

# REFLEXÕES SOBRE AS RELAÇÕES RURAL–URBANO: DINÂMICA TERRITORIAL E PLANO DIRETOR

*Rafaela Rodrigues RAMOS<sup>1</sup>*  
*Carlos José Saldanha MACHADO<sup>2</sup>*

## Resumo

O objetivo deste trabalho é procurar verificar se o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, o Plano Diretor, presente na Constituição Federal de 1988, e regulamentado pela Lei nº. 10.257/01 é, de fato, um artefato científico voltado para a gestão de áreas urbanas. Nosso questionamento está centrado na identificação e crítica às limitações deste artefato na incorporação de questões inerentes a áreas não urbanas. A pertinência desse trabalho deve-se às características da problemática de fundo relacionada ao planejamento territorial que deve ser tomado como pilar para a estruturação de mecanismos que possibilitem a superação do atual panorama de desigualdade sócio-espacial que influencia diretamente na qualidade de vida, na saúde humana e ambiental do Brasil, país essencialmente urbano.

**Palavras-chave:** Estatuto da Cidade. Gestão territorial urbana. Plano Diretor. Crescimento urbano brasileiro.

## Abstract

### **Reflections on the rural-urban relations: territorial dynamics and master plan**

The objective of this work is to verify whether the basic tool of development and urban expansion policy, the Master Plan, contained in the Federal Constitution of 1988 and regulated by Law No. 10.257/01 is, in fact, a scientific artifact intended for the management of urban areas. Our questioning is focused on the identification and criticism to the limitations of such artifact in the incorporation of issues inherent in non-urban areas. The relevance of this work is due to the characteristics of the substantive problem related to territorial planning taken as a pillar for structuring mechanisms that allow overcoming the current panorama of socio-spatial inequality that directly influences the quality of life, human and environmental health of Brazil, essentially urban country.

**Key words:** Statute of the City. Urban Territorial Management. Master Plan. Brazilian Urban Growth.

---

<sup>1</sup> Assistente de pesquisa do LabCiTIeS – E-mail: rrodrigues@icict.fiocruz.br

<sup>2</sup> Pesquisador em Saúde Pública da Fundação de Pesquisa/ICICT/LabCiTIeS – E-mail: saldanha@fiocruz.br

## INTRODUÇÃO

O Plano Diretor, artefato científico voltado para a gestão de áreas urbanas, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão das cidades. Contudo, há o questionamento quanto sua capacidade de gestão de municípios múltiplos, compostos por áreas urbanas e não urbanas. Diante deste fato, o presente trabalho procura discutir desafios, e possíveis limitações, que este instrumento abarca na gestão territorial urbana. Com esta finalidade, em um primeiro momento, apresentaremos uma breve contextualização do processo de urbanização brasileira, enfatizando no estabelecimento da interface rural-urbana. Em seguida, discutiremos os desdobramentos engendrados pela reprodução diferenciada do espaço e, por fim, na terceira sessão, apresentaremos as bases conceituais e legais do Plano Diretor, enfocando nos desafios da gestão territorial de municípios sócio-espacialmente desiguais. Finalmente concluiremos o trabalho tecendo algumas considerações gerais e específicas sobre o Plano Diretor.

## O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: A INTERFACE RURAL-URBANA

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o Brasil é um país essencialmente urbanos, tendo, segundo a contagem populacional do ano de 2007, mais de 73% de sua população vivendo em área urbana. Seu processo de urbanização ocorreu, basicamente, a partir do século XX, em especial em sua segunda metade. (IBGE, 2007). Neste período verifica-se a emergência de um modelo político-econômico de caráter urbano-industrial e a reorientação do modelo agrário-exportador, agora pautado por uma lógica capitalista industrial. Dessa forma, a dinâmica de expansão urbana, historicamente associa-se ao processo de industrialização nacional: a partir deste, prioriza-se, por meio de políticas e ações do poder público, um modelo de nação urbano-industrial em detrimento ao modelo essencialmente agrário-exportador.

Em decorrência deste quadro, há uma gradativa redistribuição espacial da população no território nacional, caracterizada pela saída de áreas rurais em direção as urbanas. Como consequência, a partir dos anos de 1970, há uma inversão na distribuição demográfica territorial, onde a população residente em áreas urbana passa a ser maior do que aquela residente em áreas rurais. (Ver tabela 1).

