitória (2006) e de Serra (2012) é por meio da delimitação do Zoneamento Urbanístico municipal, que reserva parte do território e propõe condições diferenciais e específicas para esse recorte socioespacial. O objetivo é sempre a incorporação das ZEIS na estrutura urbana da cidade formal. Dessa forma, não deveria restringir-se à contenção do espraiamento do modo de ocupação considerado anárquico.

Com a legislação do usucapião e a ampliação das estratégias das ZEIS é possível inserir os lugares fora das ideias no ideário do direito à cidade, por meio da instalação de infraestruturas públicas adequadas, da reformulação dos modos de ocupação, da melhoria das moradias e dos conjuntos arquitetônicos, de um aumento da oferta de terras urbanizadas para novos planos habitacionais e, conseqüentemente, para diminuição de ocupações inapropriadas. Mas esses instrumentos devem ser aplicados com atenção, na tentativa de impedir os processos de gentrificação. Conforme Maricato (2001), não adiantaria conceder o título de posse aos cidadãos de baixa renda, pois, no Brasil, o problema habitacional atinge inclusive a classe média. Portanto, a política habitacional deve estender-se a todos aqueles que necessitam da terra regularizada, caso contrário, os que detêm maior renda fatalmente se apropriarão do terreno regularizado dos de baixa renda.

O Plano Diretor de Vitória (2006) legitima o usucapião como instrumento da política de regularização fundiária, contudo não avança muito nesse aspecto. O usucapião consta no Plano exclusivamente por menção. Já no Plano Diretor de Serra (2012), o instrumento não é mencionado nem figura em outra legislação municipal. Percebe-se, portanto, que se trata de um instrumento pouco regulamentado nos municípios estudados, o que acarreta a impossibilidade de sua utilização por parte das políticas públicas.

Os municípios ainda dispõem de outros instrumentos de controle e gestão urbanísticos, como o EIV, que visa prever os impactos ambientais urbanos causados por influência de determinados empreendimentos sobre aspectos tais como uso incompatível ou inconveniente; valorização especulativa; interferência no sistema viário e no tráfego; efeitos sobre a ventilação e a insolação; poluição sonora, visual, atmosférica e hídrica; geração de vibrações e resíduos sólidos; incremento da demanda por equipamentos comunitários e por serviços públicos, e interferências na paisagem. Devem ser apontados aspectos positivos e negativos da implantação do investimento, relacionando medidas mitigadoras, compensatórias e potencializadoras. O Estudo é financiado pelo empreendedor e regularizado no momento da aprovação do empreendimento nos órgãos públicos competentes. No Plano Diretor Municipal de Serra (2012), o EIV está correlacionado à Comissão Avaliadora do Estudo e define os empreendimentos geradores de impactos como aqueles passíveis de aplicação do instrumento. O EIV, nesse Plano Diretor, traz poucas referências sobre elementos a serem considerados no momento de sua elaboração. Já no Plano Diretor Urbano de Vitória (2006), o EIV contém diversos itens de recomendações sobre elementos de análise.

Até aqui processamos uma análise e avaliação dos Planos Diretores de Vitória (2006) e de Serra (2012), apontando como esses instrumentos contribuem para a disseminação do discurso desenvolvimentista, para gerar confusão sobre as políticas urbanas. Mesmo após anos de implantação, ainda permanecem estatutários, abstratos e apenas como intenções não condizentes com as questões territoriais.

Na próxima seção, falaremos de táticas de microrregionalização para articulação microrregional e da possibilidade de inserir essa temática nos Planos Diretores de Vitória e de Serra, a fim de reverter parcialmente esses apontamentos.

5 TÁTICAS METODOLÓGICAS PARA POLÍTICAS REGIONAIS

O perímetro urbano, aqui entendido como a delimitação geográfica definida por meio de lei municipal, é objeto de constantes revisões devido aos constantes processos de expansão urbana. Em tese, a extensão territorial do perímetro seria ilimitada e flexível; contudo, há restrições para a ampliação do perímetro urbano devido às imposições dos limites geopolíticos. Mas as cidades não se restringem aos limites administrativos, quase sempre abstratos e meramente políticos; elas podem ir além, ocupando todo o território municipal ou crescendo para diferentes direções até alcançar o perímetro de outras cidades conurbadas. O processo pelo qual duas ou mais cidades se encontram e progressivamente se confundem (institucional, física, social e economicamente) denomina-se conurbação. Mas há algumas peculiaridades que estão na contramão desse processo: 1) o perímetro urbano oficial, definido por lei municipal, não delimita satisfatoriamente os municípios ou seu processo de urbanização; 2) a conurbação física das cidades não é a única forma de articulação e influência entre cidades; 3) os limites municipais são político-ideológicos e motivo de conflitos e de competição entre os governos (NUNES *et al.*, 2014).

No Brasil, até o século XX, a maioria dos perímetros urbanos não ultrapassava os limites municipais e vice-versa. Desde então, muitos perímetros urbanos ou sua área de influência direta ultrapassaram o município de origem. Devido a essas transformações de cunho morfológico e político, os limites geopolíticos municipais têm-se revelado uma forma inadequada de delimitação dos processos urbanos (VILLAÇA, 1997). Paralelamente, desde a Constituição de 1969, estabeleceu-se no Brasil a expressão “região metropolitana”. Apesar de a Constituição inaugurar no corpo legal do País um conceito relevante para a realidade dos municípios, essa expressão não logrou reflexo efetivo nas formas de gestão regional. Desde aqueles anos, passando pela Constituição de 1988 até a atualidade, as regiões metropolitanas foram objeto de uma tentativa de diferenciação de caráter ilusório, conforme afirmado por Villaça:

[...] criou-se no Brasil a ilusão de que a instituição de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas traria, por si só, alguma vantagem ou “status” os municípios delas integrantes. Não há, em

nossa legislação, nada nesse sentido. Nem na federal nem nas dos estados (pelo menos dentre os principais) (VILLAÇA, 1997, p. 3).

A partir das situações até aqui apontadas, inferimos que é no território das regiões metropolitanas que a articulação intermunicipal se torna uma condição urgente para a gestão das políticas públicas, uma vez que, nesse território, se asseveram as demandas pela coordenação e cooperação para atendimento de serviços sociais e execução de obras de grande porte. É nele, também, que se concentram os problemas ambientais e a necessidade de recuperação ou conservação dos elementos naturais. A redução de conflitos urbanos metropolitanos torna-se urgente após se constatar que o processo de metropolização hoje envolve grande parte da população brasileira e diversos municípios. Contudo, ainda assim os profissionais e os gestores envolvidos nesse processo não ultrapassam o limiar da retórica (SALANDÍA, 2011, p. 2).

Portanto, a articulação regional é indispensável em regiões metropolitanas para enfrentamento da competição e das divergências entre unidades federativas, decorrentes dos efeitos da mundialização, dos interesses corporativos, da conurbação, da concentração locacional de riquezas e da exclusão de determinados territórios. Esse conjunto de fatores se sobrepõe às delimitações geopolíticas, que demandam soluções por meio da articulação regional. Além disso, o planejamento regional é igualmente importante para os governos das cidades de médio e pequeno porte, para as quais a integração regional intra e intermunicipal se mostra como estratégia para responder aos desafios da política urbana em prol das interações socioambientais.

Algumas experiências recentes colocaram em dúvida a eficácia dos atuais modelos de planejamento. Isso se deve, em grande medida, à incapacidade dos agentes promotores em compreender as complexidades, transversalidades e transformações crescentes dos territórios. Tal condição evidencia o quanto é obsoleta a manutenção da base legal e instrumental de planejamento e gestão territorial vigente, marcada pela insuficiência de procedimentos adequados que permitam as articulações e interações entre todos os envolvidos na produção e utilização do espaço citadino. Os Planos Diretores, por exemplo, cuja importância foi reafirmada pelo Estatuto da Cidade para o ordenamento das relações sociais sobre o território, ainda são

elaborados e efetivados por meio de uma visão reducionista, com claros enfoques físico-territoriais.

A fim de reverter esse complexo quadro de problemáticas até aqui apontado, nesta seção defendemos o envolvimento dos vários agentes e atores na produção do território na ocasião da elaboração, revisão e implementação dos Planos Diretores. Desse modo, cabe-nos garantir a integração transversal do planejamento urbano, em consonância com os constantes processos de regulação, transformação e readaptação das dinâmicas locais. Nesta seção, pretendemos ainda discutir e evidenciar a importância da articulação entre territórios como instância necessária aos Planos Diretores. O principal objetivo é elaborar uma agenda para estudos dedicados ao planejamento territorial; indicar caminhos que possibilitem dirimir uma visão restrita do espaço geográfico municipal e das velhas práticas socialmente excludentes em prol de desdobramentos sociais, ambientais, políticos, administrativos e econômicos mais adequados à escala microrregional; detalhar a estrutura do Plano Diretor Alternativo e esboçar o que seria um Plano Diretor Alternativo para Vitória e Serra.

5.1 O que é um território microrregional?

Uma concepção atualizada dos fenômenos territoriais em âmbito regional deve assumir uma abordagem micro, assim como defendido ao longo desta pesquisa, embora não possamos deixar de confrontá-la com uma abordagem macro. Esse confronto se justifica por duas relevantes questões.

Primeiramente, as tendências políticas e econômicas macro (em escala mundial) têm provocado transformações geopolíticas em várias partes do mundo, em especial no Brasil, tais como 1) a estruturação de um quase-Estado transnacional no qual, sempre que exigido por forças internacionais, se compromete a igualizar políticas de livre comércio, de direitos humanos, de ajuda externa, entre outros, e 2) a promoção de territórios subnacionais (como regiões, metrópoles e megacidades), os quais passam a atuar internacionalmente e com relativa independência, com o objetivo de alcançar mercados, capitais, tecnologias e visibilidade. Tais características, desde uma perspectiva macro, fazem com que o Estado seja atravessado por centralização política e para descentralização econômica, visando à competitividade nos mercados globais. Do ponto de vista dos estudos sobre a globalização, não há

incoerência nesse fenômeno, ao contrário, o reconhecimento das potencialidades de cada parte do território nacional faz surgir novas oportunidades e vantagens competitivas e, para isso, o conceito de Estado precisa ser ressemantizado constante e convenientemente.

Em segundo lugar, desde uma perspectiva micro, é notório que o indivíduo se realiza dentro de um território (de)limitado e depende do comportamento do entorno em que vive (BOISIER, 1996, p. 157). Dessa forma, enquanto a perspectiva macro é adequada para compreensão e atuação no cenário econômico, a perspectiva micro é mais adequada como lente de compreensão analítica do cenário político-administrativo. Na atualidade, há uma redistribuição da autoridade legal, vinda dos poderes centrais, para valorização dos poderes locais responsáveis pelo planejamento e gestão das funções públicas. Desde a Constituição de 1988, esse processo vem sendo efetivado cada vez mais por meio da revalorização do município e mediante a transferência para o local da responsabilidade no atendimento das demandas sociais, na alocação de recursos financeiros e institucionais, bem como na consagração do local como lócus para tomada de decisão e como instância adequada para o ato de planejar e executar políticas públicas. Contudo, devemos atentar para dois movimentos indesejáveis relacionados à apropriação indevida do poder para reforçar antigas práticas políticas (como o clientelismo, o coronelismo e o que a direita chama hoje de populismo), bem como à superestima da capacidade de determinados locais em superar tais práticas.

Esclarecida a problemática das escalas macro e micro, avancemos para elucidar o que é um território microrregional. Antes disso, faz-se necessário esclarecer o que não é o microrregional. Esperamos que dessa forma seja possível desencobrir as múltiplas abordagens acerca do conceito e assim aproximar-nos mais das questões territoriais para as quais estamos direcionando o tema.

Primeiramente, o território microrregional não se refere aos limites geopolíticos. Nesse sentido, os limites microrregionais não são os limites municipais. Os limites municipais não coincidem com o território microrregional devido às suas características políticas, baseadas principalmente na capacidade institucional dos municípios, nas articulações político-partidárias, no histórico de formação local e nos interesses locais. As delimitações geopolíticas têm um duplo efeito sobre o

território, pois, por um lado, há um efeito de diferenciação compulsória³², isto é, mesmo que localidades sejam relativamente homogêneas, elas podem ser alvo de delimitações arbitrárias e de políticas públicas desconexas. O efeito compulsório segrega e cria, ao longo do tempo, diferenciações territoriais e pode criar microrregiões por meio de força violenta. Por outro lado, pode haver um igualamento impositivo, pelo qual microrregiões originalmente distintas são alvo de políticas públicas que desconsideram suas diferenças estruturais. O resultado desse igualamento político implica a homogeneização do território, destituindo o sentido de lugar e reduzindo ao mínimo as relações de identificação e pertença entre os habitantes e o habitat (ESTEVEZ JUNIOR; NUNES; PASSOS, 2014b).

Defendemos, aqui, que as políticas públicas de promoção do desenvolvimento social, econômico e ambiental extrapolem as delimitações geopolíticas, a diferenciação compulsória e o igualamento impositivo; que a organização territorial, sob a forma de articulação regional, não transcenda os valores culturais das microrregiões, evitando-se os efeitos dos atuais modelos de produção do território cada vez mais indiferentes às preexistências dos contextos endógenos e penderes das redes de serviços e de fluxos exógenos (ILGENDRITZ, 2012). Esse tipo de abordagem demanda instrumentos de planejamento e gestão orientados tanto à microrregionalização do território quanto ao atendimento das demandas locais, relacionadas a quesitos, como mobilidade e acessibilidade urbanas, segurança, *deficit* habitacional, educação, saúde, saneamento básico, acesso às atividades econômicas e profissionais, boa distribuição de renda e outros. Esses quesitos, segundo Arrais (2008), à margem de um controle eficiente, cristalizam-se nas realidades urbanas em nível regional.

Mas a delimitação microrregional não é a única característica fundamental às microrregiões. É necessária ainda uma articulação microrregional, por meio da qual haja interações simétricas e não hierarquizadas entre os territórios. Essa articulação deve nortear as intervenções do Estado, para atender aos territórios carentes de suporte, e não somente aos que já estão devidamente aparelhados. A articulação microrregional deve evitar o aprofundamento dos efeitos dos polos gravitacionais nos territórios periféricos, os quais, segundo Wiltgen (1991), acabam por ampliar as

³² Os termos “diferenciação compulsória” e “igualamento impositivo” são elaboração nossa. Suas definições são fruto de conclusões diretas da pesquisa, não havendo assim referência bibliográfica que os fundamente.

desigualdades regionais, desequilibrando o crescimento por meio de estagnação ou de conturbações. As implicações da estagnação ou da expansão podem ser positivas ou negativas para os processos socioeconômicos que sustentam a articulação microrregional, tais como complementaridade de funções, má distribuição e destinação de investimentos e de oportunidades de trabalho e renda entre localidades díspares, mobilidade de mão de obra especializada, concorrência perversa contrapondo estagnação *versus* desenvolvimento.

Nesse sentido, assim como Maricato (2000), não entendemos o microrregional como “ator político”, isto é, como um personagem que está acima dos conflitos. Rejeitamos, portanto, as imagens de tipos de cidades, comumente adotados na literatura especializada, que estratificam a urbe por meio de tipologias, padrões, sintaxes e morfologias. “O ambiente construído não existe independentemente das relações sociais e essas imagens [estratificadas] cumprem uma função ideológica de abafar o conflito” (MARICATO, 2000, p. 171). Defendemos a adoção de soluções ao planejamento urbano que desloque o protagonismo das cidades para os moradores. Afinal, os benefícios e os sacrifícios referem-se aos moradores, e não à forma da cidade.

Um cenário coesivo exige mediações arquitetadas pelos agentes da administração pública visando ao controle dos fatores relacionados às desigualdades e discrepâncias. Mas apenas as ações dos agentes da administração pública não são suficientes. É evidente que é impossível reverter o quadro das assimetrias de poder e do desenvolvimento sem reversão dos rumos das relações sociais. Então é no sentido de estabelecer novos paradigmas sociais que devemos caminhar. Um novo paradigma no âmbito microrregional só faz sentido por meio da luta conjunta entre uma nova sociedade e um Estado local comprometido com políticas de produção e apropriação do espaço. Tais políticas devem evitar a reprodução das desigualdades e as contradições sociais bem como se aproximar da justiça social, do reconhecimento dos direitos da natureza e da consolidação de um sistema econômico baseado na igualdade social.

5.2 Experiências e teorias recorrentes para articulação regional

[...] “capital social”, redes, “economia solidária e popular”; o abuso na detecção de toda sorte de “empreendedorismos”, voluntariados, talentos pessoais/coletivos, microiniciativas, “comunidades solidárias”; a crença em que os formatos institucionais ideais para a promoção do desenvolvimento necessariamente passam por parcerias “público-privadas”, baseadas no poder de “governança” das cooperativas, agências, consórcios, comitês, etc. criaram uma cortina de fumaça nas abordagens do tema. – Carlos Antônio Brandão

Diversas foram as teorias e experiências que buscaram inserir e compreender os meios de cooperação em âmbito regional. Dentre elas, destacamos, para análise, as redes de produção global, as parcerias público-privadas, os consórcios públicos, o federalismo cooperativo, os arranjos produtivos locais, a estratégia negocial socioambiental do Banco do Brasil (BB) e a teoria do desenvolvimento desigual e combinado.

Sem dúvida, a teoria que mais se destaca é a da Rede de Produção Globais (RPG). Podemos apontar também as teorias de cadeias de adição de valor, de *filière* e de cadeias globais de *commodities*. Henderson *et al.* (2011) apontam algumas das características da RPG: 1) não são específicas do território, elas atravessam fronteiras e criam descontinuidades territoriais; “isto, naturalmente, tem diversas implicações para o desenvolvimento, especialmente em termos da distribuição do poder e da criação e captura de valor” (HENDERSON *et al.*, 2011, p. 155); 2) a RPG atribui um grau relativo de autonomia às firmas nacionais, aos governos e a outros atores econômicos, cujas ações têm potencialmente implicações significativas para os resultados finais; 3) as estruturas insumo-produto dentro das redes têm uma importância central, até porque são elas que constituem os lugares onde o valor é criado e onde as variações nas condições de trabalho são produzidas; 4) na RPG estão combinadas as redes “dirigidas por produtores” e as “dirigidas por compradores”; 5) são relevantes as alianças tecnológicas e os acordos de licenciamento, por terem implicações significativas para o desenvolvimento e a manutenção das conexões da rede; 6) são multiescalares, compreendendo desde o plano local e regional (nacional e global). Essa teoria é ampla e rica, não cabendo aqui detalhá-la. Restringimo-nos a elucidar as principais contribuições desse modelo

analítico para esta pesquisa, que são, sem dúvida, as noções de Poder e de Enraizamento.

A noção de poder refere-se à fonte e à forma como é exercido dentro das RPGs. Pode ser de forma corporativa, isto é, sob a influência da firma líder para decisões e alocação de recursos, via de regra para seus próprios interesses. A firma líder raramente tem o monopólio do poder corporativo, pois ele é distribuído assimetricamente, podendo ser exercido por meio de instituições, como Estado, agências interestaduais internacionais, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio (OMC), agências da Organização das Nações Unidas (ONU) e agências de classificação de crédito, ou coletivamente, por meio de ações de agentes coletivos (sindicatos, associações patronais e organizações) que promovem determinado interesse econômico e procuram influenciar companhias em localidades específicas das RPGs.

Outro elemento que caracteriza as RPGs é o enraizamento, isto é, os arranjos sociais e espaciais de força local. Empresas surgem e são influenciadas pelos tecidos institucionais e pelos contextos sociais e culturais particulares do capitalismo. Territorialmente, a Rede estabelece ancoragem das diversas firmas no nível local. As RPGs não se limitam a lugares particulares; podem absorver atividades econômicas e dinâmicas sociais que existem nesses locais. Além disso, políticas governamentais podem influenciar a localização de parte da RPG. Tome-se como verdadeiro que o enraizamento em determinado lugar não seja tido como certo ao longo do tempo. Já no âmbito da Rede, o grau de conectividades, a estabilidade das relações e a importância das conexões para os participantes independem dos locais de origem. Entretanto, ainda há um enraizamento caracterizado pelas conexões entre membros da Rede, indivíduos, organizações governamentais e não governamentais.

Os principais benefícios de uma análise por meio do modelo da RPG são o que Ribeiro (2008) chamou de desafios programáticos e elaborou no seguinte sentido: 1) devemos admitir que desenvolvimento não é exatamente o objeto de desejo de todos; assim, perspectivas muito mais abertas devem ser promovidas, a partir de visões sensíveis a diferentes contextos culturais e políticos; 2) somente mudando as características da distribuição de poder dentro da RPG é que a cooperação técnica e a noção de desenvolvimento de fato mudarão; 3) as redes precisam ser

composições democráticas de instituições e atores com a capacidade real de decidir e intervir, principalmente se o resultado dos processos de tomada de decisões não agrada aos mais poderosos envolvidos em um projeto específico; 4) populações e instituições locais devem ser sujeitos ativos do desenvolvimento; 5) esferas públicas de discussão e decisão de questão de desenvolvimento, físicas ou virtuais, precisam ser promovidas, multiplicadas, tornadas mais inclusivas e consequentes; 6) o conflito é a alternativa a tornar a heterogeneidade um valor central na promoção do convívio, da criatividade e da capacidade de inovação humana.