**Tabela 1 - População residente, por situação do domicílio - 1940-2007**

Anos	Total	Urbana	Rural
1940	41.236.315	12.880.182	28.356.133
1950	51.944.397	18.782.891	33.161.506
1960	70.070.457	31.303.034	38.767.423
1970	93.139.037	52.084.984	41.054.053
1980	119.002.706	80.436.409	38.566.297
1991	146.825.475	110.990.990	35.834.485
1996	157.070.163	123.076.831	33.993.332
2000	169.799.170	137.953.959	31.845.211
2007	108.765.037	80.015.885	28.749.152

Fonte: IBGE - Estatísticas\_População\_Dados Históricos; Censo 2000 e Contagem populacional 2007

Em razão da gradativa implementação deste novo modelo de produção político, social e econômico, "o rural brasileiro", antes tido como área de concentração do poder político e econômico, passar a ser o lugar do arcaico, do nostálgico, um ambiente de saída populacional e não mais de concentração. O rural, agora tomado como o oposto do urbano, deixa então de ser um espaço exclusivamente agrícola, passando a ser um espaço multifuncional e pluriativista. Para Carneiro (2003), essa multifuncionalidade reside na

[...] valorização da dimensão mercantil e não diretamente produtiva da agricultura [...] centrada, em grande parte, na valorização econômica de atividades associadas ao fazer agrícola, tais como a qualidade dos produtos, a diversificação das atividades no interior do estabelecimento e a criação de empregos. (CARNEIRO, 2003; p. 88).

Nesse contexto, verifica-se o reordenamento territorial dos espaços rurais, e das relações intrínsecas a eles, em novas bases, perpassando pelo domínio do capital, "[...] agora hegemonizado pela esfera da circulação, pelo capital financeiro, ainda que articulado com outros segmentos, e valorizando novas atividades, dentre as quais se destacam o lazer e o turismo". (Alentejano, 2003; p. 22). A disseminação das atividades não agrícolas constituirá uma paisagem de "novos rurais", onde a pluriatividade e multiplicidade, combinando atividades agrícolas com não agrícolas, nortearam a reestruturação dos espaços.

Não obstante, todo esse processo de organização de um perfil de nação urbana, e de um rural multifuncional, é extremamente dinâmico: sob a égide do fenômeno da globalização, em um estágio de expansão capitalista financeira, a relação campo-cidade (ou rural-urbana) passa por contínuas transformações, experimentando diferentes facetas. Presentemente, temos tanto um campo moderno, caracterizado pelo uso de tecnologias agroindustriais – ligado à rede urbano-industrial – como um multifuncional, tomado como refúgio do urbano. Dessa forma, uni-se a visão de rural oposto à cidade, a visão de rural como espaço complementar ao urbano.

Todavia, essas mudanças, principalmente no que se refere ao crescimento das cidades, não foram capazes de modificar a realidade da existência de concentração de terra, renda e poder. O exercício da superestrutura urbano-industrial voltado aos interesses de uma minoria, em boa parte remanescente da organização político-econômico precedente, elitiza a apropriação do solo urbano e marginaliza boa parte da população dos benefícios da estrutura urbana. Esse modelo de concentração urbana e fundiária vem desencadeando as mais distintas formas de degradação social e ambiental, despertando a atenção e preocupação da esfera pública e das ciências sociais e humanas (FREITAS; PORTO, 2006).

Essa realidade então é tomada como foco da gestão pública e objeto de estudo de diferentes áreas da ciência, de modo que, a necessidade de instrumentos legais que mediassem e regulamentassem a expansão urbana passou a ser latente. Neste âmbito, promulgado na constituição de 1988, e regulamentado em 2001, pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, apresenta-se como instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, com vistas ao pleno cumprimento do papel social do solo urbano. (BRASIL, 1988).