As parcerias público-privadas são outro ponto fecundo na discussão sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento em todas as escalas, desde a nacional até a microrregional. Tais parcerias originaram-se na década de 1980, após a crise fiscal e após a diminuição da capacidade do Estado de financiar a infraestrutura e serviços públicos no País. Aliada à crise fiscal, surgiu a ideia de que o Estado é menos eficiente que a iniciativa privada, portanto, seria fundamental implantar um processo de desestatização. Os serviços gerariam tal lucratividade que, em alguns casos, a iniciativa privada não só assumiria o papel de implementá-los como também a responsabilidade de pagar ao Estado o direito de explorá-los. A delegação de algumas responsabilidades estatais à iniciativa privada e o pagamento pelos serviços garantiriam ao Estado recursos institucionais e financeiros para implementar serviços e infraestruturas em regiões pobres ou de baixo interesse para a iniciativa privada. Mas, mesmo depois de duas décadas de implementação dessa política, o Estado mantém-se na crise fiscal que o impede de financiar serviços e investimentos.

As parcerias público-privadas surgem com a tentativa do Estado e da iniciativa privada de dividirem os custos de implementação de infraestruturas e serviços relevantes com a coletividade, uma vez tratar-se de um dispêndio que sozinha nenhuma das partes poderia assumir. Por um lado, o Estado, imerso na citada crise fiscal, não tem condições de implementar os Planos e Projetos previstos; por outro lado, a iniciativa privada não consegue cobrir todos os custos de modo a legitimar a margem de lucro do negócio.

As parcerias público-privadas diferem dos mecanismos de concessão tradicionais que admitem o direito de exploração do serviço público, pois a iniciativa privada faz o investimento inicial e somente após a implementação busca o reembolso. Hoje,

em sentido amplo, a ideia por trás da “parceria” difere, principalmente devido à sua forma ideológica de aplicação.

[...] fala-se em parceria entre poder público e iniciativa privada para designar fórmulas antigas, como a concessão e a permissão de serviços públicos. [...] Ora são institutos velhos que renascem com nova força e novo impulso, como a concessão de serviço público; ora são institutos velhos que aparecem com nova roupagem. [...] O que muda é principalmente a ideologia, é a forma de conceber o Estado e a Administração Pública. Não se quer mais o Estado prestador de serviços; quer-se o Estado que estimula, que ajuda, que subsidia a iniciativa privada. (DI PIETRO, 2002, apud ARAGÃO, 2005, p. 5).

A parceria público-privada assegura “[...] que os sinais e interesses do mercado estarão adequadamente presentes, representados, no processo de planejamento e de decisão” (VAINER, 2013, p. 6). Embora as recentes normativas sobre a repartição dos riscos seja um avanço notório na implementação de parcerias público-privadas (PINTO, 2006), podem-se apontar algumas inoperâncias desse sistema, tais como 1) a inobservância, pelo lado privado, da necessidade de universalidade e de acessibilidade dos serviços públicos; 2) a orientação em prol do desenvolvimento, característica da maioria das iniciativas privadas, que ignoram as prerrogativas e necessidades locais; 3) a aplicação de tais parcerias com municípios sem considerar o território regionalizado.

Os Consórcios são outro modo de organização, em âmbito regional, criados para solver dificuldades que uma unidade federativa teria para resolver sozinha. São diferentes das Parcerias Público-Privadas por não incluírem a Iniciativa Privada. A origem dos Consórcios é anterior à aprovação de sua lei regulamentadora, quando havia certo consenso no entendimento do que era um consórcio (em geral, semelhante àqueles formados por empresas). Inclusive a Constituição Federal, no Art. 241, já previa a instituição dos Consórcios nos seguintes termos:

[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988).

Mas foi somente a partir da Lei n.º 11.107, de 06 de abril, de 2005 (BRASIL, 2005), que os Consórcios, previstos pela Constituição passaram a ter normas para disciplinar os modos como a gestão associativa se tornaria possível. Nessa lei,

atribuiu-se personalidade jurídica aos Consórcios, diferindo da forma anterior como essas associações se organizavam.

A partir do estabelecimento de personalidade jurídica, iniciaremos nossas críticas sobre a Lei n.º 11.107 (BRASIL, 2005), baseadas em uma série de incongruências descritas por Di Pietro (2005): 1) o termo “contratação” de consórcios, escrito na Lei, não é apropriado ao instrumento, pois a Lei não trata de contratação, mas, sim, do estabelecimento de contratos (no sentido de pactuações) entre os entes federativos; 2) a punição em decorrência de improbidade administrativa para aqueles que lesem o erário torna-se redundante, visto que, na Lei de Improbidade Administrativa, já está previsto que infringir qualquer tipo de lei implica ato de improbidade; 3) considerando-se que o Consórcio é um pacto entre Unidades da Federação, a Lei não é clara, em caso de lesão ao erário, no que concerne ao ente que poderá ser punido com improbidade; 4) a personalidade jurídica atribuída aos consórcios acarreta etapas de controle que podem ser de difícil administração (mesmo quando o Art. 9.º for aplicado corretamente), a exemplo, do que ocorre com as contas e os fundos financeiros, que devem ser controlados por todos os entes participantes e pelo Tribunal de Contas estadual e federal; 5) corre-se o risco de enfraquecer a atuação política inerente a qualquer contratação e afastar os entes da gestão compartilhada, uma vez que nenhum ente do Consórcio exercerá controle que possa interferir na autonomia dos outros consorciados; 6) a primeira etapa para a constituição de consórcios consiste na elaboração e subscrição de protocolo de intenções, processo do qual não necessariamente o ente federativo faz parte, isto é, mesmo que os consorciados considerem essencial para o estabelecimento do Consórcio a participação integral de todos os envolvidos, um ou mais entes podem não participar; 7) a Lei n.º 11.107 (BRASIL, 2005) é omissa quanto à forma de resolver os casos em que os tempos de aprovação das leis de cada ente federativo sejam diferentes ou, mesmo, em que algum ente não aprove ou só aceite parcialmente a carta de intenções; 8) outra situação de difícil administração refere-se ao momento em que o Consórcio deve ser alterado ou extinto, casos em que a Lei determina que todos os entes aprovem leis em suas respectivas casas legislativas, o que pode acarretar conturbadas situações políticas.

No Brasil, adotou-se, há mais de um século, a forma federativa de organização territorial-regional e de autonomia entre os entes da Federação. Essa organização

tem duas características: o desenho constitucional e a divisão territorial de poder governamental. Ambas podem (e devem) ser analisadas sob a ótica da descentralização promovida pela Constituição de 1988, bem como da heterogeneidade econômica e das assimetrias entre as regiões brasileiras. O federalismo brasileiro, diferentemente do de muitas outras federações, é um sistema constituído de três níveis de poder e gestão porque incorporou os municípios, juntamente com os estados, como integrantes da Federação.

O Brasil tem longa tradição de autonomia dos entes municipais e do pouco controle do Governo Central sobre as questões locais. Entretanto, a Federação tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem a instâncias subnacionais, sob a escusa da incapacidade do poder local de legislar sobre suas próprias políticas. Ainda assim, a Constituição de 1988 atribui autonomia considerável (quando comparada com as Constituições anteriores) aos estados e aos municípios, para implementação de políticas públicas, detidamente as de saúde, de educação, de habitação e sociais. Do ponto de vista constitucional, todos os entes têm competências e poderes iguais. Mas, embora se tenha adotado no Brasil um modelo de federalismo simétrico, atualmente opera no País uma federação assimétrica, em que os entes subnacionais “acabam sendo quase apenas entes gestores do direito federal” (SOUZA, 2005, p. 111).

O federalismo cooperativo, na maioria das instâncias de atuação do Estado, não passa de uma ilusão devido, principalmente, 1) à mera repetição das legislações estaduais em relação aos mandamentos federais e à inconstitucionalidade de algumas poucas regras, assim declaradas pelo Supremo Tribunal Federal por fugirem a tais mandamentos; 2) à inoperância da atual gestão dos serviços públicos compartilhados entre os entes, que vem gerando acalorados debates sobre competências e responsabilidades; 3) às relações altamente competitivas e conflituosas entre os entes; 4) à insuficiência dos instrumentos que promovam a intermediação de interesses e a negociação de conflitos. As exceções são as ações intergovernamentais que parcelam os impostos e que partilham as várias políticas sociais, particularmente as de saúde e de educação fundamental.

A síntese que pode ser feita é que a solução para os principais problemas que afetam o federalismo brasileiro depende menos de como o federalismo está hoje desenhado na Constituição e das instituições que o modelam do que (a) do encaminhamento de

conflitos políticos mais amplos, em que o das desigualdades regionais inscreve-se, e (b) da redefinição de prioridades governamentais – tema, portanto, do território das políticas públicas e não da Constituição (SOUZA, 2005, p. 119).

Paralelamente à cooperação entre entes federativos, existem outras formas de aglomeração e cooperação criadas e desenvolvidas espontaneamente pela sociedade, nas quais o Estado tem efetivamente pouca ou nenhuma influência. Nesse quadro, dentro da vertente produtiva, destacam-se casos como os Arranjos Produtivos Locais (APL) e a estratégia negocial socioambiental do BB.

Os APLs são aglomerações de empresas situadas geograficamente próximas, que produzem produtos especializados semelhantes ou complementares, bem como mantêm certo vínculo de cooperação, integração e aprendizagem entre si e com outros atores locais. Segundo Castro (2009) são características dos APLs: 1) estabelecer-se dentro de um espaço territorial municipal ou microrregional, no qual se processam as atividades produtivas, de inovação e de cooperação; 2) apresentar diversas atividades que envolvem atores econômicos, políticos e sociais, principalmente empresas, Estado, instituições de ensino, consultorias, financeiras, órgãos de classes e comunidades em geral; 3) gerar conhecimentos tácitos, isto é, aqueles que não estão codificados, mas que estão incorporados nos indivíduos que compõem o arranjo; 4) transmitir de forma interativa o conhecimento tácito (o que compõe o principal potencial inerente aos APLs); 5) dispor de modos diferentes e diversificados de governança.

Os APLs, sob a ótica desta pesquisa, apresentam duplo resultado sobre as atividades produtivas, os territórios, as organizações sociais bem como o Estado e seu planejamento urbano. Primeiramente, inseridas na economia globalizada, as empresas e instituições buscam reforçar sua capacidade competitiva por meio de ações conjuntas e deliberadas. Embora tenham reflexos mais intensos nos territórios locais, os arranjos buscam atender mais ao mercado nacional ou global do que ao local. Em segundo lugar, na tentativa de fortalecer os arranjos, sustenta-se o consenso de que somente por meio das atividades produtivas (via de regra manufatureiras) é possível alcançar o desejoso desenvolvimento nos moldes do que esclarecemos na seção 2. Paralelamente, a política e a gestão são profundamente impactadas devido ao direcionamento de influências dos grupos de empresários locais sobre os políticos e o Poder Público, na tentativa de estabelecerem outras

regulações, outras legislações e outros planejamentos urbanos que atendam aos seus interesses. Tais regulações, leis e planejamentos nem sempre se relacionam com os interesses das comunidades locais.

Um segundo modelo de cooperação, elaborado pelo BB, trata da estratégia negocial de “desenvolvimento regional sustentável”. Tal modelo é relevante para esta pesquisa por estar inserido em um contexto específico da economia nacional e por conter um conjunto de diretrizes que revela o discurso corporativo desprovido de resultados concretos (além do econômico, este, sim, muito bem representado). Documento interno do BB registra o objetivo do modelo:

Desenvolver, aperfeiçoar e consolidar estratégia negocial que considere os aspectos econômicos, sociais, ambientais e culturais, promovendo articulações com os atores intervenientes diretos ou indiretos da atividade produtiva com visão de cadeia de valor, atuando de forma sinérgica e observando os padrões técnicos [...] (BB, 2006, p. 1, apud BARROS, 2007, p. 91).

O trabalho em cadeia, preconizado pelo documento do BB, pressupõe considerar todas as atividades produtivas e de distribuição, até o consumo final. Inclui, portanto, interfaces diretas e indiretas com o governo, cooperativas e, sobretudo, com o BB. Para Barros (2007), de maneira geral, a estratégia é composta por uma dimensão econômica bem estruturada, entretanto, a dimensão social e a ambiental trazem desafios ainda não superados. No caso particular da dimensão social, os documentos de normatização do modelo fazem menção insuficiente e, na prática, não há evidências efetivas que sinalizem favoravelmente no sentido dos objetivos sociais previamente definidos. Já na dimensão ambiental, os documentos incorporam questões como a da ecoeficiência, contudo, na prática, não é possível observar resultados concretos. Os aspectos culturais são representados superficialmente nessas estratégias e apresentam resultados pífios. Por fim, embora a estratégia tenha potencial de agregar as forças políticas de pequenos produtores, nota-se uma despolitização estrutural do modelo que limita qualquer tentativa de representatividade direta dos envolvidos. Nesse modelo, temas como governança democrática, autonomia, protagonismo, empoderamento, educação para livre ação política e participação são ainda considerados preocupação secundária. A superação desses entraves só será possível por meio da autonomia das lideranças locais e da educação política para compreensão da realidade socioambiental e dos

processos produtivos em âmbito regional-glocal e microrregional, capazes de alterar a assimetria de poder característica dos embates políticos.

Para aprofundar os estudos sobre o tema político nas práticas de cooperação em âmbito regional-glocal, devemos retomar a discussão iniciada nas seções 2 e 3 deste trabalho. Em síntese, falamos naquelas seções sobre os impactos no espaço e na sociedade locais originários dos modos de desenvolvimento industrial-financeiro bem como do papel e dos artifícios do Estado para concentrar poder político. Citamos, ainda, o papel protagonista do capital financeiro, que hoje é a forma dominante de financiamento produtivo.

Em todas as formas de sociedade se encontra uma produção determinada, superior a todas as demais, e cuja situação aponta sua posição e sua influência sobre as outras. É uma iluminação universal em que atuam todas as cores, e às quais modifica em sua particularidade. É um éter especial, que determina o peso específico de todas as coisas emprestando relevo a seu modo de ser (MARX, 2008, p. 266).

Nesse quadro, a teoria do desenvolvimento desigual e combinado de Trotsky contribui para a compreensão das relações de poder, bem como as mudanças operadas pelo capital (a “iluminação universal”) sobre as outras “cores” (políticas e sociais). Essa teoria dá conta das contradições econômicas e sociais dos países em desenvolvimento e dominados pelo imperialismo.

Em territórios como os de Vitória e Serra, o capital internacional não pode (ou não consegue) reproduzir o receituário criado nos países desenvolvidos. Assim, ele salta as etapas intermediárias do seu crescimento linear, normal e orgânico e se revela na forma mais moderna e avançada: a grande indústria. Como tal, manifesta-se também no processo de urbanização e na política, porém de forma assimétrica e desfigurada. Exemplo disso são os modos democráticos de manifestação política com pouca representatividade social e as cidades muito mais populosas (embora pouco urbanas) do que as da Europa. Segundo Löwy (1995), essa perspectiva permite escapar à concepção evolucionista, que é marcada por uma sucessão de etapas rígidas e preestabelecidas e, ao mesmo tempo, permite esboçar uma visão dialética do desenvolvimento.

A desigualdade do ritmo, que é a lei mais geral do processo histórico, manifesta-se com o máximo de vigor e de complexidade nos destinos dos países atrasados. Sob o açoitamento de necessidades exteriores, a

vida retardatária é constrangida a avançar por saltos. Desta lei universal da desigualdade dos ritmos decorre uma outra lei que, na falta de uma denominação mais apropriada, chamaremos lei do desenvolvimento combinado, no sentido da reaproximação de diversas etapas, da combinação de fases distintas, do amálgama de formas arcaicas com as mais modernas (TROTSKY, 1962, p. 20, apud LÖWY, 1995, p. 77).

Por fim, a teoria de desenvolvimento desigual e combinado fez entender que o processo político e de politização dos modos de produção e da sociedade, no Brasil, está em construção e em permanentes mudanças. São práticas como as até aqui demonstradas que poderão contribuir para reverter as assimetrias de poder verificadas nos embates políticos. Para esse propósito é necessário, então, um comprometimento com a dimensão política das práticas de cooperação em âmbito regional.

5.3 O pós-desenvolvimento como alternativa às experiências recorrentes: as práticas do *Buen Vivir*

O *Buen Vivir* não é, então, um desenvolvimento alternativo a mais em uma longa lista de opções, mas sim uma alternativa a todas essas posturas. [...] Decidimos construir: uma nova forma de convivência cidadã, em diversidade e harmonia com a natureza, para alcançar o *Buen Vivir*, o *sumak kawsay*.³³ – Constituição do Equador

Esta seção, até aqui, vem demonstrando que é possível lançar mão de diversas teorias, modelos e práticas relacionados intimamente com a questão central trabalhada. Prosseguiremos, a partir da prática do *Buen Vivir*³⁴, associando o desenvolvimento como conceito relacionado ao plano diretor, como legislação urbanística, e, ao âmbito regional, como espaço de concretização de políticas públicas.

³³ Texto original: “El *Buen Vivir* no es, entonces, un desarrollo alternativo más dentro de una larga lista de opciones, sino que se presenta como una alternativa a todas esas posturas. [...] Decidimos construir: Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*”. Constitución Ecuador.

³⁴ Pesquisadores sobre o assunto concordam que traduções como *Buen Vivir* são “uma pálida metáfora que tende a reduzir antropocentricamente seu significado” (MEDINA, 2011, p. 39, tradução nossa). Ainda assim, optamos por adotar o termo *Buen Vivir*, em sua variação em espanhol, por esse ser um conceito já consagrado na literatura internacional e amplamente utilizado. O conceito presta-se aos propósitos analíticos desta pesquisa.

O *Buen Vivir* é um conceito plural, amplo e em construção, originário do campo teórico, de reflexões acadêmicas e da força de movimentos sociais, mas que não se restringiu à teoria e ao discurso ideológico, pois avançou em práticas. Esse conceito tem origem múltipla, tendo como principais influências as práticas do *sumak kawsay*, do *ama qhilla*, do *ama llulla*, do *ama suwa*, do *suma qamaña*, do *ñandereko*, do *teko kavi*, do *ivi maraei* e do *qhapaj ñan*. Devido à sua origem múltipla, não defendemos uma definição única de *Buen Vivir*. Acreditamos que a potência desse conceito parte exatamente da incompletude de sua definição. Portanto, objetivamos oferecer uma visão panorâmica, mesmo que incompleta, que está germinando em diversos contextos territoriais e políticos do mundo a partir de múltiplos atores sociais.

Sem dúvida, o conceito varia em cada governo ou contexto social, entretanto, todos partem de uma negação ao reducionismo do neoliberalismo e do desenvolvimento alternativo, buscando o reencontro com os setores populares, o protagonismo do Estado e uma ação mais enérgica na luta contra a pobreza (GUDYNAS; ACOSTA, 2011). O *Buen Vivir* não se soma ao conjunto de práticas de desenvolvimento alternativo, muito pelo contrário, ele representa alternativas à institucionalidade e à legitimação do discurso do desenvolvimento, principiando outros paradigmas para a gestão e a política.

Assim como Houtart (2011), a fim de conceituar o *Buen Vivir*, daremos voz aos atores comprometidos com as lutas contra-hegemônicas e a dissolução das ideias de progresso e desenvolvimento. Segundo Luis Macas, ao dizer *Buen Vivir* estamos falando de um espaço comunitário, em que existe reciprocidade, convivência com a natureza, responsabilidade social e conciliação de conflitos. Para Humberto Chilango, é um novo modelo de vida, que vai além das necessidades dos povos indígenas americanos e vale para todo o Planeta, por supor harmonia com a Mãe Terra, a conservação do ecossistema, bem como significar felicidade para os índios e todos os grupos humanos. Já para Manuel Castro, o conceito implica uma convivência comunitária com igualdade, equidade, reciprocidade, solidariedade, justiça e paz, devido à cosmovisão dos ancestrais.

Dentre os pesquisadores sobre o assunto, destacam-se Alberto Acosta e Esperanza Martínez (2009, apud HOUTART, 2011, p. 11, tradução nossa), os quais pensam que o *Sumak Kawsay* do Equador “tem a ver com uma série de direitos e garantias

sociais, econômicas e ambientais”³⁵. Já para Xavier Albó (2011, p. 137, tradução nossa), um dos principais entusiastas do *Bueno Convivir* (termo adotado pelo autor), “implica um forte componente ético, uma valorização e apreciação do outro, e de espiritualidade diferente. [...] O econômico e o material também são seus componentes até mesmo para superar a mera sobrevivência”³⁶. Para Evo Morales Ayma (2011, p. 9, tradução nossa), a diferença entre o *Vivir Bien* e o Bem-Estar está clara, o último significa “viver à custa de outro, explorando o outro, saqueando os recursos naturais, estuprando a Mãe Terra, privatizando os serviços básicos; enquanto que *Vivir Bien* é viver em solidariedade, em igualdade, em harmonia, em complementaridade, em reciprocidade”³⁷. Puente (2011) vai além e define que *Vivir Bien* é levar uma vida de equilíbrio com todos os seres, é considerar e tratar a terra como mãe e não como mercadoria, é distribuir racionalmente a água e os recursos naturais, é recuperar a riqueza natural do país, é priorizar os direitos cósmicos, é respeitar o outro, é buscar a vivência em comunidade, é buscar o consenso entre todos, é priorizar a complementaridade entre os seres, é retomar a unidade de todos os povos (e voltar a ser o *Abya Yala*³⁸ que fomos), é valorizar e recuperar a identidade, é saber alimentar-se, é valorizar e praticar a festa (entendida como a expressão da irmandade e a alegria de ser uma comunidade), é saber beber, é saber dançar (como expressão cultural), é saber trabalhar e considerar o trabalho como festa, é reincorporar a agricultura às comunidades, é saber comunicar-se, é respeitar a mulher, é ler as rugas dos avós (aprender com os anciãos), é realizar um controle recíproco entre a comunidade e as autoridades, é devolver com reciprocidade o trabalho recebido, é *ama sua, ama llulla, ama qhilla* (não roubar, não mentir e não ser preguiçoso) e é, por fim, construir, em conjunto com a comunidade, o exercício da soberania.

³⁵ Texto original: “[...] tiene que ver con una serie de derechos y garantías sociales, económicas y ambientales [...]”

³⁶ Texto original: “[...] implica un fuerte componente ético, una valoración y aprecio del otro distinto, y una espiritualidad. [...] Lo económico y material, es también uno de sus componentes siquiera para superar la mera sobrevivencia”.

³⁷ Texto original: “El vivir mejor significa vivir a costa del otro, explotando al otro, saqueando los recursos naturales, violando a la Madre Tierra, privatizando los servicios básicos; en cambio el *Vivir Bien* es vivir en solidaridad, en igualdad, en armonía, en complementariedad, en reciprocidad”.

³⁸ *Abya Yala* é o nome do continente América originalmente utilizado pelo povo Kuna (Panamá) antes da colonização europeia. Hoje o termo é utilizado como protesto em apoio aos direitos dos povos originários.

O *Buen Vivir* é uma soma das teorias e práticas sobre as alternativas ao desenvolvimento, a partir do protagonismo dos saberes dos povos indígenas. Nesse processo, certas ideias originárias dos saberes tradicionais andinos, com foco no bem-estar das pessoas e na defesa de um outro tipo de relação com o meio ambiente, foram resgatadas. É também um conceito que está dando seus primeiros passos em marcos legislativos nacionais de alguns países, notadamente nas recentes constituições da Bolívia e do Equador, e no planejamento e gestão estatal.

Segundo Gudynas e Acosta (2011), ao *Buen Vivir* podem-se somar diversos conceitos similares, desde saberes indígenas, como o *küme morgen* dos Mapuches no Chile, as ideias da *buena vida* dos *Achuar* (Amazônia equatoriana), os *Kunas* (Panamá), e assim sucessivamente. Entretanto, tais conceitos não são idênticos, pois cada um tem especificidades próprias da sua cultura de origem. O *Buen Vivir* não pode ser reduzido ao *sumak kawsay* ou ao *suma qamaña*, pois tais ideias encontram-se distribuídas em diversas culturas, incluindo algumas crioulas ou resultantes de hibridizações. A inexistência de apadrinhamento não implica um aspecto negativo, visto que o *Buen Vivir* pode expressar um dinamismo próprio no qual interagem saberes tradicionais com novas visões.

Devido à sua pluralidade, o *Buen Vivir* pode parecer um conceito difuso, que pouco presta para encontrar soluções verdadeiras e objetivas. Mas vale alertar que soluções essencialistas e homogeneizadoras vêm sendo produzidas e aplicadas há séculos, sem trazer resultados para além das necessidades de algumas poucas classes. Dessa forma, nesta pesquisa buscamos ideias diferentes de receitas que adotem apenas uma matriz cultural; buscamos ideias que se ajustem a diferentes marcos ambientais, contextos de vida e tipos de políticas.

Os conceitos e as ideias relacionados ao *Buen Vivir* foram formalizados nas novas Constituições da Bolívia (2009) e do Equador (2008). As Constituições desses países assumiram as ideias acerca do *Buen Vivir* dentro de dois contextos diferentes.

No caso equatoriano, se expressa sob a ideia do *sumak kawsay* em *kichwa*, que vem sendo defendido e invocado nos últimos anos [...]. Na Bolívia, as ideias da “*vida buena*” também têm ligações com

antecedentes, diante das formulações como *suma qamaña* em *aymara* (GUDYNAS; ACOSTA, 2011, p. 76)³⁹.

Assim, embora o *Buen Vivir* boliviano e o equatoriano se assemelhem em diversos pontos, é possível observar diferenças fundamentais na arquitetura desses códigos. Por exemplo, por um lado, no caso da Bolívia, o *suma qamaña* e demais conceitos são princípios ético-morais e, como tais, podem expressar-se de diversas maneiras dentro da Constituição e demais legislações, bem como dentro de políticas públicas variadas. O *Buen Vivir* como princípio possibilita uma aquiescência com a plurinacionalidade e a diversidade cultural do país. Já na Constituição equatoriana, por outro lado, o *sumak kawsay* é tido como direito e, nessa qualidade, forma um contrapeso ao regime de representação acerca do desenvolvimento. O *Buen Vivir* equatoriano, portanto, aparece em um alto nível hierárquico entre todos os direitos atribuídos aos cidadãos, e dele derivam muitos outros direitos. Caracteriza-se, portanto, pela amplitude de meios e contextos de aplicação, ao mesmo tempo que se mostra mais preciso e circunstanciado. Em ambos os códigos constitucionais, a experiência do *Buen Vivir* converte-se em uma alternativa ao desenvolvimento convencional e, como tal, expressa-se como uma das respostas possíveis associadas às críticas do pós-desenvolvimento.

A concretização do *Buen Vivir* nessas Constituições também significa utilizar instrumentos e processos similares ao do desenvolvimento convencional, como leis, planejamentos, peças orçamentárias, entre outros. Portanto, aparentemente, há uma contradição inevitável na busca por alternativas ao aceitar os meios e as formas convencionais com a intenção de alcançá-las. Mas os códigos e os planos são apenas instrumentos e por si sós não são condição para os efeitos do desenvolvimento. O *Buen Vivir* emerge como plataforma para respostas concretas e urgentes aos problemas que o desenvolvimento atual não resolve, mas, para isso, não tem intenção de negar todo o ferramental já criado e estabelecido. Ao contrário, essa experiência, a partir de sua característica plural, é capaz de absorver as ferramentas adequadas à sua concretização.

³⁹ Texto original: “En el caso ecuatoriano, se expresa bajo la idea del *sumak kawsay* en *kichwa*, que ha sido defendido e invocado a lo largo de los últimos años [...]. En Bolivia, la idea de la “vida buena” también tiene viejos antecedentes, aunque su formulación como *suma qamaña* en *aymara*, es posiblemente mucho más reciente”.

Os importantes avanços observados na construção das ideias acerca do *Buen Vivir* e o processo político imanente nessas ideias têm validade não somente para o Equador e a Bolívia; têm importância também para os debates sobre propostas alternativas em diversas regiões do mundo, desde nações inteiras até mesmo microrregiões ou municípios. Existem vários âmbitos nos quais se observa o devir do *Buen Vivir*, como é o caso da população inserida na periferia do desenvolvimento econômico de Vitória e Serra.

Como já deve estar evidente, o Estado desempenha um papel importante para as reformas necessárias ao *Buen Vivir*. A partir dessa constatação, deve-se ter “[...] uma boa dose de precaução frente as tentações de decretar o Bem-Viver a partir dos escritórios governamentais, assumindo que o Estado sabe tudo e que sozinho representa as demandas cidadãos” (GUDYNAS, 2011, p. 14). Essas preocupações se justificam porque o Estado tem algumas limitações intrínsecas à sua constituição, muitas delas relacionadas diretamente com a característica ocidental de seu conceito fundador, conforme apontamos na seção 3. Nesse quadro, o Estado pode entender o *Buen Vivir* como uma reinterpretação ocidental do modo de vida e uma tentativa de implantar uma cosmovisão indígena que substituiria o desenvolvimento convencional. Mas o *Buen Vivir* se define como uma plataforma para compartilhar visões de mundo e perspectivas de futuro, dentro de um horizonte de mudanças que incorpora mais e segrega menos.

É difícil defender transformações sociais que sejam radicais, amplas e imediatas. Por isso, no caso do *Buen Vivir*, as mudanças devem ser orientadas por um programa de transição. “O segredo está em que o balanço entre as permanências e as transformações gere um movimento de mudança real; cada nova transformação deve abrir as portas a um novo passo, evitando a estagnação e imprimindo um ritmo de mudança sustentada” (MEDINA, 2011, p. 15). Embora não haja um padrão que sintetize as experiências concretas do *Buen Vivir*, conforme já explicitado anteriormente, ainda assim é possível apontar alguns elementos comuns que devem compor esse programa de transição. Além da recusa do desenvolvimento convencional e do caráter plural do conceito, o *Buen Vivir* concorda que 1) as pretensões de um desenvolvimento linear (no qual apenas se alcança a plenitude ao repetir uma sequência histórica) devem ser abandonadas, em prol de uma postura histórica descontínua, rizomática e plural; 2) a Natureza é dotada de direitos e é

preciso estabelecer outras relações com o ambiente; 3) é impossível reduzir todas as coisas ou relações a bens e serviços mercantilizáveis; 4) os parâmetros de qualidade de vida e de bem-estar estão condicionados ao *modus vivendi* de cada contexto cultural; logo, 5) tais parâmetros pouco se relacionam aos bens materiais e aos níveis de renda.

O que esperamos de um Plano alinhado com o conceito do *Buen Vivir* é, inicialmente, a instrumentalização do Estado e da sociedade para o gerenciamento das tensões sociais. Partimos da hipótese de que as tensões não desaparecerão apenas com a decretação de uma transição para atendimento das demandas cidadãs, ao contrário, esperamos resistência de algumas classes, principalmente por parte das dominantes, bem como conflitos variados. O caso de expropriação das empresas produtoras de hidrocarbonetos na Bolívia é um exemplo emblemático, embora tenha ocorrido antes da aprovação da nova Constituição, mas já dentro de uma lógica *suma qamaña*.

Ademais, esperamos encontrar nos planos estatais, alinhados com o conceito do *Buen Vivir*, medidas de planejamento em consonância com uma postura politizada. Isso implica necessariamente o estabelecimento de uma relação entre a crítica e a prática de planejar. Um exemplo elucidativo dessa postura está no confronto entre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) estabelecidos pela ONU contra aqueles objetivos estabelecidos pelo Governo do Equador⁴⁰. Na contramão do ODM, ao elaborar o *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, o Governo do Equador elencou três eixos prioritários para alcançar o *Buen Vivir*: “1) mudanças nas relações de poder para a construção do poder popular; 2) direitos, liberdade e capacidades para o *Buen Vivir*; 3) transformações econômicas-produtivas a partir da mudança de matriz produtiva” (EQUADOR, 2013, p. 80)⁴¹. A partir desses três eixos, desdobram-

⁴⁰ A ONU, desde setembro de 2000, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, definiu e vem disseminando a necessidade de os governos superarem oito objetivos/metastas (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM) para combate à pobreza e outros males da sociedade, a saber: redução da pobreza, metas para o ensino básico universal, igualdade entre sexos e autonomia das mulheres, combate ao HIV/AIDS, à malária e a outras doenças, garantia da sustentabilidade ambiental e, por fim, estabelecimento de uma parceria mundial para desenvolvimento. Os oito objetivos, embora relevantes para muitos contextos sociais, são desprovidos de prerrogativa cultural local. Nota-se uma tentativa de resolver alguns problemas, inegavelmente preocupantes, sem, no entanto, empoderar nem diminuir o abismo da assimetria de poder entre Estado, sociedade e corporações.

⁴¹ Texto original: “1) cambio en las relaciones de poder para *la construcción del poder popular*; 2) *derechos, libertades y capacidades* para el *Buen Vivir*; y 3) transformación económica-productiva a partir del *cambio de la matriz productiva*”.

se políticas, linhas estratégicas e metas, sendo a preocupação inicial a consolidação do Estado democrático e a construção do poder popular. Esse primeiro desdobramento é o pilar político da revolução cidadã planejada para o Equador, que tem como principais medidas a desconcentração institucional e dos serviços, por meio de zonas, distritos e circuitos administrativos locais, bem como o fortalecimento das capacidades do Estado. Como resultado, segundo o Plano (EQUADOR, 2013), de 2006 para 2012 houve um aumento da participação popular de 4,9% para 11%, respectivamente.

Por fim, esperamos que o planejamento também seja instrumento de reconhecimento e fortalecimento da diversidade produtiva e da economia inclusiva. Por pressuposto, as medidas de indução e controle do desenvolvimento devem ser reorientadas para criar as condições de efetivação social. Isso significa destinar efetivamente as benesses econômicas para as sociedades envolvidas diretamente com aquele setor produtivo e o excedente retornar para suprir as necessidades de setores produtivos incompletos em outros territórios. A fim de alcançar a economia inclusiva, é primordial o planejamento participativo dos setores estratégicos da economia e a busca constante pela soberania alimentar, a soberania econômica, a soberania financeira e a distribuição equânime do trabalho e da produção.

É importante afirmar, ainda, que não há um conceito de nação, mas conceitos de nação, que não conflitam entre si. A pluralidade advinda do *Buen Vivir* reforça o nacionalismo. Mas esse nacionalismo não é aquele cívico, de origem liberal e geopolítica, em que todos os indivíduos nascidos em um país (independentemente de seu contexto local) só podem ser brasileiros, equatorianos ou bolivianos. Ao contrário, esse nacionalismo refere-se ao conceito de nação étnico-cultural, organizado em âmbito regional (que vai além dos limites geopolíticos impostos). Já faz algum tempo que os povos afrodescendentes e indígenas buscam e lutam por um decolonialismo (ou “autodeterminação”, conforme Boaventura Souza Santos) e, desde muito tempo, isso não significa lutarem pela independência nacional (SANTOS, 2010).

É com essas considerações em mente que afirmamos que as microrregiões podem e devem desenvolver respostas aos seus próprios problemas, sem recorrer a soluções externas ou mundializadas. Para além dos níveis nacionais de ação estratégica, observa-se a necessidade de se recuperarem os diversos âmbitos

microrregionais, nos quais o nível nacional constitua o todo. O âmbito microrregional é fundamental para a construção múltipla das diversas alternativas necessárias para superar o desenvolvimento. Sem esse âmbito, muito pouco mudará. As formas neoliberais e o protagonismo do Estado-Nação, na defesa desses interesses, podem superar crises momentâneas sem muitos custos sociais, mas não ajudarão na construção de uma alternativa diferente (ACOSTA, 2010).

As alternativas devem ser pensadas desde uma perspectiva de integração regional, sem abandonar as perspectivas globais, isto é, conscientizando-se de que os movimentos globalizadores também operam revoluções benéficas, conforme apontado em 3.7. Isso não significa esperar que os movimentos globais resolvam os problemas até aqui denunciados, pois esses movimentos são incapazes de resolver as assimetrias dos poderes globais.

Para que as ações em âmbito microrregional ganhem luz, é necessário um conjunto de boas ideias aliadas a uma vontade política para cristalizá-las. O capitalismo, o colonialismo e o neoliberalismo, mesmo com o comprometimento do Estado, não serão superados por decretos ou Constituições. As dificuldades do Equador e da Bolívia são prova disso. A política do neoliberalismo e a cultura do colonialismo devem ser combatidas. Uma vez superados o neoliberalismo e o colonialismo, não será necessariamente superado o capitalismo, pois este é um sistema de valores e um modelo de existência.

O desafio do *Buen Vivir* no âmbito microrregional será então identificar quais são os elementos que configuram o modelo de acumulação, de dominação e de exploração. A exploração da mão de obra e das classes sociais não é a única matriz de acumulação e de dominação. No caso representativo de Vitória e Serra, por exemplo, têm-se outras lógicas gerais, como a discriminação étnica, as disparidades de gênero, o machismo, o desrespeito ambiental, a arrogância política, a sobreposição das necessidades dos meios de produção aos de reprodução da vida e outras. Essas são arestas que compõem uma matriz singular, que deve ser combatida, entretanto, algumas dessas arestas são resultado de processos decalcados de outras regiões e, portanto, geram resultados semelhantes independentes do contexto territorial. As arestas são semelhantes e diversas, porque estão inscritas no capitalismo, sobretudo o periférico, que tende a homogeneizar os contextos. Devemos recordar que os mercados já estavam

presentes na Abya Yala antes mesmo da colonização. O mercado é uma manifestação de socialização e de culturalização dos povos que também compõem os contextos de Vitória e Serra, sejam eles de raiz indígena, africana ou europeia, e é um elemento fundamental da lógica do *Buen Vivir*.

Segundo Acosta (2010, p. 101), ainda há outra indagação que deve ser feita: “Como recuperar o papel do Estado, a capacidade de resposta do Estado, minimizado na época neoliberal [...] e, simultaneamente, como recuperar os mercados para nós”?⁴² No caso de Vitória e Serra, na busca pelo protagonismo do Estado, para tornar reais outros mundos possíveis e melhores, uma das respostas é acabar com o desenvolvimento baseado na economia extrativista. Não é possível seguir com uma economia baseada na exportação de matérias-primas, o que implica uma articulação territorial seletiva e tende a priorizar a integração econômica, mas não social. Outra resposta é a construção de uma sociedade democrática. Para a construção dessa sociedade democrática é inevitável pensar em modos de manifestação política desde o âmbito microrregional, bem como pensar na articulação de experiências, de lutas e de transformações.

5.4 A questão regional no âmbito do Plano Diretor

As dificuldades outrora encontradas na delimitação e articulação regional têm-se agravado ante crescentes complexidades e disparidades envolvidas nas relações econômicas e sociais municipais. As causas de tais disparidades são diversas, mas a mundialização dos interesses corporativos e a captura das ações políticas para a manutenção dos mercados ditos globais despontam como principais geradoras (SANTOS, 2002b). Nesse cenário, encontramos ainda a informatização da comunicação, que repercute no rearranjo das forças produtivas no território, em suas várias escalas, internacional, transnacional, nacional, estadual, regional e municipal. Como consequência desse cenário, os métodos de produção passaram a explorar com liberdade as vantagens locais para imprimir eficiência ao desenvolvimento de suas atividades, precipitando os processos de fragmentação e dispersão das unidades produtivas, desequilibrando os sítios nacionais e acirrando o aumento nas diferenças entre as regiões de um mesmo país (HARVEY, 2008). Com isso,

⁴² Texto original: “Cómo recuperar el papel del Estado, la capacidad de respuesta del Estado, minimizado en la época neoliberal [...] y, simultáneamente, cómo recuperamos los mercados para nosotros”.

reafirmamos a crescente polarização dos investimentos e a conseqüente exclusão de determinados territórios ainda não estruturados para servirem aos fluxos globais e distantes da mira dos interesses estratégicos da mundialização. Perroux (1967), já na década de 1960, apontava para o desequilíbrio do modelo espacial de crescimento econômico.

O aumento das distinções territoriais, aliado à ausência de articulação, repercute na competição e nas divergências entre unidades federativas, em especial entre municípios. A divulgação e exaltação das vantagens locais e de incentivos de toda ordem são utilizadas por parte dos entes federados para atrair empreendimentos econômicos que deem impulso ao desenvolvimento local, correspondendo à lógica do planejamento estratégico de raízes mercadológicas. Esse modelo econômico de competitividade é um dos alicerces da lógica do capitalismo na era do neoliberalismo (abordado na seção 2), que impõem uma visão míope do progresso, que se contrapõem à administração de conflitos regionais e que exigem medidas e ações destinadas ao compartilhamento e ao associativismo. Essas contraposições não se restringem às questões econômicas, uma vez que contemplam os diversos lugares em que ocorrem os deslocamentos cotidianos (cada vez mais estimulados pelos meios de circulação de bens e pessoas, amplamente disseminados no território) e onde se encontram os elementos de interesse ambiental (que não mais se encerram nos limites geopolíticos) bem como os valores culturais e identitários (que não mais se limitam às localidades específicas).

[...] não há como pensar os lugares, os locais isoladamente, como uma coleção de coisas desarticuladas entre si, existentes por si sós, pois os lugares são resultantes de ações e processos sociais ao longo do tempo geograficamente localizados. Não há como pensar, assim, um lugar isoladamente, uma vez que os distintos atores sociais não estão enraizados no território como plantas ou rochas, ao contrário, podem se deslocar pelo espaço e estabelecer articulações em distintas esferas de poder e escalas geográficas (LIMONAD, 2005, p. 7857).

Conforme vimos em 5.3, por se tratar, em tese, do âmbito das políticas setoriais para integração, transversalização e articulação, o município é, inegavelmente, o principal responsável pela implementação da gestão territorial, prevista na Constituição Brasileira e reafirmada no Estatuto da Cidade. Nesse contexto, o Plano Diretor figuraria como referência básica para aplicação dessa gestão, por ser “um plano

que, a partir de um diagnóstico científico da realidade [...] do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico” (VILLAÇA, 1999, p. 238, grifo nosso). Entretanto, esses instrumentos não têm atuado satisfatoriamente na escala regional, pois, na maioria das vezes, atendem apenas às prerrogativas e exigências locais, o que pode gerar dicotomias de diversas ordens entre municípios vizinhos.

Atualmente, planejar ações estratégicas converteu-se numa atividade corriqueira para muitos municípios. Afinal, a sociedade está retomando a preocupação com a cidade, os arquitetos estão saindo dos canteiros de obra e voltando sua atenção à urbe. A sociedade está cada vez mais urbanizada e aberta às discussões sobre o planejamento. Os ativistas e os atores políticos e econômicos estão cada vez mais engajados em seus discursos sobre as questões urbanas, alguns para ressignificar o futuro das cidades e outros para apenas alimentar a retórica do *city marketing*. Como consequência, têm-se produzido grandes quantidades de planos e propostas para intervenções. Porém, apesar dessa quantidade, temos notado que esse planejamento é insatisfatório em relação a diversos temas e escalas e carentes de premissas transeitoriais.