Mas o Plano Diretor, enquanto instrumento de política pública, voltado para a gestão de áreas urbanas, é questionado quanto a sua capacidade em gerir territórios múltiplos, compostos tanto por espaços rurais como urbanos, principalmente quando as áreas não urbanas estão intrinsecamente inseridas na configuração da rede urbana: territórios rurais espacialmente próximos a centros urbanos e metrópoles, intimamente relacionados à dinâmica urbana, compõem as redes sociais, políticas e econômicas inerentes à organização territorial, sendo fixos dos fluxos destas redes. (SANTOS, 1996). A pergunta, então, a ser respondida é se esse instrumento de gestão pode incorporar as demandas e conflitos

socioambientais<sup>3</sup> inerentes a territórios tão particulares, não urbanos, mas inseridos na configuração da rede urbana e que vêm sofrendo múltiplas e distintas pressões do meio, da lógica urbana.

A relação campo-cidade que se estabelece, encontra-se na base de sustentação da dinâmica urbana. Esse aspecto revela a necessidade de atualização do entendimento desta relação, ampliando nossa capacidade de compreensão da realidade concreta (CARLOS, 2004), na qual os aspectos físicos e humanos que compõem a lógica de organização do espaço e da vida do homem e da sociedade nestes territórios rurais, em casos não raros, são sumariamente ignorados em um processo de apropriação territorial. A metamorfose que se procura imprimir nesse quadro, é a transformação de um perfil rural para um perfil micro-urbano.

Todos esses fatores contribuem para a geração de problemas de saúde ambiental<sup>4</sup> complexos, que envolve a necessidade da produção de alimentos, políticas de preservação ambiental, práticas de reprodução social e formação / expansão de núcleos micro-urbanos.

## DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS E SEUS DESDOBRAMENTOS

Como nos explica Peres (2009), o termo rural, no Brasil, é mais frequentemente utilizado em contradição ao termo urbano, colocando-o como tudo aquilo externo ao perímetro urbano, fazendo com que estes espaços sejam definidos a partir da ausência dos aspectos caracteristicamente urbanos, e não por suas próprias características. No entanto, este mesmo autor, oferecendo definição mais ampla a estes espaços, apresenta-os como multifuncionais, que agregam tanto a função produtiva, como a ambiental, a ecológica e a social, nos quais se realizam atividades diversas, que têm importância tanto econômica como na organização social dos grupos populacionais. Ainda, esse rural multifuncional estabelece uma relação de complementaridade com o espaço urbano.

Veiga, questionado a classificação rural – urbana conferida aos territórios, através dos critérios colocados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, coloca que a adoção desta concepção tende a superdimensionar o que é urbano no país e, conseqüentemente, o processo de urbanização da sociedade brasileira, além de desqualificar e anular a importância do rural (VEIGA, 2002). Para este autor, o espaço urbano brasileiro Brasil é menor do o apontado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Dessa maneira, Veiga (2002) ressalta a importância destes territórios, afirmando que seu desenvolvimento não se liga, como frequentemente associado, a superação do “rural”, onde há uma associação entre desenvolvimento rural e a urbanização do mesmo. Para Veiga (2002), o desenvolvimento destes territórios liga-se a sua recreação, onde se verifica um maior acesso da população rural a bens e serviços sociais, geralmente concentrados nas sedes urbanas, de modo que a multifuncionalidade da agricultura e o exercício da pluriatividade são, em casos

<sup>3</sup> Os conflitos ambientais se configuram na disputa, material e simbólica, por territórios. Nesse contexto, entendendo que os conflitos ambientais são uma dimensão dos conflitos sociais, optamos pela expressão socioambiental, para identificação de conflitos desta natureza.

<sup>4</sup> O conceito de saúde ambiental contempla tanto a saúde humana como a dos ecossistemas, de maneira interdependente. No contexto da formulação da Política Nacional de saúde ambiental, este compreende a área da saúde pública, afeita ao conhecimento científico e à formulação de políticas públicas e às correspondentes intervenções (ações) relaciona-das à interação entre a saúde humana e os fatores do meio ambiente natural e antrópico que a determinam, condicionam e influenciam, com vistas a melhorar a qualidade de vida do ser humano sob o ponto de vista da sustentabilidade. Para saber mais, consultar Ministério da Saúde / Conselho Nacional de Saúde. Subsídios para construção da Política Nacional de Saúde Ambiental / Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007. 56 p.: il. – (Série B. Textos Básicos de Saúde). Disponível em: [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/politica\\_saude\\_ambiental.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/politica_saude_ambiental.pdf).

não raros, associados a um processo de aprofundamento da urbanização do meio rural. Considerando os territórios rurais como importantes elos para a dinâmica urbana regional e nacional, Veiga (2002), afirma que o desenvolvimento deste territórios reside, não em sua urbanização, mas sim na articulação e integração destes ao conjunto da sociedade, de forma a assegurar a intensidade dos contatos sociais.

Para Carlos (2004), esse quadro releve uma profunda transformação pela qual a relação campo-cidade vem passando no mundo moderno, apontando o sentido que o movimento de reprodução da sociedade vem tomando hoje. A relação campo-cidade passa a se configurar pela dinâmica entre centro-periferia, de modo que "A cidade e o campo vão refletindo o modo como se realiza a inserção do Brasil no quadro da economia mundial, onde a metrópole aprofunda sua centralidade em relação a um território mais amplo" (CARLOS, 2004, p. 9). Nesse contexto, os espaços rurais geograficamente próximos a centros urbanos, tendem a serem englobados á dinâmica urbana, a partir de uma nova lógica de apropriação, assinalada por um processo de recriação do espaço rural, onde se verifica a valorização das diferenças, das singularidades, que passa a caracterizá-lo como um espaço multifuncional e pluriativista: uma paisagem rural subordinada a uma lógica capitalista de consumo. (GRABOIS, 2002). Nas palavras de Alentejano (2003, p. 19), ocorre um

[...] processo de re-ruralização, no qual há uma revalorização do espaço rural – seja como área de moradia, seja como lócus de uma produção em moldes diferenciados do padrão típico da revolução verde –, que não significa uma volta ao antigo rural, mas a produção de um novo rural e a revitalização demográfica, econômica, política e cultural deste, transformado pelo próprio processo de urbanização e, no caso, do Rio de Janeiro, de metropolização.

Dessa maneira, estes territórios rurais passam a servir como área de refúgio e consumo de belezas naturais escassas nos espaços urbanos, o que tende a fortalecer uma visão utilitarista destes, junto a populações urbanas e investidores externos. Tal situação é ainda mais complexa quando consideramos a existência de uma lógica produtiva não urbana, pré-estabelecida, ligada muitas vezes ao fazer agrícola-familiar. Esta lógica organiza toda a estrutura sociocultural e de trabalho da população, exercendo função constitucional do metabolismo social dos territórios (FOSTER, 1999).

Neste processo, no qual o patrimônio ambiental tornar-se fator crucial para a competição entre territórios e na luta por investimentos, o espaço torna-se, segundo Carlos (2004, p. 11), um "espaço-mercadoria" "[...] vira paisagem, que vira patrimônio e na condição de espaço-mercadoria, gera lucro". Os territórios rurais passam a serem consumidos por seu valor de troca e não de uso, estabelecendo-se conflitos pelo domínio deste poder de troca (CARLOS, 2004).

Não obstante, a apropriação corrente dos atributos naturais destes territórios rurais, por uma lógica urbana de transformação em um perfil micro-urbano, desencadeia processos nocivos à saúde do homem e do meio. Neste processo de metamorfose, as belezas naturais e o "contato com o verde" são intermediados pelas comodidades urbanas sem, no entanto, se verificam um acompanhamento da infra-estrutura básica necessária, como por exemplo, o saneamento básico, serviços de saúde, segurança pública, educação etc., contribuindo para a geração de problemas de saúde ambiental complexos, para o estabelecimento de conflitos socioambientais e de um quadro de injustiça ambiental<sup>5</sup>. Todo este conjunto ofere-

<sup>5</sup> Um quadro de injustiça ambiental está ligado tanto à distribuição espacial desigual dos riscos e do acesso aos recursos do meio, como à impossibilidade de exercício de outras práticas sociais, não ligadas à lógica produtiva ou à técnica vigente, mas aos modos de fazer socioculturais inerentes à apropriação simbólica do território, por parte de cada grupo social. Para saber mais, consultar o site da Rede Brasileira de Justiça Ambiental: [www.justicaambiental.org.br](http://www.justicaambiental.org.br).

ce riscos à manutenção da saúde humana e do ambiente, ou seja, à manutenção da saúde ambiental.