As cidades se transformaram em territórios de fluxos sociais, culturais e econômicos, numa nova ordem que ainda não foi incorporada pelo Planejamento Urbano. Essa situação evidencia a urgente necessidade de redefinição da gestão das cidades. Arrais (2008), por exemplo, indica que o atendimento dessas prerrogativas municipais deveria inserir um novo conceito: a cidade-região. Mesmo com as necessárias modificações dos modos de se planejarem as cidades, não podemos deixar de relevar as vantagens do conhecimento já produzido e das experiências que efetivamente nos interessam resgatar – como o Plano Diretor –, agregando-lhes saberes transdisciplinares, incorporando novos instrumentos e formas de atuar.

Os Planos Diretores têm suma importância 1) na (re)definição de estratégias para ordenamento qualitativo do crescimento urbano; 2) na implementação da gestão democrática e do ato de governar; 3) na redistribuição das benesses econômicas dos sistemas produtivos em proveito dos interesses coletivos; 4) na transversalização dos diversos temas econômicos, administrativos, políticos, territoriais, sociais e ambientais; 5) na adequação das questões intra e intermunicipais (FREITAS, 2007). Porém, na prática, os Planos Diretores têm

apenas legitimado um *status quo* que fomenta uma diferenciação competitiva entre entes federados. Ao invés de promover o engajamento da população no enfrentamento das problemáticas que ela própria vivencia, os Planos Diretores muitas vezes acentuam as injustiças sociais, as disparidades e segregações socioespaciais e tergiversam sobre as efetivas destinações dos recursos públicos.

Mesmo depois de o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores terem assumido nova acepção e valor, reforçando a importância do planejamento territorial no País e trazendo avanços legislativos, é perceptível que ainda persiste a insuficiência de diretrizes que abordem a temática regional na elaboração, revisão e condução desses dispositivos. Inclusive, o Estatuto da Cidade, com as notórias inovações que a ele sucederam, não articula essa visão mais ampla do território regional como espaço para políticas públicas.

Para romper com esse histórico processo de afastamento disciplinar entre o planejamento urbanístico e as políticas de articulação intermunicipal, urge que os Planos Diretores observem os resultados das políticas de desenvolvimento global, a fim de reverberar ações que potencializem as características regionais e reduzam possíveis interferências negativas na estrutura socioambiental dos municípios. Ao mesmo tempo, é desejável que os planos 1) acolham as metas supralocais (estaduais ou nacionais), concretizando ações compartilhadas entre as unidades federativas; 2) equilibrem a autonomia e a interdependência entre os municípios que compõem a região e as demais esferas da Federação; 3) considerem e potencializem os recursos endógenos da região; 4) prevejam a inclusão efetiva da participação democrática dos agentes sociais; 5) promovam atitudes cívicas entre as comunidades locais; 6) aprimorem os instrumentos para solução das problemáticas regionais; 7) associem a participação dos agentes e atores políticos e técnicos das diversas esferas governamentais; 8) valorizem os organismos públicos para que atuem na escala microrregional. A associação de todos esses objetivos e o envolvimento desses atores e agentes são primordiais para que o planejamento possa ir além de um plano de intenções.

Por meio das articulações intra e intermunicipais, devemos atentar para percalços macropolíticos, técnico-científicos e socioeconômicos de diversas ordens, tais como 1) os riscos promovidos pelos interesses do Capitalismo Mundial Integrado e seus efeitos na gestão neoliberal do território; 2) a falta de integridade e retidão da parte

de muitos representantes das classes políticas; 3) a dissociação entre o desenvolvimento dos meios técnico-científicos e a geração de soluções efetivas; 4) a falta de uma estrutura política disposta a concretizar os benefícios da articulação intermunicipal, sem ficar refém da sazonalidade política que costuma provocar o subsequente arquivamento dos planos e projetos já elaborados; 5) a consideração de que os Planos Diretores se encaixem exclusivamente no âmbito programático e jurídico, sem que seja almejada sua viabilidade e concretude. O enfrentamento desses obstáculos é questão fundamental para se alcançarem os atributos que dão corpo à almejada evolução qualitativa bem como para a dissolução das desigualdades sociais e das assimetrias regionais.

A organização sobre forma de articulação microrregional objetiva a busca por soluções conjuntas, visando solver principalmente as adversidades oriundas de diversos fatores, como insuficiência habitacional ou em áreas de risco para seus habitantes, migrações em massa, movimentos pendulares, gentrificação, apropriação indevida do patrimônio histórico, artístico, paisagístico ou arqueológico de reconhecido valor regional, ordenamento e equilíbrios na distribuição das atividades produtivas, serviços públicos de ampla cobertura e conservação do ambiente natural.

5.5 Plano Diretor Alternativo

As respostas aos problemas das cidades onde predomina a lógica capitalista são limitadas e não admitem os complexos temas que envolvem a sociedade e o meio ambiente. Mas é necessário conscientizarmo-nos de que, embora esse tipo de planejamento não preste aos problemas hodiernos, a importação de outros ideais desvinculados dos contextos culturais também não é a solução. É importante frisar que a adoção de respostas alternativas não significa assistir à absorção contraditória e alienada de um modelo importado, para posteriormente acolher (também de fora) sua própria crítica e colocar outros modelos no lugar (MARICATO, 2000).

O Plano Diretor Alternativo não é a negação do Plano Diretor de Desenvolvimento⁴³, ao contrário, a crítica ao desenvolvimento não impede enxergar que este trouxe uma

⁴³ O termo Plano Diretor de Desenvolvimento é uma construção nossa cujo conceito foi devidamente esclarecido na seção 2, precisamente em 2.3. Destacam-se nele algumas características essenciais: 1) é um tipo de planejamento que se transformou no tempo para refletir os contextos econômico,

boa qualidade de vida para parte da população das cidades. Devemos também estar conscientes de que a parte da cidade – a cidade legal –, que hoje usufrui dessa qualidade, é numericamente menor do que a outra parte, a qual teve seus direitos negados. É preciso reconhecer, ainda, que a cidade oculta é subproduto da cidade legal e, como tal, dificilmente encontrará respostas nos modos de produção da cidade legal. A rejeição ao Plano Diretor de Desenvolvimento significa, portanto, a rejeição ao seu caráter ideológico, isto é, à ideia de plano como guardião do futuro da cidade, mas que nesse formato efetivamente nunca existiu (VILLAÇA, 2005). No entanto isso não significa a rejeição à sua propriedade de instrumentalizar o Estado com meios para reconversão das injustiças sociais e da parametrização da gestão democrática.

Partimos da defesa de que, apesar de a história recente atribuir descrédito ao Plano Diretor, o planejamento urbano contribui (e, portanto, é necessário) para assegurar uma ampla transformação social no sentido de alcançar um *Buen Vivir* microrregional. Concordamos, portanto, com Maricato (2000, p. 178), quando afirma que “não há como vislumbrar um futuro melhor para as cidades brasileiras sem planejamento”. Entretanto, mesmo após todo o esforço analítico empreendido nesta pesquisa para compreensão das forças ideológicas e dos consensos discursivos por trás do Plano Diretor, seria possível afirmar que as alternativas podem ser concretizadas e desconstruir paradigmas? Sendo a primeira pergunta verdadeira, isso nos leva a outra questão: Como conceituar o Plano Diretor Alternativo?

5.5.1 As alternativas podem desconstruir paradigmas?

Reverter os modos perversos de produção da cidade já consolidados não parece ser tarefa simples, muito menos de curto prazo, bem como não pode ser concretizado apenas em âmbito local. Para que a reversão seja possível, é necessário primeiramente desconstruir alguns paradigmas acerca do modo como os Planos Diretores operam mudanças sociais. Tais paradigmas aparecem repetidamente nos discursos acadêmicos e políticos, sempre com a tentativa de diminuir a importância ou tolher partes do Plano Diretor que não interessam a determinadas classes.

político e cultural de cada época; 2) embora se tenha transformado no tempo, esse tipo de Plano é histórico, sendo assim trouxe consigo diversos instrumentos até hoje instituídos; 3) ao analisar os Planos Diretores de Vitória e Serra (na seção 3), ao longo do tempo (VITÓRIA, 1984, 1994, 2006; SERRA, 1996, 2012), notamos que são constituídos de diversos instrumentos com diferentes propósitos, os quais nem sempre se prestam aos interesses desenvolvimentistas.

O primeiro paradigma trata do embate entre a autonomia do Poder Executivo e o papel da lei aprovada pelo Legislativo. Sendo mais específico, é comum encontrar argumentos que desqualificam a especificação de obras dentro do Plano Diretor devido à invasão do Poder Legislativo nas prerrogativas do Executivo. Assim, tal paradigma advoga por um plano de generalidades (característica do Plano Diretor de Desenvolvimento), sem obras específicas e sem prazos, isto é, tenta converter o Plano Diretor em uma caixa de ferramentas à disposição para ser usada quando necessário. Mas o Plano Diretor deveria ser formulado com base em um pacto social entre a sociedade, as empresas e o governo. O ato de governar e planejar não é exercido somente pelos Poderes Legislativo e Judiciário, muito pelo contrário, são inúmeros os exemplos em que o Plano Diretor foi elaborado em conjunto com todos os poderes estatais. Mesmo nas ocasiões em que os poderes atuam isoladamente, em geral, o Plano Diretor é encaminhado para a Câmara pelo Poder Executivo local. Assim, não faz sentido afirmar que o Legislativo pode tolher as ações do Poder Executivo, limitando as opções para escolha e determinação das obras a serem executadas. Ao contrário, é o Poder Executivo que, via de regra, planeja as obras que irá executar em longo prazo e solicita autorização ao Legislativo (por exemplo, por meio do Orçamento Municipal).

O segundo paradigma, ainda relacionado ao anterior, envolve o processo eleitoral e as plataformas políticas. Afinal, definir previamente as obras que deverão ser construídas provoca a igualdade entre os candidatos no tocante aos investimentos na infraestrutura pública? Nesse contexto, o processo eleitoral se tornaria irrelevante, já que as propostas dos candidatos são iguais? A resposta a essas questões assume dois pontos de vista. Primeiro, as obras constantes no Plano Diretor deveriam ter sido acordadas com a população. Dessa forma, seriam propostas originárias diretamente de manifestações democráticas, portanto, deveriam ser implementadas. Já, do outro ponto de vista, em busca de maior eficiência, o plano eleitoral não deveria produzir questionamentos que já foram esclarecidos em debates democráticos e acordados com outros atores. Isso não significa que os planos eleitorais sejam proibidos de oferecer soluções para melhorias da infraestrutura; mas deveriam propor formas de implementação daquilo que já foi pactuado em outros momentos.

Outro paradigma versa sobre a especificação de obras dentro do Plano Diretor, o que poderia conflitar com os orçamentos anuais ou plurianuais do município em duas situações: 1) a receita municipal pode não alcançar o exigido para implementar as obras; 2) o tempo para execução de algumas obras pode ir além do período orçamentário e do tempo de mandato dos prefeitos. Todavia é preciso considerar que uma das atribuições do prefeito é executar um calendário de obras dentro da receita municipal ou, quando impedido, buscar parcerias institucionais, a fim de equilibrar o orçamento por meio de estímulos à arrecadação. Podem-se citar algumas medidas que em muitos municípios têm trazido resultados positivos para o cumprimento desse calendário: 1) captar recursos de outras instâncias governamentais; 2) incrementar a receita própria, ajustando os impostos municipais e fazendo justiça fiscal; 3) implementar mecanismos de melhoria nos investimentos; 4) avaliar constantemente os serviços e os investimentos públicos, visando melhorar a eficiência desses mecanismos. Por fim, o não cumprimento dos prazos é fruto da má gestão na implementação das obras, e o Plano Diretor não pode assumir a responsabilidade de algo que não lhe compete.

O quarto paradigma refere-se ao legado entre mandatos. Afinal, obras de outros prefeitos, ainda por iniciar, inacabadas ou em manutenção são demandas legítimas do atual governo? Os mandatos deveriam ser formas de renovação dos mecanismos de gestão pública, e nunca meios de autopromoção partidária. Demandas legítimas são aquelas que se originam diretamente de manifestações democráticas e, ainda que sejam legados de outro mandato, devem ser executadas integralmente.

O quinto paradigma diz respeito às classes populares, que demonstram desprezo pelas determinações dos Planos Diretores, pois esse instrumento não as representa. Esse quinto paradigma desdobra-se em duas questões pertinentes. Efetivamente, o Plano Diretor de Desenvolvimento não representa os desejos e anseios das camadas populares, nem os prioriza. Os Planos Diretores, como os de Vitória e de Serra, são orientados para o controle da forma como os meios de produção se instalam, e tal controle não necessariamente reflete as necessidades da reprodução social. Quaisquer instrumentos que fujam a essa prioridade (economicista) ou são frutos do acaso ou surgem em consequência de conquistas populares. Mesmo que as conquistas populares se sobressaiam na lei do Plano Diretor, isso não significa que esses instrumentos foram efetivamente utilizados ou implementados. Então, de

fato, o Plano Diretor de Desenvolvimento não atende às demandas populares, pois, mesmo quando adota as reivindicações populares, são engavetadas. Em segundo lugar, não é justo afirmar que as classes populares não se solidarizam com o Plano Diretor. Ao contrário, nota-se um crescente interesse na participação popular para elaboração ou revisão dos Planos Diretores Municipais. A participação social na elaboração do Estatuto das Cidades é uma prova histórica desse fato. Villaça (2005) afirma que esse interesse é fruto de “ilusões”, mas a verdade é que, mesmo lentamente, o Plano Diretor tem promovido mudanças (algumas indesejáveis, mas isso não altera o fato de provocar mudanças) e é um dos poucos instrumentos participativos que atualmente têm esse poder.

O sexto paradigma pode ser formulado nos seguintes termos: Seriam os mecanismos de participação popular meios de limitar ou mesmo impedir os avanços da cidade? A participação popular no Plano Diretor pode ocorrer de diversas formas, todas elas estipuladas pelo Estatuto da Cidade (ver 3.9), tais como conselhos, audiências públicas e conferências. Não cabe afirmar que em todos os municípios tais formas são aplicadas de modo que a participação colabore efetivamente na formulação de propostas para a cidade. Mas isso não significa que tais instrumentos foram defeituosos, ao contrário, significa que o Poder Público ainda não implementou meios de participação comunitária eficientes. Na maioria dos municípios, a escolha de investimentos ainda é fruto de determinações impositivas (ou *top-down*) e atende apenas a uma parcela da população. Dessa forma, qualquer iniciativa de participação popular que vá de encontro a interesses particulares impostos é enxergada como limitação ou mesmo impedimento aos avanços urbanos.

O sétimo paradigma leva a crer que um único território, aos olhos do Plano Diretor, é constituído de dois tipos de cidade: o da cidade formal e o da cidade informal. Essa afirmação é preconceituosa e danosa às análises e às críticas sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento. Mesmo após anos de estudo, desconhecemos qualquer cidade constituída apenas por dois contextos, dois tipos de comportamento populacional, enfim, uma cidade dicotômica. As cidades, antes de tudo, são compostas de indivíduos que por si sós são constituídos de uma diversidade de contextos e culturas e que coletivamente formam diversos grupos que defendem diferentes interesses. Assim, inversamente a esse paradigma, é possível afirmar que as

idades são constituídas de tantos contextos quanto é possível imaginar. A origem desse paradigma pode ser explicada também pelos estudos sobre o desenvolvimento (ver seção 2); afinal, é uma característica do discurso do desenvolvimento que estabelece parâmetros polarizados como o ótimo (a cidade formal) e o péssimo (a cidade informal), não havendo uma escala intermediária e nada que exceda os dois polos. Mas o que estabelecemos como cidade informal é, na verdade, constituído de um amplo espectro de contextos culturais (comunidades indígenas, trabalho não registrado, ativistas, além de outros) e, como tal, não deveria ser considerada univocamente. O Plano Diretor de Desenvolvimento, ao delimitar a cidade formal e a informal, fortalece o discurso que coloca em posição hierarquicamente inferior a cidade informal, que busca constantemente atingir a formalização.

O oitavo paradigma abarca uma confusão sobre a autonomia entre os entes federativos (detidamente os municípios) e a cooperação intermunicipal, por meio de pactos nos Planos Diretores. Essa é uma discussão ampla e polêmica, que tratamos na seção 2. A autonomia das unidades federadas vem sendo implementada no Brasil desde a Constituição de 1891, numa clara tentativa de descentralização do poder político. Várias posições contrárias foram adotadas nesse percurso; a mais recente foi a Ditadura Militar. O Plano Diretor Alternativo, ao pretender uma articulação intermunicipal, certamente não é uma delas. Ao contrário, os limites geopolíticos não consideram os contextos sociais, isto é, o território microrregional. Assim, é possível que políticas públicas para alguns territórios contíguos sejam semelhantes, mas geridos por municípios diferentes. Por meio de um programa de compartilhamento de ações e políticas públicas em âmbito regional é possível equilibrar e compartilhar as obrigações entre os entes federados.

É preciso levar em conta a forma como esses paradigmas são disseminados em nossa sociedade. Sem problematizar tais questões, podemos praticar todas as características do poder do atraso (MARICATO, 2000). Ao tomar tais paradigmas como paradigmas insuperáveis, na prática, a sociedade está sendo conivente com 1) obras definidas por megaempreiteiras; 2) a derradeira vitória dos agentes especuladores da renda imobiliária; 3) a criação de espaços segregados, com boa infraestrutura em determinados lugares e não tanto em outros; 4) a permanência da aplicação arbitrária e assimétrica da lei.

5.5.2 Conceituando o Plano Diretor Alternativo

A partir desse ponto já é possível esboçar os traços do que seria um Plano Diretor Alternativo para os municípios, dentro de uma visão microrregionalizada. Para isso, desconstruiremos os paradigmas da seção anterior, conforme quadro a seguir.

Quadro 2. Síntese dos paradigmas e das alternativas para o Plano Diretor

Paradigma	Desconstrução	Alternativa
O Plano Diretor não pode ser específico, pois assim o Legislativo feriria a autonomia do Executivo.	O Plano Diretor não é elaborado somente pelo Legislativo, mas também pelo Executivo e pelos vários segmentos da sociedade.	Dotar o Plano Diretor de especificidades: indicar os lugares em que as ferramentas devem ser aplicadas e definir um programa de obras a serem implementadas pelo Estado (independente do governo vigente).
Quando obras são especificadas nos Planos Diretores, o processo eleitoral democrático é enfraquecido. O momento da participação cidadã é no voto.	A escolha de obras que constam nos Planos Diretores é fruto da participação direta da população (e ratificada pela Câmara), fortalecendo assim a democracia.	Tornar efetivas as formas de participação direta da comunidade no momento da elaboração e revisão do Plano Diretor.
O Orçamento Municipal pode ser comprometido pelo Plano Diretor.	O Orçamento Municipal deve ser orientado pelo Plano Diretor, não o inverso. O Plano Diretor também deve prever possíveis incapacidades para execução.	Estabelecer um calendário de obras adequado à realidade econômica do município, buscando, sempre que possível, parcerias para investimentos.
Obras de outros mandatos não são compromissos do governo vigente.	Obras inseridas no Plano Diretor não são propostas de governo. Ao contrário, são demandas sociais e objetivos de Estado.	Orientar os investimentos públicos de acordo com os objetivos de Estado e não por programas de governo.
O Plano Diretor não é uma demanda legítima da sociedade.	A história tem demonstrado que o Plano Diretor tem tido um interesse crescente pelas diversas classes, devido ao seu poder de provocar mudanças sociais.	Ampliar e aprimorar os canais de interação buscando maior participação popular.
A participação popular é um meio de impedir o progresso da cidade. A sociedade não está preparada para participar.	Qualquer tipo de participação que vai de encontro aos interesses hegemônicos é entendido como contrário ao progresso. Mas as visões de futuro da sociedade não são uniformes e algumas podem conflitar-se entre si.	Constituir um Plano Diretor aberto e solidário a fim de integrar e conciliar ao máximo as visões de futuro (e os desejos resultantes).
A cidade é dicotômica, composta, por um lado, pela cidade formal e, por outro, pela cidade informal.	Ao estratificar a cidades em apenas duas formas, estamos simplificando e agrupando visões muito distintas de mundo e desejos muitas vezes conflitantes.	Reconhecer e incorporar a pluralidade de grupos de indivíduos que compõem a sociedade, ao elaborar o Plano Diretor.
A cooperação intermunicipal para compartilhamento de políticas públicas nos Planos Diretores compromete a autonomia dos entes federados.	Os limites geopolíticos não obedecem aos limites microrregionais. Não é possível defender políticas públicas que atendam a apenas parte de uma microrregião.	Estabelecer um programa de compartilhamento de políticas públicas entre os entes federados que dividem uma mesma microrregião.

Fonte: Elaborado pelo autor.

É possível observar que grande parte das alternativas demanda direta ou indiretamente a participação social em todos os momentos (elaboração, revisões, ajustes, discussões e reorientações) do Plano Diretor. Efetivamente, à luz desta pesquisa, a solução reside no desembaraçamento e desconstrução de tais paradigmas por meio da prática efetiva da participação social. Diversos autores fazem propostas de participação, e há diversas práticas que comprovam a possibilidade de agregar a participação popular e a gestão da cidade. O próprio *Buen Vivir* tem como base a participação popular. Evitaremos descrever tais propostas e repetir o que já foi largamente dito por esses autores e praticado por diversas cidades no mundo. O importante é destacar a necessidade de tomar os moradores não como objetos e sim como sujeitos, conforme afirma Maricato (2000, p. 180):

O processo de formulação participativa de um plano pode ser mais importante que o plano em si, dependendo da verificação de certas condições. Isto porque ele pode criar uma esfera ampla de debate e legitimar os participantes com seus pontos de vista diferentes e conflitantes. A constituição e consolidação dessa esfera de participação política é que poderá auxiliar na implementação de um sistema de planejamento e nas reorientações ao plano.