Os conflitos socioambientais se delinearam na medida em que diferentes interesses (e atores) confrontam-se na busca pelo direito e, por vezes, exclusividade, de uso de determinados espaços, configurando, dessa forma, disputas por territórios. Como consequência dessa ação, desigualdades espaciais estabelecem-se, de modo que as populações mais vulneráveis, do ponto de vista político-financeiro, arcam com os custos socioambientais oriundos de um modelo de desenvolvimento do qual são marginalizadas, delineando-se assim, um panorama de injustiça ambiental. Leroy (2007), define este termo como

[...] o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis. (LEROY, 2007; p.2).

Não obstante, vale ressaltar que a injustiça ambiental não se restringe apenas à distribuição espacial desigual dos riscos e do acesso aos recursos do meio, mas também, à impossibilidade de exercício de outras práticas sociais, não ligadas à lógica produtiva ou à técnica vigente, mas aos modos de fazer socioculturais inerentes à apropriação simbólica do território por parte de cada grupo social. (ACSELRAD, 2003).

Fica claro, portanto, que os grupos sociais mais vulneráveis, como as populações de territórios rurais, têm sua existência e reprodução comprometida tanto materialmente, quanto subjetivamente, apontando para o fato de que uma resposta a essa realidade não pode mais se restringir a fatores meramente técnicos e racionais. Sob essa ótica, Porto (2001, p. 2) explica que

[...] nenhuma política que pretenda equacionar os graves problemas de saneamento, saúde e ambiente do país poderá ser efetiva sem que ocorram processos sociais de transformação que acabem com a produção estrutural endêmica de miséria, de desigualdades regionais e de exclusão social.

A desigualdade espacial não se materializa, apenas, pela ausência ou presença de serviços básicos de infraestrutura, mas, principalmente, na lógica que rege a escolha dos lugares que contarão ou não com esses serviços, nos interesses que ditam para quais lugares serão destinados os resíduos de uma produção, o lixo de uma cidade, a construção de uma fábrica, o desmatamento / destruição de um ecossistema etc. Ainda na busca por um aprofundamento da questão, faz-se relevante perguntar, também, quais os quesitos que levam determinados lugares a serem convertidos em áreas de preservação ambiental. Em um momento onde o mundo se questiona sobre a preservação do meio ambiente, grupos tradicionais são expropriados de seus territórios<sup>6</sup> para que uma visão romantizada de meio ambiente possa ser preservada, não apenas por seu valor ambiental em sentido estrito, mas para o usufruto de uma população que não detém de tal patrimônio em seus próprios territórios, como ocorre nos territórios rurais que vêm sendo englobados a uma lógica urbana de consumo territorial. Desse modo, como já ressaltado, o conflito socioambiental delineado, caracteriza-se tanto por uma disputa material, quanto simbólica do território. (ACSELRAD, 2004).

<sup>6</sup> Como exemplo desta situação temos a à população de caiaças da Praia Grande da Cajaíba – Parati / RJ, onde se localiza a Reserva Ecológica de Jutuatinga; e os produtores familiares de Nova Friburgo, onde foi instituída a APA de Macaé de Cima. Para saber mais ler Pereira, R. R. Planejamento territorial: suas implicações para a Promoção da saúde e da justiça ambiental. Disponível em: [www.geografia.fflch.usp.br/.../19-28-PEREIRA,Rafaela%20Rodrigues.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/.../19-28-PEREIRA,Rafaela%20Rodrigues.pdf).

Contribuindo para o debate, Rattner (2009) acrescenta que os problemas do meio ambiente e seus impactos na saúde e bem-estar das populações, sobretudo aquelas mais carentes e excluídas do acesso a bens materiais e simbólicos do território, devem ser analisados no contexto da natureza do paradigma capitalista, onde as difusões e paradoxos da acumulação e concentração do capital contrapõem-se a construção de um modelo de desenvolvimento baseado na cooperação e solidariedade, bem como na distribuição equitativa do produto social e na reformulação do sistema político voltado para uma minoria, através da construção de um modelo participativo e de cogestão.

Essa visão economicista restrita de desenvolvimento, como coloca Porto & Milanez (2009), desrespeita a vida humana e os ecossistemas, bem como a cultura e os valores dos povos nos territórios onde os investimentos e cadeias produtivas<sup>7</sup> se realizam. Para esses autores, a apropriação dos recursos naturais e dos espaços públicos leva a exclusão e expropriação de atores (populações) vulneráveis. Tal realidade interfere diretamente nas condições de saúde das populações, pois como nos explica Rattner (2009, p. 1969), “[...] os impactos mais sérios na saúde humana são produzidos, indubitavelmente, pelas condições de vida, a desigualdade e a conseqüente exclusão e marginalidade”. Estes fatores agem sobre os determinantes sociais do processo saúde-doença, aqueles estabelecidos pela inter-relação entre condições de saúde e contextos sociais. (BUSS, 2003).

No entanto, para além do quadro esboçado anteriormente, qual o papel do plano diretor na harmonização da relação rural-urbana? Tal questão será debatida no tópico seguinte.

## **PLANO DIRETOR E AS DESIGUALDADES ESPACIAIS INTRAMUNICIPAIS: OS DESAFIOS DA GESTÃO TERRITORIAL**

Na década de 1980, em paralelo aos movimentos e processos por redemocratização do país, a crítica aos modelos de política e planejamento urbano questionava a função especulativa que a terra se prestava, ao mesmo tempo em que defendia o direito à moradia e às cidades para todos. Tal apreciação foi materializada pela emenda popular de reforma urbana que, apresentada à Constituição Federal resultou na aprovação do capítulo de política urbana. (BRASIL, 1988). Assim, o Plano Diretor é instituído com a promulgação da CF/88, estando presente em seu Título VII, capítulo II – Da política Urbana – no artigo n.º 182, parágrafo primeiro, onde diz: “O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988). No mesmo artigo, parágrafo segundo, o Plano Diretor é indicado como o documento que guarda os preceitos de ordenação territorial necessários ao pleno cumprimento da função social da propriedade urbana. (Brasil, 1988).

Originalmente, ao ser instituído, o Plano Diretor não tem sua obrigatoriedade conferida a todos os municípios, de modo que, somente no ano de 2001, com a regulamentação dos artigos n.º 182 e 183 através da Lei n.º. 10.257, sua obrigatoriedade é estendida para todos

---

<sup>7</sup> Cadeia produtiva é um conjunto de etapas consecutivas, ao longo das quais os diversos insumos sofrem algum tipo de transformação, até a constituição de um produto final (bem ou serviço) e sua colocação no mercado. Trata-se, portanto, de uma sucessão de operações (ou de estágios técnicos de produção e de distribuição) integradas, realizadas por diversas unidades interligadas como uma corrente, desde a extração e manuseio da matéria-prima até a distribuição do produto.

os demais<sup>8</sup>. (BRASIL, 2001). A mencionada lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Nesta, o Plano Diretor ganha um capítulo, o terceiro com quatro artigos, intitulado "Do Plano Diretor", no qual, em seu artigo 39, é reiterada sua concepção de documento que guarda os preceitos de ordenação territorial necessários ao pleno cumprimento da função social da propriedade urbana.

Art. 39. 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, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001).

Não obstante, o artigo 40, contido no mesmo capítulo, afirma que, enquanto parte integrante do processo de planejamento municipal, o Plano Diretor deverá englobar o território dos municípios como um todo, bem como suas diretrizes e prioridades deverão ser contempladas no plano plurianual<sup>9</sup> das diretrizes orçamentárias e no orçamento anual dos municípios. A partir de 2001 já é possível perceber as diferenças de significação do papel do Plano Diretor neste momento em relação à sua definição na CF/88, na qual este instrumento era mencionado, mas seus mecanismos não eram claros (BRASIL, 2001).