Essa participação não pode ser formulada por meio dos âmbitos técnicos ou legislativos. As condições desses âmbitos não são propícias ao estabelecimento de alternativas aos paradigmas do planejamento bem como não possibilitam assegurar a implementação de obras, instrumentos e políticas que contrariem os interesses convencionais. A identificação do âmbito adequado é o desafio mais proeminente do Plano Diretor Alternativo. Tal desafio não pode ser formulado como receita geral a ser aplicada a todos os Planos Diretores, pois depende das particularidades dos contextos de cada microrregião. Embora seja necessário relativizar a questão da participação nos contextos culturais microrregionais, ainda assim parece conveniente conceituar o que se entende por participação comunitária. Adotaremos a definição formulada por Cornely (1980, p. 27):

Entende-se que o planejamento participativo não significa apenas uma ação momentânea em que os planejadores do Governo chamam o povo ou algumas de suas categorias para legitimar determinados projetos, para coonestar determinadas decisões tomadas a nível técnico ou político ou para cooptar simplesmente com medidas já decididas fora do âmbito da comunidade. Não significa, igualmente, apenas chamar setores comunitários para a

execução de tarefas decorrentes de planos elaborados sem a participação da comunidade.

Entende-se que o planejamento participativo constitui um processo político, um contínuo propósito coletivo, uma deliberada e amplamente discutida construção do futuro da comunidade, na qual participe o maior número possível de membros de todas as categorias que a constituem. Significa, portanto, mais do que uma atividade técnica, um processo político vinculado à decisão da maioria, tomada pela maioria, em benefício da maioria.

Paralelamente a uma plena implementação do Plano Diretor Alternativo, defendemos que não é possível substituir o papel do Estado na garantia da equalização de oportunidades para todos. O mundo já viu tentativas nesse sentido (o liberalismo é a expressão máxima dessas tentativas e age atualmente em muitos territórios) que, como já comprovado na seção 2, não trouxeram resultados satisfatórios.

Ainda que o papel do Estado seja indispensável, experiências recentes (o *Buen Vivir* é, sem dúvida, a principal referência nesta pesquisa) mostram que há uma diversidade de atores que compartilham o poder dentro da rede de relacionamento e de produção que constitui as tensões urbanas e a produção de mais-valia (ver estudos sobre a Rede de Produção Global em 5.2). Alguns desses atores, por vezes depreciados, podem demonstrar uma realidade empírica. A relação entre o conhecimento técnico e a realidade empírica é capaz de estabelecer outras técnicas, programas e instrumentos para a construção de novas formas de solidariedade entre classes e de resistência à exclusão.

É preciso associar o quadro de realidade empírica com o conhecimento técnico e com uma memória das experiências realizadas, a partir de avaliação dos resultados de propostas, planos, leis, entre outros. Somente a partir dessa associação será possível chegar à seguinte conclusão: 1) o planejamento urbano-regional e o Plano Diretor Alternativo não são instrumentos isentos de injustiças sociais; 2) é preciso estar consciente de que o problema não reside nos instrumentos, mas, sim, na forma como eles são utilizados; 3) é importante avaliar com atenção qualquer iniciativa que descarte totalmente o arcabouço de práticas e de instituições vigentes. Nesta pesquisa, afirmamos o Plano Diretor como um instrumento capaz de provocar mudanças sociais contra-hegemônicas e de promover um outro tipo de solidariedade social.

Devemos focar, também, o quadro multidisciplinar e transescalar⁴⁴ que se desdobra da estrutura social das microrregiões. Muitos municípios brasileiros apresentam uma heterogeneidade (produtiva, social e regional) que exige uma forma dialética de tratar o Plano Diretor. Há aí um desafio metodológico, pois somente com uma equipe heterogênea nos aproximamos da completude e complexidade do tema pesquisado. Portanto, seria pretensão afirmar que esgotaremos o assunto do Plano Diretor Alternativo e do Planejamento Regional, dada a amplitude do tema. Mas, ainda assim, podemos delimitar o que é fundamental analisar e é nesse sentido que devemos prosseguir com nossas defesas.

Os Planos Diretores Alternativos devem ser plenamente autoaplicáveis. Ao analisarmos os planos de Vitória e de Serra, na seção 3, notamos que, por um lado, há alguns instrumentos que são detalhados suficientemente para serem aplicados imediatamente (como é o caso do Zoneamento Urbanístico); por outro, há aqueles que carecem de detalhamento sobre as formas como serão implementados. Notamos, também, que instrumentos como o usucapião e mesmo as ZEIS exigirão um grande esforço da sociedade local para serem complementados e implementados. A complementação do Plano Diretor pode tornar-se ainda mais desafiante, devido à assimetria de poder entre quem tem interesse em implementar os instrumentos de justiça social (aqueles que estão em baixa hierarquia) e quem ganha ao não implementá-los (aqueles que estão no topo da hierarquia). Os setores comprometidos com a reforma urbana, sem dúvida, serão os maiores beneficiários do Plano Diretor autoaplicável.

O Plano Diretor Alternativo será completamente inútil se elaborado de modo desarticulado de outros instrumentos de planejamento do governo (setoriais ou de Estado), sendo o Orçamento Municipal peça fundamental. A previsão da receita orçamentária para execução do Plano é não apenas a condição, mas também o âmbito ideal para programar e controlar sua implementação, devido às particularidades do Orçamento. Igualmente, o Plano Diretor deve atuar dentro dos limites estabelecidos pelo Orçamento. Dessa forma, embora o Orçamento deva

⁴⁴ O tema é multidisciplinar e transescalar, pois, conforme foi possível observar ao logo desta dissertação, a todo momento é necessário realizar cortes oblíquos e transversais nas diversas políticas públicas, atravessando-as e rearticulando-as com temas amplos, como o do desenvolvimento e do capitalismo.

seguir as orientações do Plano, isto não significa que haja qualquer hierarquia entre eles. Ao contrário, ambos os planejamentos devem trabalhar em solidariedade, compartilhando premissas, objetivos, políticas públicas, entre outros propósitos, bem como estabelecer mecanismos que facilitem a ampliação tanto da receita como do investimento público.

Por fim, é preciso resgatar a ideia de que não é possível falar de uma sociedade apenas, mas de sociedades. Isto é, devido às consequências de uma formação que ocorre com grande rapidez e conservadorismo, as microrregiões se desdobram em complexidade econômica e cultural. Podemos falar então de uma sociedade multicultural que vivencia uma economia complexa. Devemos, portanto, utilizar de forma potencial essa complexidade. Somente um planejamento que admita tal complexidade pode lançar luz sobre essa potencialidade.

5.6 Plano Diretor Alternativo entre Vitória e Serra

Embora possa ser improvável, uma transição para um futuro de vidas ricas, uma solidariedade humana e um planeta saudável é possível.⁴⁵ – Paul Raskin

A proposta de Plano Diretor Alternativo para Vitória e Serra é resultante das fundamentações teóricas e analíticas que deram origem a esta pesquisa. Não há pretensão em assumir um caráter tecnocrático, mas de fazer justiça às defesas ideológicas e contra-hegemônicas das teorias do pós-desenvolvimento. Iniciaremos com as temáticas consideradas necessárias para agir em prol da inserção do âmbito microrregional e da articulação intermunicipal nos Planos Diretores de Vitória e Serra. As propostas que seguem buscam constituir referências que avancem no sentido de ampliar o direito à cidade, à participação na gestão, ao ordenamento do uso e ocupação do solo, ao controle especulativo dos imóveis e à articulação e complementaridade das atividades urbanas. A reflexão crítica sobre tais questões mostra algo que se esconde por detrás dos discursos e das relações de poder.

⁴⁵ Texto original: “While it may seem improbable, a transition to a future of enriched lives, human solidarity and a healthy planet is possible”.

5.6.1 Participação comunitária

Os modos efetivos de participação comunitária são fruto de grande esforço e um desafio diante da grande resistência social e política existente. No caso dos municípios de Vitória e Serra (principalmente neste último), podemos evidenciar alguns dos principais desafios, como o desconhecimento técnico, a desorganização dos setores sociais e a ausência de vontade política dos representantes do Poder Público. O descaso com a participação comunitária não é uma boa fórmula para elaboração de instrumentos de planejamento eficientes. Um Plano Diretor sem tal participação pode, por exemplo, incorrer em insucessos e no engavetamento das ideias, o que vem ocorrendo nos Planos Diretores de Vitória (1984, 1994, 2006) e de Serra (1996, 2012), conforme comprovamos na seção 3.

Resgatemos alguns paradigmas já abordados. Há aqueles que dizem que a sociedade não está preparada para participar ativamente na definição dos rumos do seu próprio desenvolvimento, ou mesmo que a produção de consensos é lenta ou inviável; há ainda aqueles que defendem que o voto é um marco democrático suficiente em si. Mas, no caso de Vitória e Serra, esses paradigmas são considerados apenas para justificar a hierarquização do poder e dos saberes. Isto é, são usados para manter a sociedade civil sob a tutela do Estado e, portanto, para manter o monopólio do político (no sentido partidário), bem como para reafirmar o conhecimento técnico como meio exclusivo de provocar mudanças sociais e reforçar a citada hierarquia.

Para o caso de Vitória e Serra, dadas as características de heterogeneidade social de suas comunidades (ver seção 4), parece adequado adotar-se um padrão poliárquico. Nesse padrão, a atuação comunitária se processa dentro das alternâncias entre microrregiões. Essa dinâmica se dá por muitas vias de acesso aos centros de discussão, bem como pela repulsa a eles e parece adequada às dez vantagens operacionais que Cornely (1980) detalha e que estão sintetizadas a seguir:

- a participação de grande parte da comunidade proporciona uma imagem favorável aos planos, programas ou projetos locais;

- os dados quantitativos e qualitativos terão maior abrangência e, portanto, devem retratar um cenário hodierno mais próximo da realidade, minimizando o que Maricato (2001) denuncia como a falácia dos dados estatísticos;
- a participação estimula a comunidade na tomada de consciência e na busca da raiz de seus problemas;
- o processo pedagógico ajuda a somar aos Planos Diretores outras vontades, não somente hegemônicas;
- a incorporação das vontades comunitárias estimula integrar outros contingentes populacionais que vêm resistindo aos Planos Diretores ou mesmo negando-os;
- os obstáculos podem ser transpostos por meio do diálogo, da discussão e do debate, da negociação e da barganha, dos pactos e das coalizões, sempre numa visão pluralista;
- a diminuição das descontinuidades políticas que se encerram ao final de um mandato e a comunidade devidamente organizada poderão pressionar os administradores para que levem adiante o Plano;
- os sacrifícios que as comunidades terão que enfrentar durante a implementação do Plano devem ser deixados claros;
- o resultado é um plano de metas mais realista, que pode resultar no fortalecimento do exercício poliárquico, por meio do qual a comunidade poderá acompanhar, fiscalizar e assessorar a gestão no âmbito microrregional.

Para além das vantagens operacionais, podemos atribuir razões éticas à participação comunitária. Afinal, parece óbvio que o planejamento “neutro”, realizado nos gabinetes dos governantes, nega à comunidade seu direito de decidir. A famosa neutralidade do planejamento tecnocrático, característica dos Planos Diretores de Vitória e de Serra, passa assim a ser questionada. Conceitualmente, os Planos Diretores de Vitória e de Serra consideram a comunidade e seus indivíduos como objeto-alvo do planejamento e não como sujeito da ação planejadora.

Sabemos que os Planos Diretores estão intimamente relacionados aos modos como os recursos (sobretudo ambientais) são distribuídos, e as elites não estão dispostas a dividir tais recursos. Por esse motivo, a necessária protagonização das comunidades situadas na periferia do modelo hegemônico vigente não se dará de

forma espontânea. Para que a participação comunitária tenha êxito é necessário que o Estado assuma um caráter de assessoria (pedagógica, técnica, jurídica e outras). Mas as decisões devem ser originárias das comunidades. Somente a partir disso, “o planejamento participativo passa a ater em seu bojo, então, um conjunto de instrumentos técnicos a serviço de uma causa política. Seu escopo é obter a participação co-responsável e consciente das majorias a favor de mudanças estruturais” (CORNELLY, 1980, p. 28).

A formulação da poliarquia de âmbito microrregional nos municípios de Vitória e de Serra parte da hipótese de que é demagogismo se estabelecerem canais de participação comunitária, sem, no entanto, se criarem plataformas de deliberações politizadas e de ações que transformem a realidade. A despolitização da participação vem sendo praticada, sobretudo em Serra, no intuito de manipular a população e vender um discurso às comunidades. Entendemos que as classes que dominam o discurso hegemônico do desenvolvimento dificilmente abrirão mão de seus interesses. Cabe então aos indivíduos das comunidades a tomada de consciência de sua situação e a mobilização na forma de associações civis, isto é, de solidariedade coparticipante e de presença ativa, consciente, deliberada e decisiva por parte da comunidade. Não faltam exemplos de que tal mobilização e tal conscientização sejam possíveis, basta olharmos para os movimentos de lutas indígenas, dos Sem-Terra, dos Sem-Teto e tantos outros.

Mas, ainda que as principais iniciativas de participação popular na Região Metropolitana de Vitória não tenham logrado pleno êxito (ver análise sobre as audiências públicas e a participação comunitária e o associativismo no Projeto Terra em 4.4), ainda assim, o caminho não parece ser a substituição ou negação dessa experiência ou de outras pregressas. Ao contrário, propomos adotá-las de modo simultâneo a outras medidas para que tais iniciativas não reproduzam as falhas que historicamente vêm ocorrendo. Algumas dessas experiências já estão disponíveis, pelo menos juridicamente, nos Planos Diretores dos municípios. A seguir, apresentaremos alguns exemplos pertinentes, defendidos como adequados aos contextos microrregionais de Vitória e Serra:

- Órgãos colegiados de política urbana, principalmente no âmbito municipal e também estadual: trata-se de Conselhos que discutem e deliberam sobre as

questões urbanas setoriais: habitação, saneamento, conselho gestor, por exemplo, alguns já existentes, como os de habitação, de desenvolvimento econômico e de plano diretor.

- Conferências: são momentos de participação da sociedade para discussões amplas sobre temas relativos à cidade. Nesse exemplo, a participação de todos os âmbitos territoriais (macrorregional e microrregional) faz-se necessária. É o momento adequado para avançar com o caráter pedagógico da participação comunitária.
- Debates e audiências: são desdobramentos das Conferências na tentativa de aprofundar os problemas levantados. Devem ser preferencialmente deliberativos ou, pelo menos, reverberarem nas ações concretas do governo. Em nenhuma hipótese devem ser o momento para mera apresentação de obras que serão implementadas e isentas de debate crítico.
- Consultas públicas: é a forma deliberativa de manifestação popular sobre a implementação de políticas públicas ou obras de interesse comum, e devem ser precedidas preferencialmente por debates públicos abertos e politizados.
- Iniciativa popular de projeto de lei e de projetos urbanos: existentes desde a Constituição de 1988, são projetos de lei apresentados pela população. São frequentemente desconhecidos das comunidades, e os casos de sua aplicação são raros. Atribui-se a escassez de tais iniciativas ao desconhecimento popular, fruto da inoperância do caráter pedagógico de que falamos.
- Gestão orçamentária participativa: trata-se de outro artifício também já disponível juridicamente, que, em Vitória e Serra, é representado pelas leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA). As leis devem reportar-se ao Plano Diretor, da mesma forma que o Plano deve compreender os limites orçamentários esclarecidos nesses instrumentos.

A representatividade de todas as microrregiões deve ser assegurada, sob risco de se cometerem desigualdades. Para tanto, algumas medidas podem ser indicadas: 1) reuniões em locais de fácil acesso; 2) horários apropriados; 3) divulgação ostensiva; 4) debates expostos de forma clara; 5) reuniões organizadas pelo governo e

comandadas pela comunidade; 6) escolha de oradores com vistas à pluralidade de pontos de vista.

Mas a participação comunitária não deve restringir-se à frequência da população em reuniões. Promover outras práticas de gestão pressupõe o compartilhamento de conhecimento, o estímulo ao envolvimento e a formação de lideranças. O associativismo civil, ainda pouco desenvolvido no Projeto Terra Mais Igual em Vitória, deve ser estabelecido sob forma de parcerias e por meio de delegação voluntária e consciente de poder.

Quanto à articulação entre microrregiões, devemos atentar para as importantes contribuições que as conferências podem trazer para as políticas urbanas. Nesses encontros, podem-se estabelecer solidariamente medidas e ações com abrangência regional, estendendo-se a participação a setores sociais de municípios vizinhos, possibilitando, assim, a conciliação dos desejos (e visões de futuro resultantes) e das tensões entre as comunidades, antes separadas por limites meramente geopolíticos. Nessas reuniões, podem-se discutir temas como mobilidade, recursos naturais, drenagem, resíduos sólidos, entre outros. Seguem algumas questões que devem ser trabalhadas regionalmente, no caso dos Planos Diretores de Vitória e de Serra, sob a premissa da participação comunitária:

- o estabelecimento de um zoneamento que compatibilize os usos do solo em todas as regiões, principalmente nas zonas localizadas nas áreas limítrofes;
- a distribuição da habitação, de forma que não haja concentração de determinados tipos em certas microrregiões, e o tratamento espacial para a questão das habitações de interesse social;
- o controle da ocupação desenfreada nas bordas da Região Metropolitana, enquanto alguns centros são esvaziados ou elitizados;
- a atualização de instrumentos do Estatuto da Cidade de forma solidária;
- o tratamento da regularização fundiária e suas implicações, considerando itens como gentrificação, desapropriação e outros.

Inclusive a própria participação comunitária pode ser fruto de estratégias em âmbito regional, por exemplo, a associação de vários poderes públicos locais na intenção de elaborar uma campanha para estimular a participação comunitária na elaboração e/ou revisão dos Planos Diretores. O próprio Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001)

prevê, mesmo que de forma abrangente, a participação comunitária em uma escala regional, conforme segue:

[...]

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

É fato que a abordagem regional é fundamental para os municípios, mas, conforme temos evidenciado, essa abordagem traz vantagens também para âmbitos sociais diversos. Afinal, parcerias estabelecidas no âmbito regional podem facilitar (ou em alguns casos viabilizar) a capacitação cívica dos membros dos governos, das lideranças comunitárias e dos membros da sociedade civil que estão envolvidos nos temas pertinentes. Ações como essas têm dupla função: por um lado, contribuem para a maximização dos recursos; por outro, permitem que membros de regiões territoriais diferentes interajam e assim deem relevo à questão da articulação microrregional.

Antes do estabelecimento dessas medidas, devem-se enfrentar algumas das dificuldades evidenciadas nos contextos políticos e culturais de Vitória e Serra: é necessário 1) estabelecer um calendário comum para implementação de medidas pedagógicas para ação cívica das comunidades; 2) superar as competições entre os municípios; 3) evitar que as divergências político-partidárias se sobreponham aos interesses comuns. Essas medidas possivelmente serão as mais difíceis de ser resolvidas, entretanto, sem superar tais dificuldades não há possibilidade de êxito. Cada uma dessas medidas demanda ações complexas e específicas, que não cabe aqui detalhar.

Ao se enfrentarem tais dificuldades, não será complicado implementar uma estrutura participativa organizada pelos governos locais e comandada pela sociedade em âmbito regional. Um artifício que se mostra adequado ao contexto de Vitória e Serra é a atuação de órgãos colegiados, que já existem. A novidade, porém, é o protagonismo da sociedade organizada sob forma de microrregiões articuladas e solidárias. Os órgãos colegiados devem debater questões específicas da articulação microrregional. O papel desses órgãos é a formulação e a fiscalização de atividades

relativas à política urbana em caráter deliberativo. As principais atividades desses órgãos são: 1) delimitação das microrregiões; 2) definição de temas prioritários para cada microrregião, com interface entre as demais; 3) busca de mecanismos de articulação entre microrregiões, de forma a estabelecer conexões individuais entre elas e, também, articulá-las num fórum mais amplo e interativo; 4) elaboração e implementação de um sistema de acompanhamento e controle social para os temas prioritários; 5) elaboração e discussão em âmbito regional de uma agenda de propostas com as temáticas a serem articuladas. Nenhuma dessas atividades deve afastar-se de seu caráter pedagógico e da integração democrática dos segmentos sociais envolvidos. Os órgãos colegiados devem sempre considerar que as propostas poderão ser fruto de alterações, em função da adição de novos atores e de novas perspectivas para o processo. A pactuação das propostas é fundamental para que todos assumam a responsabilidade de implementar o projeto do Plano Diretor. As fontes de financiamento dessa estrutura participativa devem ter origem em tributos, taxas e tarifas públicas específicas para esses fins. Algumas dessas fontes já existem, tais como as contrapartidas dos estudos de impacto de vizinhança e os mecanismos de transferência ou compra do potencial construtivo.

Os estudos relativos à implementação das propostas devem ser elaborados também no âmbito regional, isto é, devem ser custeados, acompanhados e articulados por todas as microrregiões dos municípios. Atualmente conhecemos algumas experiências para a elaboração de estudos em âmbito regional que se têm mostrado eficientes. Com base nessas experiências, podem ser úteis 1) a implementação de um sistema de informações regionais, disponível para todas as microrregiões, com dados sobre o meio urbano e ambiental que vão além do âmbito local; 2) a redefinição das prioridades regionais, com base nos estudos elaborados; 3) a otimização das atividades profissionais envolvidas nos estudos.

Por fim, é necessário incorporar a integração regional ao corpo da lei do Plano Diretor de cada município, isto é, devemos retornar ao Plano Diretor após o término dos estudos sobre a estrutura institucional da participação comunitária, das diretrizes, dos programas, das obras e dos projetos deliberados. Ao incorporar tais deliberações ao Plano, é preciso ter ciência também da necessidade de se reverem os instrumentos do orçamento municipal e outras peças do planejamento municipal setorial.