Ainda de acordo com o Capítulo III do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor não possui uma duração pré-fixada, podendo vigorar independente das mudanças da administração municipal. Para tanto, cabe à população, de maneira organizada, acompanhar os resultados e reivindicar, quando necessário for, que os ajustes sejam feitos. Pode-se perceber que a exequibilidade e eficácia do Plano Diretor estão diretamente relacionadas com a democracia, ao mesmo tempo em que, o próprio plano funciona como um estímulo ao exercício desta. (BRASIL, 2001). Com relação ao caráter participativo do processo de elaboração do plano, Fabrício (2007) afirma que

Para se fazer um bom Plano Diretor deve ser levado em consideração o enraizamento do homem ao lugar, sendo de fundamental importância incluir a população nos processos de planejamento e tomada de decisões. A participação da população é de fundamental importância, pois muitas vezes há a pretensão do técnico de dizer o que é bom para a sociedade, à revelia de suas reais necessidades e desejos. O Planejamento Participativo promove o fortalecimento da cidadania; a criação de instrumentos de participação institucionalizada (lideranças comunitárias, conselho, etc.). (FABRÍCIO, 2007, p. 1).

Apresentando visão cingida, Braga (1995), confrontando a concepção essencialmente tecnocrática do planejamento urbano com a essencialmente política no processo de formulação do Plano Diretor, ressalta que

A técnica tem um papel fundamental no planejamento, mas não é tudo. Se um plano for muito bom tecnicamente, mas inviável políti-

<sup>8</sup> Na constituição o Plano Diretor tem sua obrigatoriedade dirigida às cidades com mais de vinte mil habitantes, enquanto que no Estatuto das Cidades, além destas, a obrigatoriedade é estendida às cidades: (I) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (II) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; (III) integrantes de áreas de especial interesse turístico; (IV) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

<sup>9</sup> Plano Plurianual – Promulgado pelo artigo 165 da Constituição Federal, e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 – estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo Governo Federal ao longo de um período de quatro anos. Tem vigência do segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Com a adoção deste plano, tornou-se obrigatório o Governo planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação do Plano Plurianual para o período vigente. Para saber mais, ler Art. 165 da Constituição Federal, 1988.

camente, não será executado; o mesmo se dá ao inverso, as propostas de um plano podem ser muito justas politicamente, mas se não tiverem nenhuma viabilidade técnica de serem implementadas, não passam de demagogia barata. É necessário que haja equilíbrio entre os aspectos técnicos e políticos do planejamento, lembro sempre que, em última instância, planejar é fazer política (no sentido mais forte). (BRAGA, 1995, p. 18).

Para Cardoso (2002), o Plano Diretor pode ser resumido como “[...] o instrumento básico da política urbana e regulador dos processos de desenvolvimento urbano, de seus programas e projetos”. (p.13). Não obstante, a elaboração do plano não garante seu efetivo funcionamento. A lei de regulamentação do Plano Diretor pode ser lida como uma base legal de caráter avançado, mas, sem um comprometimento dos atores sociais envolvidos em sua confecção, esta base pode tornar-se inoperante ou, ainda pior, pode vir a ser usada para reforçar valores que, em teoria, deveria combater. Nesse sentido, Sperandio (2006) coloca que o Plano Diretor é

[...] um pacto socioterritorial realizado na esfera pública local, pacto que leva em consideração todas as condicionalidades, limitações técnicas e potencialidades técnicas, que são um componente fundamental dessa discussão e, portanto, devem alimentá-la. Mas nenhuma discussão técnica é absoluta, sempre são opções de custos e benefícios. (SPERANDIO, 2006, p. 53).

Braga (1995, p. 19), ao ilustrar os aspectos técnicos do Plano Diretor, afirma que este, ao ser tornado como uma “[...] peça técnica, elide a participação da sociedade civil e, pior ainda, justifica, pela aparente neutralidade científica, tomadas de decisões que vão fortalecer determinadas camadas da sociedade em detrimento de outra”. O mesmo autor cita como exemplos emblemáticos deste mecanismo a possibilidade desse instrumento de gestão territorial promover / ratificar, através de suas normas acerca do uso e ocupação do solo, um processo de segregação espacial. Esta se dá na medida em que a população mais pobre é afastada das áreas mais valorizadas, sendo encaminhadas para ambientes marginais, tanto do ponto de vista territorial, como do acesso às infra-estruturas urbanas. (Braga, 1995).