5.6.2 *Buen vivir: específico, transescalar e multidisciplinar*

Os primeiros Planos Diretores de Vitória (1984, 1994) e de Serra (1996) são tradicionais, contêm um extenso diagnóstico técnico da realidade física, dos indicadores sociais, dos fatores econômicos, da capacidade administrativa de cada município, entre outros. São ainda abrangentes (pelo menos em seus objetivos) e estabelecem políticas públicas para uma ampla gama de políticas setoriais, como segurança, emprego e cultura. Tais Planos, como era comum naquela época, pretendiam resolver todos os problemas da cidade, mesmo aqueles que fugiam da competência do poder municipal. Tratava-se de uma listagem de boas intenções que dificilmente poderiam ser implementadas, devido à falta de especificidade. Já os Planos Diretores vigentes em Vitória e Serra após o Estatuto da Cidade tomaram outra direção. Mas, ainda assim, em alguns de seus instrumentos, faltam especificidades que os habilitem para serem autoaplicáveis.

Falta-lhes, ainda, considerar ações transescalares e multidisciplinares. Transescalares no sentido de incorporação das escalas nacional, regional e microrregional em seu próprio benefício, sem, no entanto, comprometer a harmonia entre os povos e a solidariedade a ser conquistada no processo de construção da articulação regional. Os artifícios transescalares são fundamentais no aprimoramento dos Planos Diretores atuais. Conforme afirma Brandão (2004a, p. 174), o capitalismo aperfeiçoou seus instrumentos de ação e incorporou a capacidade de se transescalar; “se o sistema esmerou sua ação, é preciso que, quem quer que procure controlá-lo e transformá-lo, faça o mesmo: aperfeiçoe sua capacidade de promover ações também transescalares”. Já adotar ações multidisciplinares não significa retornar aos Planos muito abrangentes, os quais já denunciamos como inadequados. Ao contrário disso, as ações multidisciplinares relacionam os vários temas afetos à questão regional, sem, no entanto, contemplar medidas diretas. O Plano Diretor é um instrumento de mudanças sociais voltadas para as questões urbanas, e assim deve ser mantido.

Experiências recentes podem lançar luz na questão da especificidade, da dimensão transescalar e da pluralidade de temas que devem ser considerados nos Planos Diretores. A experiência considerada aqui como principal é a do *Buen Vivir*, que pode ser entendida como uma plataforma de encontro de diferentes maneiras de compreensão do mundo e do papel do homem nele. Pode ser fecunda para o debate

político sobre as alternativas ao desenvolvimento, que não discriminam as diferenças, que absorvem as distintas posturas e que confrontam os elementos críticos em comum, sem, no entanto, se sobreporem aos modos de vida e às visões subjetivas. Essa plataforma alimenta um esforço contra-hegemônico por permitir 1) a consciência política entre as diversas classes populares, 2) a redução dos interesses particulares em prol do interesse geral, 3) a superação da perspectiva economicista no projeto político do Estado e 4) a incorporação de uma perspectiva intercultural na articulação entre o processo político e os movimentos sociais, intelectuais e críticos. A compreensão contra-hegemônica, como afirma Flor (2011, p. 87), é a chave para a “[...] concretização em um momento de ruptura, que demanda um salto adiante, deixando para trás os âmbitos discursivos hegemônicos, e abrindo horizontes para novos paradigmas”⁴⁶. Adotar uma postura contra-hegemônica, como vimos na análise do *Buen Vivir*, pode ser fundamental para a efetiva inclusão territorial, a justiça social e a gestão democrática.

Nesse sentido, defendemos que os Planos Diretores Alternativos de Vitória e Serra adotem a pluralidade advinda do conceito do *Buen Vivir* e se orientem nos seguintes eixos:

- Inclusão territorial – garantia aos pobres do acesso à terra urbanizada e bem localizada, incluindo a segurança de posse da moradia.
- Justiça social – distribuição mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano.
- Gestão democrática – participação cidadã na concepção, execução e fiscalização da política urbana.⁴⁷

Entendemos que tais eixos são os principais desafios da atual gestão dos Planos Diretores de Vitória e de Serra, que, devido à sua complexidade, devem estar fundamentados em conciliações de desejos e de tensões, sem, no entanto, deixar de lado suas constantes revisões críticas. É nesse sentido que identificamos a necessidade de uma revisão das atuais políticas sociais que se propõem reduzir a

⁴⁶ Texto original: “[...] concreción en un momento de ruptura, que demanda un salto hacia adelante, dejando atrás los ámbitos discursivos hegemónicos, y abriendo horizontes hacia nuevos paradigmas”.

⁴⁷ Embora o Eixo Ambiental seja relevante – inclusive é um dos eixos principais do *Buen Vivir* –, não o incluímos como prioritário por restringir-nos aos temas que se relacionam com os Planos Diretores. Estamos ciente de que a degradação do ambiente natural se dá, em grande medida, devido a práticas urbanas pouco amigáveis, mas entendemos que o Plano Diretor age como coadjuvante na busca por soluções que visem superar as problemáticas ambientais.

pobreza e, para tanto, focam apenas a melhoria da renda. Pobreza não se restringe à baixa renda financeira; diz respeito também à falta de acesso aos serviços e bens necessários à vida das pessoas. Esse acesso não deveria restringir-se ao poder de compra, pois há outros meios de alcançá-lo. As políticas públicas deveriam adotar a universalização da cidadania por meio desses bens e serviços. Certamente, a microrregionalização aqui proposta ajudaria na identificação das necessidades a serem universalizadas.

[...] na visão alternativa e crítica [...] os movimentos sociais podem e devem desbravar canais alternativos de participação e interlocução. As lógicas diversas das partes envolvidas devem ser respeitadas. *Arenas de coordenação de interesses, diálogos, conflitos e consensos devem ser elaboradas continuamente.* [...]

Qualquer caminho perspectivo para o Brasil de discussão do desenvolvimento socioeconômico e do avanço político terá de ser o de resgatar a potência virtuosa de nossa diversidade. Nós sempre trabalhamos as heterogeneidades estruturais do país como problemas. É uma ideia equivocada. Nós sempre trabalhamos a nossa diversidade, a nossa desigualdade como grande empecilho. Poderíamos trabalhar todas essas assimetrias como um campo interessante de diversidade de um país continental muito rico e complexo em todos os sentidos (BRANDÃO, 2004a, p. 176, grifos do autor).

Pretendemos, com essas propostas, a recomposição do território por meio da ação planejada, isto é, por meio da construção (ou reconstrução) dos espaços públicos e dos canais institucionais, desconstruídos ostensivamente pelas políticas neoliberais. Pretendemos que a ação pública supere a mera gestão de crises geradas pela privatização do espaço público, pela política do Estado mínimo, pela relativização da democracia ou outras (tal como vimos nas seções 1 e 2). Em uma visão de alternativas, essa (re)construção passa a servir ao estabelecimento de um ambiente salutar para microiniciativas articuladas que, ao serem multiplicadas e universalizadas, provocariam uma mudança social efetiva.

5.6.3 Questões problemáticas transescalares: mobilidade, uso do solo e moradia

Defendíamos (em 5.1) que as políticas públicas derivadas dos Planos Diretores deveriam extrapolar os limites geopolíticos e que a busca por soluções comuns deveria dar-se em âmbito microrregional. Mas essas defesas nem sempre são facilmente plasmadas em contextos sociais em que a definição de cada ente é conflituosa, como é o caso de Vitória e Serra. Esses conflitos se devem, na maioria

das vezes, às assimetrias econômicas que envolvem os municípios. Para enfrentar essas dificuldades, é preciso estabelecerem-se pactos contratuais claros, que definam as contribuições de fundo financeiro e gerencial, a participação da comunidade, o compartilhamento de equipamentos, o funcionamento das equipes, entre outros aspectos. Os pactos só serão efetivos quando os espaços de discussão forem abertos a contribuições (ver 5.6.1) que assegurem o justo balanceamento dos ônus/sobrecargas e dos benefícios/vantagens entre os entes (ver 5.6.2) e quando os problemas forem resolvidos levando-se em consideração suas escalas de funcionamento.

Parece-nos adequado que os municípios (por meio de uma visão microrregionalizada) definam que escalas de trabalho são mais adequadas para cada problema. É notório que os problemas e processos urbanos são sentidos em níveis transescalares. Portanto, da mesma forma como os problemas e processos urbanos, a atuação deve ser feita de forma transescalar, o que significa agir na escala global e microrregional simultaneamente. Não somos adepto das teorias que defendem a escala global como exclusivo meio analítico e de interpretação das relações sociais. Mas também não somos afeto às teorias localistas. Propomos atuar com certa relatividade, ou melhor, propomos tomar cada problema como um caso particular que merece ser interpretado ora sob a ótica das relações globais, por meio das relações microrregionais, ora, ainda, sob uma ótica que combine ambas as escalas. Essa abordagem “sustenta que ‘a escala não está ontologicamente dada, nem constitui um território geograficamente definível *a priori*’. São configurações ‘cujos conteúdos e relações são fluidos, contestados e perpetuamente transgredidos’” (BRANDÃO, 2004a, p. 179).

A definição das escalas de interpretação deve ser físico-territorial, pois é nessa dimensão que facilmente serão percebidas as questões problemáticas. Alguns instrumentos que podem ser utilizados são 1) as cartografias cartesianas; 2) as delimitações com linhas imaginárias que circundam um grupo de microrregiões; 3) os levantamentos sobre a situação morfológica do solo; 4) os etnozoneamentos; 5) os mapeamentos sintático-espaciais; 6) os zoneamentos ambientais. Mas essa definição não pode restringir-se às questões físico-territoriais. Devem estar claras, também, as relações de oposição, contradição e complementaridade presentes endogenamente no território. Tais relações são fundamentais para assegurar uma

plataforma de convívios entre escalas, níveis e esferas, bem como são pré-requisitos para lançar mão de outros modos de funcionamento dos instrumentos de gestão urbana (como os previstos pelo Estatuto da Cidade e os já incorporados pelos Planos Diretores). A preocupação com a ampliação para além das questões físico-territoriais é importante para a politização da gestão pública e para a construção de uma efetiva cidadania. É importante também para combater as coalizões conservadoras e os privilégios daqueles que exercem domínio político sobre as microrregiões.

Assim como defendido por Vainer (2001), indicamos quais poderiam ser os objetivos centrais dos governos locais de Vitória e de Serra, comprometidos com os tecidos sociais menos favorecidos e voltados para a construção de alternativas societárias em âmbito transescalar. São objetivos para a ação individual e articulada: 1) a redução das desigualdades e melhoria das condições de vida em favor dos grupos sociais oprimidos e explorados e, necessariamente, em detrimento das classes dominantes; 2) a criação de espaços de lutas populares e, de modo geral, a promoção de sujeitos e de grupos políticos e politizados; 3) o enfraquecimento das coalizões dominantes, por meio da desmontagem dos mecanismos de reprodução de poder a modo convencional (clientelismo, alianças partidárias) e dos dispositivos (leis, peças orçamentárias, instrumentos de gestão urbana) que favorecem a privatização do bem público. Ao assumirmos uma perspectiva transescalar, buscamos a inserção de uma parcela crescente do tecido social e urbano para dentro das políticas públicas em geral. Na tentativa de ilustrar a forma como essas inserções se dão, selecionamos três questões problemáticas: mobilidade, uso do solo e moradia (conforme critérios adotados em 4.3.3).

Passamos a dissertar primeiramente sobre a questão problemática da mobilidade urbana, que se refere ao planejamento do deslocamento de pessoas e bens na cidade. No território estudado (conforme evidenciado em 4.6), essa questão abrange necessariamente os espaços para além das delimitações geopolíticas. Numa abordagem sobre a mobilidade de Vitória e Serra, é preciso atentar para as seguintes ações:

- planejar o deslocamento de pessoas e bens considerando os diversos meios de transporte individual, coletivo e de carga, sejam eles motorizados ou não;

- priorizar os meios de transporte coletivo e, sobretudo, o trato com pessoas com dificuldades de locomoção;
- promover ações voltadas para essa questão, que, devido a seu caráter imanente articulador, deve estar combinada com outras questões, como o uso do solo, a distribuição dos serviços, a integração e o acesso a espaços de convívio e moradia;
- estabelecer mecanismos de integração intermodal entre os meios de transporte existentes e a serem implementados.

A principal dificuldade para o planejamento da mobilidade no âmbito da articulação microrregional em Vitória e Serra são as limitações de cooperação intermunicipal para a delegação conjunta de serviços, o redesenho das linhas de transporte, a otimização dos serviços (principalmente onde há superposição de serviços sem complementaridade) e a melhoria de serviços já prestados (como o de transporte metropolitano de ônibus). Nesse sentido, avaliamos como necessária a implementação das seguintes medidas: 1) criar um colegiado para gestão da mobilidade desde uma perspectiva microrregional, da articulação entre microrregiões e da cooperação intermunicipal; 2) estabelecer mecanismos que permitam a participação comunitária em todos os estágios da elaboração e implementação das políticas de mobilidade; 3) elaborar um diagnóstico atualizado para identificar as medidas que ofereçam melhores condições ao transporte público de massa; 4) reformular o desenho urbano, em escala regional, de forma a combinar políticas de mobilidade e redistribuição dos serviços essenciais; 5) implementar um sistema de transporte que priorize a eficiência energética, racionalize o tempo de deslocamento e combine diversos modais para atendimento das especificidades de cada microrregião.

Já quanto à questão problemática do uso do solo, devemos refletir sobre os impactos da ocupação do solo pelas cadeias produtivas industriais instaladas em Vitória e Serra. Tais complexos e cadeias foram implementados sem as devidas políticas de compensação para equilíbrio harmônico entre as atividades econômicas e de reprodução social e o ambiente. Nesse cenário, parece-nos que o papel dos gestores da política urbana é, primeiramente, o de promover e articular desejos e tensões sobre os resultados da ocupação territorial derivados desses complexos. Esses consensos são fundamentais para que os resultados sejam avaliados e

compreendidos pela sociedade. O segundo estágio é o da formulação de pactos contratuais sobre as formas de implementação de novas atividades econômicas e de como elas estarão plasmadas no território. Esses pactos, apesar de contratados individualmente, devem estar articulados com a questão problemática da mobilidade, bem como com outras relacionadas à vida social e ao ambiente natural. Devem ser considerados os aspectos tanto microrregionais como regionais, devido aos impactos na vizinhança e no ambiente natural, sentidos para além dos limites geopolíticos municipais.

No Estado Capitalista, a construção civil é sobretudo uma iniciativa de particulares. Mas a ocupação do solo não é uma atividade exclusiva dos proprietários de terra. O Estado colabora fundamentalmente para esse quadro, ao implementar políticas e programas de infraestrutura. Embora muitas das infraestruturas que atravessam mais de um município sejam fruto de iniciativas da esfera federal ou estadual, o município deve estar ciente dos impactos envolvidos com sua instalação. Em uma perspectiva pós-desenvolvimento, o município não deve ser apenas o agente-alvo de ações em seu território (mesmo aquelas que objetivem o desenvolvimento nacional), ao contrário, deve ser sujeito ativo, que discute em pé de igualdade com outros atores da Rede. Mas somente por meio do reconhecimento de sua capacidade e da conciliação de desejos e de tensões sobre o futuro de cada microrregião é possível estabelecer-se um espaço de discussão que diminua a assimetria de poder entre esses atores.

Quando o próprio Governo Municipal quebra as regras consensuadas, o estabelecimento dos consensos não terá efetivo resultado. Para evitar que os consensos estejam pendentes de políticas partidárias, as obras relativas às atividades econômicas, de serviços e de infraestrutura sob domínio do governo de Vitória e de Serra devem estar contempladas nos respectivos Planos Diretores. Isso pressupõe que o Plano Diretor seja específico e autoaplicável e que os investimentos estatais estejam previamente contemplados no Plano. Mas estar contemplado não é suficiente; os investimentos devem estar articulados com outras políticas públicas, como as de restrição de ocupação do solo, e devem ser pactuados com a sociedade por meio de iniciativas de participação comunitária em âmbito regional.

Por fim, quanto à questão problemática da habitação, é importante ressaltar a necessidade de incluir aqueles agentes que historicamente são excluídos das políticas tradicionais de habitação. A oferta habitacional deve garantir o abrigo para todos os indivíduos, a equalização da renda com as despesas com a habitação, a oferta de condições para aquisição e estabilização do preço das moradias, as tipologias, dimensões e condições físicas adequadas e seguras, a disponibilidade de ambiente natural e construído equilibrado e os serviços e infraestruturas adequados, compatíveis e confiáveis. Com base nas necessidades apontadas e no atual quadro habitacional de Vitória e de Serra, fica clara a urgência na implementação de políticas que satisfaçam as necessidades por moradia, serviços, infraestruturas, bem como garantias jurídicas, econômicas e sociais, principalmente da população que habita os assentamentos precários, sejam eles ZEIS ou outros assentamentos oficialmente não reconhecidos.

Juridicamente é garantido, por meio da Constituição, a todos os cidadãos, o direito a habitação. Mas a compreensão do conceito de habitar passa necessariamente por integrar a moradia com o entorno, a partir da sua infraestrutura e da sua inserção no tecido urbano e ambiental. Nesse sentido, os municípios devem promover, simultaneamente, a recuperação urbanística e ambiental dos assentamentos precários. Mas a recuperação qualitativa dos espaços não é suficiente para atender as necessidades habitacionais de Vitória e de Serra. Há ainda um *deficit* habitacional, isto é, há demanda por novas moradias que exige esforço das políticas urbanas e fundiárias para ser atendida. Em ambos os municípios, a oferta de moradia está intimamente relacionada à ampliação de terra urbanizada, isto é, dotada de qualificativo urbano. O Plano Diretor é o instrumento adequado para sanar essa demanda. Já há instrumentos específicos, disponíveis no Estatuto e já previstos nos Planos de Vitória (2006) e de Serra (2012), que podem ser implementados com vistas a atingir esse objetivo (ver 4.5).

Além disso, os complexos processos de conurbação que envolvem Vitória e Serra exigem soluções para as questões problemáticas a partir de uma visão transescalar. O problema habitacional é evidentemente microrregional, mas sua solução é sentida muito além desse limite. A concentração locacional de empreendimentos imobiliários de alta densidade para classes médias em Serra, por exemplo, tem implicações nos modos de mobilidade em toda a Região Metropolitana, especialmente em Vitória.

Somente ao relacionarmos o descomprometimento do mercado imobiliário e do Estado para atender as necessidades habitacionais das populações com baixa renda em Vitória, com a ocupação irregular nas franjas urbanas de Serra, é possível entender como a questão habitacional pode ter implicações para além dos limites municipais.

5.6.4 O zoneamento e a articulação microrregional

O Zoneamento Urbanístico dos Planos Diretores, assim como estão instituídos hoje, é legislação de caráter complementar ao Plano. O Zoneamento não pode ser confundido com o próprio Plano, na medida em que as zonas têm por finalidade aplicar apenas parte das diretrizes urbanas contidas no Plano. Conforme vimos em 4.5, o Zoneamento Urbanístico de Vitória e de Serra tem-se mostrado como um instrumento de implementação efetiva de regras de ocupação do solo. Assim, devido a suas propriedades, o Zoneamento apresenta-se como instrumento adequado aos propósitos do Plano Diretor Alternativo de Vitória e de Serra.

Em uma visão alternativa, o controle *stricto senso* do uso do solo, no qual se classificam as atividades inconvenientes de cada zona, deve estar efetivamente sujeito a prévia autorização do Poder Público. Essa autorização deve ser concedida em função da dimensão do impacto do empreendimento a ser implementado (independente de ser voltado para a produção econômica, a reprodução social, a infraestrutura, a requalificação urbana ou o ambiente). Os empreendimentos que têm impacto para além dos limites municipais devem ser autorizados, também, por uma instância de controle urbanístico instituída em âmbito regional. Atualmente, os impactos ambientais contam com uma instância de controle que se aproxima da ideia aqui defendida. Via de regra, empreendimentos que interferem no ambiente natural em âmbito regional só podem ser aprovados pelo Governo Estadual e os de influência nacional, pelo governo federal. Entretanto, a política de aprovação ambiental não pode ser tomada como exemplo perfeito para o trato das diversas escalas de atuação. Certamente as políticas ambientais são multiescalares, mas estão longe de ser transescalares *stricto senso*. Além disso, na medida em que os projetos ambientais são aprovados, nota-se a vinculação político-partidária e o caráter de medida tomada meramente em prol do “progresso nacional”. Essa situação deflagra que, em geral, as esferas superiores (Governo Estadual e Federal)

são indiferentes às prerrogativas microrregionais. Difere, portanto, do que defendemos, isto é, a aprovação de empreendimentos a partir de um ponto de vista transescalar, significando que todas as escalas geográficas envolvidas terão simetricamente poder de discussão sobre os impactos, sobre o que é desejoso e sobre possíveis ações mitigadoras ou restritivas.

Devemos atentar também para os efeitos urbanos de empreendimentos impactantes, geralmente sentidos em médio ou longo prazo. Tais empreendimentos devem ser acompanhados no decorrer de sua implementação e na operação. O tempo necessário para isso varia de acordo com o tipo e a dimensão do empreendimento.

Sugerimos que em pesquisas futuras sejam elaborados estudos sobre impactos urbanos de empreendimentos já implementados na tentativa de quantificar o tempo necessário para o acompanhamento da operação. Além disso, é necessário acompanhar a evolução no entorno do empreendimento, para garantir que futuras expansões urbanas estejam em consonância com as antigas atividades já instaladas. No caso de Vitória e de Serra, o complexo industrial da Vale/CST é um caso emblemático. Há tempos, o complexo industrial tem perturbado os habitantes do entorno e vice-versa. No sentido de acompanhar a operação dos empreendimentos e o surgimento de outras atividades possivelmente incompatíveis no entorno, sugerimos para Vitória e Serra um sistema de informação e controle, em âmbito regional, para avaliação crítica da evolução urbana na microrregião receptora do empreendimento. Essa avaliação deve compor as futuras revisões dos instrumentos de planejamento a fim de minimizar a degradação da qualidade urbana entre os empreendimentos já implantados ou futuros. A avaliação crítica, a partir do ponto de vista da articulação microrregional e do controle e uso do solo, deve ser subsídio para a revisão constante do Plano Diretor, principalmente nos seguintes aspectos:

- na compatibilização do zoneamento de Vitória e Serra, tomando os devidos cuidados nos casos de usos incômodos geradores de tráfego e empreendimentos geradores de impacto;

- na distribuição dos polos de empreendimentos e de atividades de forma equilibrada, no sentido de evitar conflitos de vizinhança com os usos destinados a reprodução social;
- na compatibilização dos empreendimento e atividades entre si, principalmente aquelas relacionadas com a produção econômica e a infraestrutura;
- na promoção de políticas de coibição de assentamentos humanos irregulares, por meio de uma política habitacional eficiente; na delimitação de áreas específicas para a implementação de empreendimentos habitacionais voltados à população de baixa renda, sem deixar de observar a compatibilização harmônica entre as atividades econômicas e a infraestrutura no interior do assentamento, fundamental para a reprodução social; na implementação de políticas de ocupação dos vazios urbanos;
- no equilíbrio dos índices construtivos e no controle da especulação imobiliária entre as diversas microrregiões dos dois municípios;
- no estabelecimento de áreas ambientais e no compromisso conjunto para preservá-las.

Nenhuma dessas medidas será eficaz sem que essas diretrizes estejam articuladas com outras políticas setoriais. A observância a outras peças de planejamento é a principal forma de articulação das políticas. Devem-se observar principalmente os planos ambientais, as unidades de conservação, os planos de manejo, os planos viários e os planos de desenvolvimento econômico e de (re)urbanização. Essa articulação deve ser estabelecida em três movimentos: primeiramente, o Plano Diretor deveria observar as orientações/definições dos Planos Setoriais de forma crítica, no sentido de incorporá-las em futuras revisões; no segundo movimento, os Planos Setoriais incorporariam as revisões críticas do Plano Diretor; por fim, o Plano Diretor reavaliaria suas definições (re)incorporando as revisões dos Planos Setoriais. Esses movimentos devem ser constantes e contínuos, uma vez que são necessários para que haja interação entre as diversas políticas estatais.

5.6.5 Outros instrumentos da política urbana para o âmbito regional

Os instrumentos da política urbana, aos quais nos referimos no título desta subseção, são uma série de mecanismos consolidados no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Atendendo aos objetivos desta pesquisa, restringimo-nos a analisar

os instrumentos que têm interface com a temática da articulação microrregional e que, ao mesmo tempo, oferecem mecanismos adequados para trabalhar a questão problemática urbana de Vitória e de Serra. São eles: o estudo de impacto de vizinhança, a desapropriação, a utilização compulsória e a regularização fundiária. Esses instrumentos estão instituídos nos municípios por meio do Plano Diretor. Embora o Plano Diretor seja, ele próprio, um instrumento da política urbana, não o avaliaremos como um instrumento, ou seja, o Plano Diretor será interpretado nesta parte do trabalho como uma peça articuladora de instrumentos, e não como um deles.

O estudo de impacto de vizinhança é um instrumento obrigatório de avaliação dos empreendimentos que geram danos ambientais e urbanos, como *shoppings*, escolas, hipermercados, centros culturais, postos de combustível, indústrias, entre outros. Esses empreendimentos geradores de impactos podem trazer incomodidades aos moradores da vizinhança, prejuízos ao uso do solo e distorções nas diretrizes urbanas do Plano Diretor. O estudo é frequentemente elaborado em casos pertinentes à temática e à articulação microrregional. Em geral, empreendimentos classificados como geradores de impacto têm abrangência além dos limites territoriais da sua microrregião de implantação e, por vezes, também além dos limites do município. Ao reconhecer essa abrangência, esse tipo de estudo, mesmo sendo legislado pelo Plano Diretor local, vem abrangendo territórios de outras unidades federativas.

Os estudos promovidos no âmbito desses instrumentos podem contribuir para revelar as medidas a serem adotadas pelo empreendimento e pelas Prefeituras para tratar as questões de interesse regional. Por exemplo, os parcelamentos que podem atrair moradores de municípios vizinhos, como o Alphaville, na fronteira de Serra e Vitória, devem ter especial atenção. Esses tipos de loteamentos podem trazer consequências para a circulação de veículos nas rotas de acesso, degradação do ambiente natural, saturação da infraestrutura sem que haja possibilidade de expansão dentro do próprio município, entre outras. O estudo de impacto de vizinhança deve ser capaz de premeditar e avaliar esses problemas. Revela-se aí o potencial do estudo no apoio às soluções, primeiramente na correção/ajuste do projeto do empreendimento para minimizar os impactos e, ainda, para a definição de ações compensatórias aos impactos não mitigáveis. O estudo de impacto de

vizinhança pode ainda indicar possíveis alterações nos índices urbanísticos do entorno, mas nesses casos devemos atentar para que as diretrizes de promoção urbana não sejam comprometidas por alterações em atendimento a interesses de particulares e para que essas alterações tragam benefícios efetivos a todos os envolvidos.

A desapropriação da terra, outro instrumento da política urbana, tem diversos propósitos relacionados a esta pesquisa. Podemos citar: 1) o controle da especulação imobiliária; 2) a redução da subutilização da terra; 3) a minimização de conflitos que envolvem a posse da terra; 4) a provisão de habitação e de habitabilidade para microrregiões ou assentamentos precários; 5) a promoção, conclusão ou execução de empreendimentos de interesse público. A característica comum a todas as ações de desapropriação é a garantia da prevalência do interesse público, social ou coletivo sobre o interesse privado ou particular.

Podem-se apontar algumas limitações de ordem prática que afetam a desapropriação. A primeira limitação é utilização dos valores venais – com fins tributários – para a indenização dos proprietários. Isso porque, em geral, as prefeituras têm um cadastro imobiliário desatualizado, uma cartografia imprecisa e uma política tributária baseada em situações hipotéticas e meramente políticas. Devido a esses motivos, frequentemente as desapropriações geram demandas jurídicas de longo prazo e muitas vezes são atrapalhadas por demoradas brigas judiciais. Os problemas são, portanto, de ordem política, e não instrumental. Dessa forma, as soluções não devem ter origem no Plano Diretor; devem partir de uma política tributária de imóveis urbanos, fundamentada em pesquisas de campo e condizentes com a realidade de cada microrregião.

Outra limitação, essa sim relacionada ao Plano Diretor, é a constante falta de regulamentação legal/jurídica dos imóveis que não cumprem a função social da propriedade. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) estabelece que a desapropriação é o final de um processo que inicia com o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. O uso compulsório da propriedade deve ser determinado e especificado no Plano Diretor. Entretanto são raros os casos no Brasil em que as propriedades alvo de desapropriação estão especificadas no Plano Diretor. Os casos de Vitória (2006) e de Serra (2012) não são exceções. Os resultados são a proliferação de vazios urbanos em locais de completa infraestrutura, a elevação dos

preços de mercado dos imóveis devido à baixa capacidade de atendimento à demanda habitacional, a segregação socioespacial e a ocupação de assentamentos precários (geralmente nas bordas das cidades) por falta de imóveis que atendam as faixas de renda inferiores.

Nos casos de desapropriação, desde um enfoque regional, a articulação intergovernamental entre Vitória e Serra pode 1) auxiliar na identificação de demandas de utilidade pública para os imóveis; 2) estabelecer justificativas mais acertadas para desapropriação com fins específicos e coletivos; 3) evitar desgastes com ações jurídicas individualizadas; 4) propiciar a uniformização das regras para desapropriação; 5) viabilizar a atualização das ferramentas de tributação, que são a base para precificação das propriedades. Devemos atentar ainda, no caso das áreas conurbadas de Vitória e de Serra, para as interferências da especulação imobiliária de uma cidade na política de ordenamento do solo. Portanto, tratar a questão da desapropriação como ferramenta de justiça socioespacial em âmbito regional facilita a ação para além dos interesses microrregionais, isto é, os benefícios de uma política de desapropriação em âmbito regional podem trazer vantagens para todos os municípios envolvidos.

Os instrumentos de regularização fundiária têm por objetivo legalizar a permanência de moradores que não possuem a titularidade dos imóveis. Os mecanismos de regularização fundiária estão pulverizados no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e nos Planos Diretores de Vitória (2006) e de Serra (2012). Para a sua implementação faz-se necessário utilizar articuladamente no mínimo os seguintes instrumentos: zonas especiais de interesse social, usucapião, direito de preempção, concessão do direito real de uso e desapropriação. Paralelamente, para uma efetiva justiça socioespacial, devem-se implementar ações de (re)qualificação urbana, isto é, avançar para além da simples questão legal do lote e implementar qualificativos no entorno. Essas medidas visam à inserção urbana da população que historicamente tem sido excluída das políticas urbanas legais e formais, bem como ao cumprimento da função social da propriedade.

Os estudos sobre regularização fundiária apontam que os modos de implementação desses mecanismos devem ser exclusivos para cada lote ou assentamento. Embora as ações devam ser individualizadas, os objetivos e resultados serão revertidos para toda a cidade, com benefícios, tais como 1) o provimento de habitação adequada,

diminuindo o *déficit* habitacional qualitativo (inadequação habitacional e do entorno); 2) o aumento da capacidade construtiva dos assentamentos, otimizando os espaços urbanos; 3) o contingenciamento da ocupação em áreas ambientalmente sensíveis. A regularização deve ser implementada com vistas a dar continuidade aos serviços prestados pelos órgãos públicos. Devemos ter em mente que a infraestrutura (re)qualificada deverá ser mantida ao longo dos anos. A ação de regularização fundiária deve envolver pelo menos três temas (FREITAS, 2007):

- urbanístico: para a garantia da melhoria da infraestrutura, da acessibilidade, da mobilidade, dos espaços de convivência, da disponibilidade de serviços públicos;
- ambiental: para melhoria das condições ambientais, incluindo o saneamento, o controle de áreas de risco e a conservação dos recursos naturais;
- reconhecimento legal da moradia: por meio do registro em cartório e o provimento de todos os direitos legais, bem como a inserção da ocupação irregular nas cartografias, cadastros e políticas da cidade.

As políticas de regularização fundiária não deveriam ser formuladas isoladamente. Em áreas conurbadas, como em Vitória e Serra, esta recomendação se torna ainda mais evidente. Afinal, os assentamentos precários e irregulares situados nos limites municipais necessitam de medidas integradas e articuladas, bem como de políticas semelhantes para que todos os agentes envolvidos no processo possam agir de forma eficiente.

6 REFLEXÕES FINAIS E HIPÓTESES PARA FUTURAS PESQUISAS

Nesta seção, à guisa de conclusão, não caberia tentar repetir, mesmo que resumidamente, as diversas ideias centrais e argumentações destacadas ao longo da dissertação. Procuraremos, portanto, consolidar as principais influências técnico-ideológicas e enunciar os temas abordados ao longo do trabalho.

Esta pesquisa relacionou três objetos centrais: 1) a crise do Plano Diretor, acentuada pelo colapso das políticas urbanas, muito mais dedicadas ao capital global e às elites locais, organizadas para sequestrar o destino das comunidades locais (RIBEIRO, 2008); 2) os dilemas do planejamento na escala microrregional, nada solidário às sociedades que estão desalinhadas dos processos e que sofrem com violentas iniciativas de raízes hegemônicas; 3) o esgotamento do direito à cidade e a privação da justiça ambiental/espacial. A relação entre esses três objetos centrais contribuiu para a compreensão do Plano Diretor como instrumento de planejamento, de disseminação de discurso, de imposição violenta de uma ordem urbanística hegemônica e, sobretudo, de mudança social. Esta pesquisa avançou, ainda, no sentido de contribuir para a formulação de uma agenda aberta para estudos voltados à idealização de alternativas futuras para as crises sociais, produtivas e políticas, originárias da difusa noção de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos. A origem desta pesquisa foi a percepção dos dilemas e das lacunas envolvendo o planejamento urbano e a articulação regional. Para o enfrentamento desses dilemas e lacunas, defendemos o microrregional como necessária instância a ser contemplada nos Planos Diretores Alternativos e no planejamento urbano e municipal. O resultado foi a elaboração de um Plano Diretor Alternativo entre Vitória e Serra, em que se identificaram brechas e omissões dos instrumentos urbanísticos na escala regional e se apontaram caminhos possíveis no enfrentamento desse quadro.

Concluimos que o Plano Diretor é um modo de disseminação do desenvolvimento. O termo desenvolvimento é entendido como mudança social, como panaceia e como política e ação deliberadas por Estados e agências de desenvolvimento com clara orientação eurocêntrica e neoliberal. Com base nessa conclusão, chamamos os atuais planos de Plano Diretor de Desenvolvimento, que está moldado segundo difusas regras originadas no arcabouço das ciências da administração empresarial,

e que é orquestrado pelos agentes do desenvolvimento, como as elites locais, o Estado-Nação, o FMI, a ONU e o Banco Mundial. Mas o Plano Diretor não deve ser reduzido a um instrumento de dominação imperialista. Ao contrário, devemos entender o Plano Diretor como uma relação social, composta por tensões sociais, conflituosas ou coincidentes. São exatamente as características conflituosas do Plano Diretor (originárias do modo próprio de atuação do Estado Capitalista) que permitem janelas contra-hegemônicas e mudanças de paradigmas. Investir nos conflitos imanentes do Plano Diretor parece-nos ser a principal forma de insurgência de um Plano Diretor Alternativo, que difere fundamentalmente do Plano Diretor de Desenvolvimento exatamente por aquele negar a necessidade do desenvolvimento como mudança social.

Considerando a necessária mudança paradigmática, a pesquisa tem por base teórico-ideológica o “pós-desenvolvimento”, conceito que fundamenta o posicionamento analítico assumido nesta pesquisa. O pós-desenvolvimento surge como defesa da necessidade de mudanças dos paradigmas vigentes no ideário desenvolvimentista, ou seja, contra a necessidade de crescer por crescer e em prol do decrescimento e da universalização das benesses para satisfação das necessidades humanas. Essas defesas foram necessárias para avaliação da disseminação dos diversos discursos hegemônicos e contra-hegemônicos bem como para reflexão sobre os modos de difusão de ideologias de representação do desenvolvimento e de constituição de matrizes consideradas civilizacionais.

Em uma análise qualitativa sobre os Planos Diretores, concluímos: 1) o planejamento urbano dos municípios e regiões no Brasil difere pelos esquemas de operação do Estado, embora em todos os lugares sejam assumidas (com diferentes intensidades) as lógicas do discurso do desenvolvimento e da gestão reguladas pelo sistema capitalista de produção; 2) a crise ambiental avolumou-se historicamente exigindo ações emergenciais, de forma que hoje não é mais possível planejar apenas em longo prazo; 3) qualquer avaliação sobre a efetividade do Plano Diretor deve considerar a estrutura do Governo Municipal e dos órgãos estatais que atuam na escala interfederativa bem como a capacidade dos servidores públicos de interpretar as diretrizes, a suficiência de profissionais capazes de implementar ações e a disponibilidade de mecanismos para participação comunitária; 4) a origem dos Planos (quer seja corporativa, tecnocrata, politqueira, comunitária ou ambientalista)

e suas proposições (para atendimento das expectativas locais, nacionais ou glocais) influenciam na forma de atuação do Plano Diretor; 5) a quantidade e a qualidade dos mecanismos de participação popular devem considerar sempre o perfeito atendimento às demandas dos contextos específicos de cada local; 6) a capacidade de investimento financeiro e institucional difere em cada município ou região; 7) é recorrente os municípios adotarem parcerias público-privadas na tentativa de ampliar a capacidade de investimentos do local e de atender as demandas por serviços e infraestruturas; 8) as práticas corporativas da cultura (principalmente de eficiência e de competitividade) são adotadas durante a elaboração dos instrumentos de planejamento e da implantação das diretrizes, independente dos contextos culturais; 9) parte da urbe e quase a totalidade do território rural são excluídos do planejamento do Estado, devido ao desinteresse do mercado por determinados territórios.

A análise dos Planos Diretores de Vitória (1984, 1994, 2006) e de Serra (1996, 2012) aponta que cada um é uma evolução de seus antecessores. Esses Planos não estabelecem significativas mudanças paradigmáticas ao longo do tempo. Podemos afirmar, dadas as suas características, que foram aprovados e hoje atuam de forma tradicional. Existem grandes diferenças entre os planos tradicionais (normativos) e o Plano Diretor trazido pelo Estatuto da Cidade (que envolve a busca por um pacto social para o ordenamento e a gestão do território), que nos leva a classificar os Planos Diretores de Vitória e de Serra como tradicionais, devido 1) ao extenso diagnóstico técnico sobre a realidade física, os indicadores sociais, os fatores econômicos, a capacidade administrativa da cidade; 2) à ampla abrangência, pelo menos, em seus objetivos, que estabelecem políticas públicas para uma ampla gama de políticas setoriais, como segurança, emprego e cultura; 3) à falta de detalhamento e às limitações impostas por instrumentos incapazes de ser autoaplicáveis. O Estatuto da Cidade, ao implementar outro tipo de Plano Diretor, abre possibilidades de novas práticas, apresenta uma nova concepção de planejamento urbano (embora desarticulada do planejamento regional) e estabelece formas outras de participação comunitária. Com o Estatuto da Cidade, os caminhos do planejamento urbano no Brasil foram abertos, ainda que com algumas imperfeições. Entretanto, sua implementação depende dos Planos Diretores Municipais. Aí está o principal gargalo. Afinal, como superar as injustiças (sociais,

ambientais, territoriais) se o Plano Diretor de Desenvolvimento funciona como um instrumento de disseminação de discursos e de reprodução do *status quo*? Os caminhos abertos pelo Estatuto da Cidade não acarretam expressivas e necessárias mudanças sociais em Vitória e Serra porque estão intimamente ligados aos modos de operação neoliberais, à delimitação geopolítica e à fisiologia do Estado Capitalista.

Por fim, pretendemos delinear alguns contornos gerais do que deveria ser o conjunto de alternativas para enfrentamento das forças do atraso que paralisam as cidades de Vitória e Serra. Essas alternativas transitam principalmente em temas como 1) a participação comunitária, agindo em duas escalas simultâneas, uma no microrregional e outra na articulação regional, nas quais as estruturas participativas existentes (conselhos e audiências) devem ser mantidas, a cooptação das comunidades pelos agentes do desenvolvimento deve ser minimizada e novas estruturas de participação comunitária em escala regional devem ser criadas; 2) agir simultaneamente de forma transescalar, multidisciplinar e específica, aproximando-se ao *Buen Vivir*; 3) tratar em especial da problemática da mobilidade e do uso do solo e da habitação, que obtiveram poucos avanços dentro dos Planos Diretores de Vitória (2006) e de Serra (2012); 4) dar maior importância ao Zoneamento Urbanístico (diferentemente de como ele é elaborado e utilizado na atualidade), para promover uma articulação microrregional efetiva; 5) não ignorar os diversos instrumentos da política urbana já consolidados, tornando-os mais autoaplicáveis e específicos para cada contexto microrregional.

Nos Planos Diretores de Vitória e de Serra, assim como nos de outros contextos brasileiros, há muito para se desconstruir: a hegemonia do discurso neoliberal, as práticas tradicionais de elaboração e condução do planejamento, as forças hierarquizadas que segregam as tensões sociais no Estado Capitalista, as formas de dominação física e cognitiva operadas pelos agentes do desenvolvimento... Há também muito a se construir: outras formas de organização do espaço, outras formas de participação comunitária, priorização das problemáticas que efetivamente afetam a sociedade... Isto é buscar o estabelecimento de novas formas coletivas de solidariedade social, ambiental e territorial, mais relacionadas aos contextos microrregionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Marcelo de Paiva; CARNEIRO, Dionisio Dias. **A Ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. 9 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- ABREU, Mauricio de Almeida. A cidade da geografia no Brasil: percursos, crises, superações. In: OLIVEIRA, Lucia Lippi (Org.). **Cidade**: história e desafios. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2002. p. 42.
- ACOSTA, Alberto. Respuestas regionales para problemas globales. In: LEÓN, Irene (Org.). **Sumak Kawsay/Buen Vivir y cambios civilizatorios**. 2 ed. Quito, 2010. p. 89-104.
- ACOSTA, Alberto; MARTÍNEZ, Martínez Yánez. **El buen vivir**: una vía para el desarrollo. Abya-Yala, Quito, 2009.
- ALBÓ, Xavier. Suma qamaña= convivir bien. ¿Cómo medirlo? In: FARAH H., Ivone; VASAPOLLO, Luciano (Org.). **Vivir bien**: ¿Paradigma no capitalista? La Paz, Bolívia: CIDES-UMSA, 2011. p. 133.
- ALLEN, Tim; THOMAS, Alan. **Poverty and Development**. Londres e Nova York: Oxford e The Open University Press, 2000.
- ALVIM, Angélica A. Tanus Benatti et al. Desafios das Políticas Urbanas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação e controle social. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, v. 6, n. 1, p. 1-24, 2007.
- APPADURAI, Arjun. Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy. In: LECHNER, Frank J.; BOLI, John J.; TIFFIN, Helen (Org.). **The Post-Colonial Studies Reader**. 2 ed. Orxford: Routledge, 2006. p. 468-472.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. As parcerias público-privadas—PPPs no direito positivo brasileiro. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**, v. 17, p. 51-90, 2005.
- ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos B; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- ARRAIS, Tadeu Alencar. A cidade e a região / a cidade-região: reconhecer processos, construir políticas. **Cadernos Metrôpole**, v. 20, n. 2, p. 81-91, 2008.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NB 12267**: Normas para elaboração de Plano Diretor. Rio de Janeiro: ABNT, 1992.
- AYMA, Evo Morales. Prólogo. In: FARAH H., Ivone; VASAPOLLO, Luciano (Org.). **Vivir bien**: ¿Paradigma no capitalista? La Paz, Bolívia: CIDES-UMSA, 2011. p. 10.
- AZEVEDO, Heloisa Pereira Lima. Planejamento e Gestão Municipal: planos diretores - avanços e alertas na implementação. In: FARIA, Rodrigo de; SCHVARSBURG, Benny (Org.). **Políticas Urbanas e Regionais no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011. p. 33-49.

BANCO DO BRASIL. Estratégia para o desenvolvimento sustentável. In: BANCO DO BRASIL (Org.). **Livro de Informações Codificadas - LIC, Capítulo 141**. Disponível pela Intranet BB. Brasília, 2006.

BARROS, Ricardo de Faria. **Desenvolvimento regional sustentável**: a experiência do Banco do Brasil. 2007. 201 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Social e Trabalho). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília. 2007.

BERNARDES, Lysia. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. **Anál. & Conj.**, v. 1, n. 1, p. 83-119, 1986.

BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e políticas públicas**, n. 13, p. 111-147, 1996.

BOLÍVIA. Constitución Política del Estado. **Site**: Disponível em: <<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=469>>. Acesso em: 20 de mar. de 2015.

BOTECHIA, Flavia Ribeiro; BORGES, Heraldo Ferreira. Atlas Urbanístico de Vitória: inventário dos planos urbanos para a cidade de Vitória (ES) ao longo do século XX. In: II Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2014, São Paulo. **Anais...** Disponível em: <http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/ST/ST-CDR-014-2_BOTECHIA.BORGES.pdf>. Acesso em: 6 de fev. 2015.

BRANDÃO, Carlos Antonio. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento**: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. 2004a. 206 f. Tese (Livre Docência). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo. 2004.

_____. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 107, p. 57-76, 2004b. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/102>>. Acesso em: 01 de mar. de 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Site**: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 de mar. de 2015.

_____. Estatuto da Cidade, 10 de junho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Site**: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 06 de mar. de 2015.

_____. Lei n 11.107, 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Site**: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 16 de mar. de 2015.

BUARQUE, Sergio C. **Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentavel**. Brasília: IICA Biblioteca Venezuela, 1998.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Globalização e processo de informalidade. **Economia e sociedade**, v. 14, p. 153-174, 2000.

CARLOS, Euzineia; SILVA, Marta Zorzal. Associativismo, participação e políticas públicas. **Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política**, v. 5, n. 9, p. 163-194, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. História intelectual no Brasil: a retórica como chave de leitura. **Topoi**, v. 149, p. 168, 2000.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 8 ed. Paz e Terra, 2007. 1 v.

CASTELLS, Manuel; CAETANO, Arlene. **A questão urbana**. Paz e Terra, 2009.

CASTRO, Luiz Humberto de. **Arranjo produtivo local**: série empreendimentos coletivos. Brasília: SEBRAE, 2009.

CHAMBERS, Robert. **Ideas for Development**: reflecting forwards. Institute of Development Studies at the University of Sussex, 2004.

CHAUÍ, Marilena. **O que é Ideologia**. 34^a ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2 ed. Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CORNELY, Seno A. Subsídios sobre planejamento participativo. In: BRASIL (Org.). **Subsídios ao planejamento participativo**: textos selecionados. Brasília: MEC/ DDD, v.2, 1980.

DAHL, Gudrun; HJORT, Anders. Development as message and meaning. **Ethnos**, v. 49, n. 3-4, p. 165-185, 1985.

DEBORD, Guy. **A Sociedade do espetáculo**: comentários sobre a sociedade do espetáculo. eBook, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia. O consórcio público na Lei nº 11.107 de 6.4.2005. **Rede Revista**, n. 3, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-3-JULHO-2005-MARIA%20SYLVIA.pdf>>. Acesso em: 16 de mar. de 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 4^o ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DOS SANTOS, Theotonio. El desarrollo Latinoamericano: Pasado, presente y futuro. Un homenaje a André Gunder Frank. **Tendencias**, v. 7, n. 2, p. 139-166, 2006.

_____. **A teoria da dependência**: um balanço histórico e teórico. 2008. Disponível em: <<http://www.reggen.org.br/midia/documentos/ateoriadadependencia.pdf>>. Acesso em: 12 de mai. de 2015.

DUARTE, Maurizete Pimentel Loureiro. **A Expansão da Periferia por Conjuntos Habitacionais na Região da Grande Vitória (1964-1986)**. 2008. 238 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

ELKINGTON, John. **Cannibals with forks**. Londres: Capstone Oxford, 1997.

EQUADOR. Constitución de la República del Ecuador. **Site**: Disponível em: <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf>. Acesso em: 20 de mar. de 2015.

_____. **Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017**. Quito, Equador, 2013. Disponível em: <http://objetivos.buenvivir.gob.ec/pnbv-12objetivos/images/descargas/plan_nacional_para_el_buen_vivir2013-2017.pdf>. Acesso em: 26 de mar. de 2015.

ESCOBAR, Arturo. **Encountering development: the making and unmaking of the Third World**. Princeton University Press, 2011.

ESPÍRITO SANTO. **Estudo integrado de uso e ocupação do solo e circulação urbana da Região Metropolitana da Grande Vitória. Relatório 3**. Vitória: Governo do Espírito Santo, 2009. 1 v.

ESTEVA, Gustavo. Desarrollo. In: DIETRICH, Wolfgang; ALVAREZ, Josefina Echavarría; KOPPENSTEINER, Norbert (Org.). **Schlüsseltexzte der Friedensforschung**. Berlin: LIT Vernag GmbH; Co. KG Wien, 2006. p. 183-208.

ESTEVES JUNIOR, Milton; NUNES, Orlando Vinicius Rangel; PASSOS, Rafael de Melo. Grandes projetos, grandes eventos, turistificação do território: da produção cultural à mercantilização e espetacularização da cidade e da cultura urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p. 125-138, 2014a.

ESTEVES JUNIOR, Milton; NUNES, Orlando Vinicius Rangel; PASSOS, Rafael de Melo. Ocupación, explotación y dilución de los territorios vivenciales: entornos urbanos tradicionales X "disneylandización" del mundo. In: Congreso Internacional Territorios del turismo: el imaginario turístico y la construcción del paisaje contemporáneo, 2014b, Girona, Espanha. Viguera Editores. p.487-498. **Anais...** Disponível em: <<http://territoriosdelturismo.blogspot.com.br/p/actas-publicacion.html>>. Acesso em: 11 de mai. de 2015.

FARIA, Rodrigo de. O debate regional no Municipalismo Brasileiro - (im)possibilidades da cooperação intermunicipal como instrumento de desenvolvimento? In: FARIA, Rodrigo de; SCHVARSBURG, Benny (Org.). **Políticas Urbanas e Regionais no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011. p. 195-237.

FELDMAN, Sarah. O zoneamento ocupa o lugar do plano: São Paulo, 1944-1961. **Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 7, 2013.

FERGUSON, James. **The anti-politics machine: "development", depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho**. CUP Archive, 1990.

FERREIRA, Aurelio Buarque de Holanda. **Dicionário eletrônico Aurélio**. 8 ed. 2010.

FLOR, Francisco Hidalgo. Buen vivir, Sumak Kawsay: Aporte contrahegemónico del proceso andino. **Utopía y Praxis Latinoamericana**, v. 16, n. 53, 2011.

FOUCAULT, Michel. **As palavras e as coisas**: uma arqueologia das ciências humanas. Martins Fontes, 1999.

_____. **A arqueologia do saber**. 7 ed. Tradução: NEVES, Luiz Filipe Baeta. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

FRANKO, Patrice M. **The Puzzle of Latin American Economic Development**. Maryland: Rowman & Littlefield, 2007.

FREITAS, Carlos Geraldo Luz de (Org.). **Planos diretores municipais**: integração regional estratégica. Coleção Habitare. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p.184. v.7.

GEORGE, Susan; SABELLI, Fabrizio. **Faith and Credit**: The World Bank's Secular Empire. New York: Westview Press, 1994.

GUATTARI, Félix; DELEUZE, Gilles. **Mil platôs**: capitalismo e esquizofrenia. São Paulo: Editora 34, 2000. 1 v.

GUDYNAS, Eduardo. Bem-Viver: Germinando alternativas ao desenvolvimento. **América Latina em Movimento - ALAI**, v. 462, n. 1-20, 2011.

GUDYNAS, Eduardo; ACOSTA, Alberto. La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. **Utopía y praxis latinoamericana**, v. 16, n. 53, 2011.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. Hucitec, 1980.

_____. **Condição Pós-Moderna**: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. 17. São Paulo: Loyola, 2008.

_____. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

HENDERSON, Jeffrey et al. Redes de Produção Globais e a análise do desenvolvimento econômico. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 8, n. 15, 2011.

HENDERSON, Jeffrey et al. Global production networks and the analysis of economic development. **Review of international political economy**, v. 9, n. 3, p. 436-464, 2002.

HOLANDA, Frederico de. **10 mandamentos da arquitetura**. Brasília: FRBH, 2013.

HOUTART, François. El concepto de Sumak kawsay (buen vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad. **Revista de filosofía**, v. 69, n. 3, 2011.

ILGENDRITZ, Maria da Graça Dutra. **Os Zoneamentos de Uso do Solo como fatores de impacto regional: o caso do litoral norte do Rio Grande do Sul**. 2012. 113 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **FTP. Mapeamento sistemático. Base vetorial continua escala 250mil**. Brasil, 2015. Disponível em: <ftp://geoftp.ibge.gov.br/mapeamento_sistematico/base_vetorial_continua_escala_250mil/>. Acesso em: 20 de mai. de 2015.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Estudos para Definição da Política Habitacional para o Estado do Espírito Santo**: referência à formulação (versão preliminar). Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 1986.

_____. **Arquivos Shapefile**. Vitória, 2013. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/Sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=3780&Itemid=330#textos-para-discussão>. Acesso em: 20 de mai. de 2015.

KEYNES, John Maynard. **The end of *laissez-faire***. Hogarth Press, 1926.

KLUG, Letícia Beccalli. Os reflexos do planejamento urbano na construção da paisagem da cidade de Vitória–ES. In: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2012. **Anais...** Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/1043>>. Acesso em: 06 de mar. de 2015.

LATOUCHE, Serge. D'autres mondes sont possibles, pas une autre mondialisation. **Revue du MAUSS**, n. 2, p. 77-89, 2002.

_____. **Décoloniser l'imaginaire**: la pensée créative contre l'économie de l'absurde. Lyon: Parangon/Vs, 2005.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: FRIAS, Rubens Eduardo. São Paulo: Moraes, 1991.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil 1895-1965. **Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**, v. 5, n. 3, 2012.

LIMONAD, Ester. Questões ambientais e o desenvolvimento local e regional: de volta à região. In: X Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005, São Paulo. Universidade de São Paulo. **Anais...** Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Procesosambientales/Usoderecursos/24.pdf>>. Acesso em: 09 de mar. de 2015.

_____. Em busca do paraíso: algumas considerações sobre o desenvolvimento. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 1, p. 125-138, 2013a.

_____. A insustentável natureza da sustentabilidade: da ambientalização do planejamento às cidades sustentáveis. **Cadernos Metrópole**, v. 15, n. 29, p. 123-142, 2013b.

LÖWY, Michael. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Actuel Marx**, v. 18, 1995.

MACHADO, Luiz Toledo. A teoria da dependência na América Latina. **Estudos avançados**, v. 13, n. 35, p. 199-215, 1999.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-102.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Editora Vozes, 2001.

MARX, Karl. **Karl Marx on Society and Social Change**: with selections by Friedrich Engels. University of Chicago Press, 1973.

_____. **O Capital**. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1996. 1 v.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. **Urbis Brasiliae ou sobre cidades do Brasil: inserindo assentamentos urbanos do país em investigações configuracionais comparativas**. 2006. 520 f. Tese (Doutoramento). Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília.

MEDINA, Javier. Acerca del Suma Qamaña. In: FARAH H., Ivone; VASAPOLLO, Luciano (Org.). **Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?** La Paz, Bolívia: CIDES-UMSA, 2011. p. 39.

MENDONÇA, Eneida Maria Souza. Planos para Vitória (ES) segundo Henrique de Novaes. In: VII ENANPUR, 1999, Porto Alegre. **Anais...** Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/anaisAbrir/64/1/anais-do-viii-encontro>>. Acesso em: 22 de jan. de 2015.

_____. Habitação e grandes empreendimentos: marcos da expansão urbana de vitória na década de 1960. **Urbana**: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, v. 6, n. 8, p. 298, 2014.

MISOCZKY, Maria Ceci; BOHM, S. Do desenvolvimento sustentável à economia verde: a constante e acelerada investida do capital sobre a natureza. **Cad. EBAPE. BR**, v. 10, n. 3, p. 546-568, 2012.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, C.C.; CROCCO, M.B. (Org.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 61-84.

MONTEIRO, Bernardino de Souza. **Mensagem apresentado ao Congresso Legislativo do Estado do Espírito Santo**. LEGISLATIVO, Congresso. Vitória: Sociedade de Artes Graphicas, 1916.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de; SILVA, Tiago Falcão; COSTA, Patricia Vieira da. O mito do inchaço da força de trabalho do Executivo Federal. **Res Pvblica**, v. 7, n. 2, p. 90, 2008.

MOTTA, Diana Meirelles da; JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva; RIBEIRO, Rômulo. A CF/88 e o Desenvolvimento Urbano. In: CARDOSO JR., José Celso; CASTRO, Paulo R. Furtado de; MOTTA, Diana Meirelles da (Org.). **A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental**. Brasília: IPEA, v.2, 2009. cap. 4, p. 91.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos avançados**, v. 26, n. 74, p. 51-64, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000100005&script=sci_arttext&lng=es>. Acesso em: 24 de mai. de 2014.

NERY JR, José Marinho. Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886-1986. **Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 10, 2013.

NUNES, Orlando Vinicius Rangel et al. Planos diretores e planejamento regional: por um salto qualitativo na gestão territorial. In: XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia, 2014, Capinas-SP. **Anais...** Disponível em: <<http://www.enanpege.ggf.br/2013/>>. Acesso em: 7 de jul. de 2015.

OFFE, Claus. **Capitlismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política**. Tradução: BRANT, Wanda Caldeira. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

ORTIZ, Renato. As ciências sociais e o inglês. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 5-23, 2004.

PARTANT, François. **La fin du développement: naissance d'une alternative?** Paris: Actes Sud, 1997.

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967.

PINTO, Marcos Barbosa. Repartição de riscos nas parcerias público-privadas. **Revista do BNDES**, v. 25, 2006.

PUENTE, Rafael. "Vivir Bien" y descolonización. In: FARAH H., Ivone; VASAPOLLO, Luciano (Org.). **Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?** La Paz, Bolívia: CIDES-UMSA, 2011. p. 345.

RASKIN, Paul et al. **Great transition: The Promise and Lure of the Times Ahead**. Boston: Stockholm Environment Institute, 2002.

RAVIGNAN, François de. L'après et l'autrement du développement. In: Conférence faite au salon écologique Primevère, 2001, Lyon. **Anais...** Disponível em: <<http://www.apres-developpement.org/lapres-lautrement-du-developpement-francois-ravignan/>>. Acesso em: 29 de mai. de 2014.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 2, p. 255 a 272, 2007.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 80, p. 109-125, 2008.

_____. Global flows of development models. **Anthropological Forum: A Journal of Social Anthropology and Comparative Sociology**, v. 23, n. 2, p. 121-141, 2013.

RIST, Gilbert. **The history of development: from western origins to global faith**. Zed Books, 2002.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social. **Revista Interesse Público**, v. 4, p. 23-48, 1999.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. FAPESP, 1997.

_____. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 31-50, 2011.

_____. **São Paulo: a voz das ruas e a oportunidade de mudanças**. 2013. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2013/06/18/sao-paulo-a-voz-das-ruas-e-a-oportunidade-de-mudancas/>>. Acesso em: 13 de jul. de 2013.

SACHS, Wolfgang (Org.). **Diccionario del Desarrollo: Una Guía del Conocimiento como Poder**. PRATEC, 1996.

SAID, Edward W. **Cultura e imperialismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Law and Community: The Changing Nature of State Power in Late Capitalism. **Internatinal Journal of the Sociology of Law**, v. 8, p. 379-397, 1980.

_____. **O Estado, o direito e a questão urbana**. 1982.

_____. La difícil construcción de la plurinacionalidad. **Socialismo y Sumak Kawsay**, n. 1, p. 149-154, 2010.

SANTOS, Milton. O tempo nas cidades. **Ciência e Cultura**, v. 54, n. 2, p. 21-22, 2002a.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2002b.

_____. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. EDUSP, 2008.

SERRA. Lei nº 1944, 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Planejamento Urbano da Serra, institui o Plano Diretor Urbano e dá outras providências. **Site:** Disponível em: <<http://legis.serra.es.gov.br/normas/images/leis/html/L19441996.html>>. Acesso em: 09 de fev. de 2015.

_____. Lei 3.820, de 11 de jan. de 2012. Dispõe sobre a organização do espaço territorial do município da Serra. **Site:** Disponível em: <<http://legis.serra.es.gov.br/normas/images/leis/html/L38202012.html>>. Acesso em: 30 de mai. de 2014.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró; VASCONCELOS, Flavia Nico. Urbanização da cidade e nova concepção portuária: a trajetória compartilhada pela cidade e porto de Vitória na construção do progresso e de identidades. In: III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica, 2012, San Carlos de Bariloche. **Anais...** Disponível em: <<http://www.aahe.fahce.unlp.edu.ar/jornadas-de-historia-economica/iii-cladhe-xxiii-jhe/ponencias/Penha%20Nico.pdf>>. Acesso em: 6 de fev. de 2015.

SOJA, Edward W. **Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions**. Londres: Wiley, 2000.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2008.

TROTSKY, Leon. **Histoire de la révolution russe**. Paris: Seuil, 1962.

TRUMAN, Harry S. Inaugural Address. 1949. In: **Encyclopaedia Britannica Online**. Disponível em: <<http://www.britannica.com/presidents/article-9116976>>. Acessado em: 26 de mai. de 2014.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: Encontros Nacionais da ANPUR, 2013. **Anais...** Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/1866/1833>>. Acesso em: 10 de jul. de 2015.

VAINER, Carlos Bernado. As escalas do poder e poder das escalas: o que pode o poder local? **Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 9, 2001. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/download/2147/2100>>. Acesso em: 18 de abr. de 2015.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VILLAÇA, Flávio. Plano diretor anos 90. In: Seminário Latino-Americano de Planejamento Urbano, 1993, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. **Anais...** Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/pd_anos90.pdf>. Acesso em: 06 de mar. de 2015.

_____. **A delimitação territorial do processo urbano.** Texto não publicado, 1997. Disponível em: <<http://flaviovillaca.arq.br/pdf/intra497.pdf>>. Acesso em: 04 de mar. de 2015.

_____. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM, Fundação Prefeito Faria Lima (Org.). **O município no século XXI: cenários e perspectivas.** São Paulo, 1999a. p. 237-248.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIEFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EDUSP, 1999b. p. 170-243.

_____. Perspectivas do Planejamento urbano no Brasil hoje. In: II Seminário Cidades Brasileiras - Desejos e Possibilidades, 2000, Campo Grande, MS. Prefeitura Municipal de Campo Grande, 31-7 a 2-8 de 2000. **Anais...** Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/campo_gde.pdf>. Acesso em: 09 de mar. de 2015.

_____. **As ilusões do plano diretor.** São Paulo, 2005. Disponível em: <>.

_____. **Brecht e o Plano Diretor.** Texto não publicado, S/D. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/brencht_pd.pdf>. Acesso em: 03 de mar. de 2015.

VITÓRIA. Lei nº 3158, 10 de fevereiro de 1984. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano do Município de Vitória, institui o Plano Diretor Urbano e dá outras providências. **Site:** Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/1984/L3158.PDF>>. Acesso em: 09 de fev. de 2015.

_____. Lei nº 4167, 27 de dezembro de 1994. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano do Município de Vitória, institui o Plano Diretor Urbano e dá outras providências. **Site:** Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/1994/L4167.PDF>>. Acesso em: 09 de fev. de 2015.

_____. Lei 6.705, de 13 de out. de 2006. Institui o Plano Diretor Urbano do Município de Vitória e dá outras providências. **Site:** Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2006/L6705.PDF>>. Acesso em: 30 de mai. de 2014.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade.** São Paulo: Brasiliense, 2000a. 2 v.

_____. **Economia e Sociedade.** São Paulo: Brasiliense, 2000b. 1 v.

_____. Sociologia da Dominação. In: WEBER, M. (Org.). **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Brasília: Universidade de Brasília, 2004. p. 187-580.

WOLF, Eric. Aspects of Group Relations in a Complex Society: Mexico. **American Anthropologist**, v. 58, n. 6, p. 1065-1078, 1956.