Mas, se por outro lado, o Plano Diretor possuir uma base legal estruturada, contendo princípios a serem contemplados em sua formulação, portanto, esta não apresenta regras claras ou rígidas para sua construção. Portanto, não se trata de um documento engessado. Ao contrário, ele reflete um processo de construção que pode ser mais ou menos democrático, possuindo um caráter dinâmico, sendo seu desenvolvimento contínuo e permanente.

Sperandio (2006) também ressalta que o Plano Diretor pode atuar como um instrumento de discussão e construção de municípios potencialmente saudáveis, onde a existência de espaços coletivos, sejam para o lazer, para manutenção da memória coletiva (patrimônio histórico, cultural, arquitetônico) e / ou para preservação ambiental, se façam fundamentais. Nesse sentido, Filho e Fávero (2006) afirmam que

Um Plano Diretor que tenha como objetivo desenvolver um ambiente saudável para seus habitantes deverá promover ações que recuperem as relações primárias entre os cidadãos e traga o sentido de vizinhança e interação entre indivíduos e grupos. Um ambiente saudável não é feito apenas de elementos estruturais caracterizados por uma boa infra-estrutura ou assistência do Estado. Depende, também, do desenvolvimento de todo um conjunto de ações que integre o cidadão a seu espaço, fortaleça os laços de amizade e de vizinhança, crie objetivos comunitários e desperte o sentido altruísta. (FILHO; FÁVERO, 2006 *Apud* SPERANDIO, 2006. p. 94).

De maneira geral, a proposta de política de planejamento urbano, a ser executada com o Plano Diretor, reflete a busca por uma política participativa que, dessa maneira, altere o equilíbrio de forças sociais historicamente constituídos, buscando um perfil de participação social que seja capaz de dar voz aos que mais necessitam. O Plano Diretor participativo, portanto, apresenta-se como a materialização de uma esfera pública que dialogue com o coletivo e que tenha como resultado, a partir daí, um planejamento urbano que inclua a todos (SPERANDIO, 2006). Enquanto ferramenta de gestão territorial, a elaboração e implementação do Plano Diretor, pode contribuir para a criação de espaços de construção de políticas que atendam as necessidades da população através, principalmente, de agendas articuladas que contemplem estratégias de promoção da saúde como tema transversal, no delineamento de um desenvolvimento saudável e sustentável.

O Plano Diretor é um instrumento de gestão, de cunho democrático, ainda bastante novo no cenário nacional, mas que apresenta um significativo potencial para promover a democracia e reverter processos estruturais de exclusão se conduzido de maneira participativa. Ou seja, se promover, no âmbito das políticas públicas, a participação social, permitindo que as necessidades das comunidades, em especial as apresentadas pelas populações mais vulneráveis, sejam incorporadas. Incluindo-se as demandas de saúde ambiental, este instrumento de gestão pode configurar-se como uma ferramenta de promoção da saúde ambiental e de justiça socioambiental. Para tanto, seu processo de configuração e implementação devem ser pautados por uma natureza integradora, que contemple a complexidade social e cultural dos territórios (municípios), suas vulnerabilidades e potencialidades para o desenvolvimento humano e a sustentabilidade social e ambiental. Necessita, portanto, ser apropriado pelos atores da dinâmica territorial, como meio de exercício da cidadania, face às desigualdades socioespaciais e existência de conflitos territoriais.

Esta tarefa é ainda mais relevante, quando consideramos territórios essencialmente distintos, como os rurais e urbanos, compostos por naturezas díspares, nos quais estabelecem-se conflitos sociambientais de disputa territorial que, em casos não raros, apontam para o desequilíbrio de forças nos processos decisórios, onde interesses dos grupos sociais dominantes se sobrepõem. A maneira como o Plano Diretor é construído e implementado pode vir a contribuir para reversão desta realidade. Todavia, a má condução das mencionadas etapas, pode reiterar um quadro de vulnerabilidade institucional, levando a perpetuação das desigualdades espaciais.

Freitas (2002, p. 3) afirma que a vulnerabilidade institucional “[...] relaciona-se ao funcionamento da sociedade em termos de políticas públicas, processos decisórios e das instituições que atuam nos condicionantes estruturais ou pressões dinâmicas que proporcionam ou agravam as situações e eventos de risco”. No entanto, ela não esta condicionada apenas à esfera pública, mas à sociedade como um todo. Sem dúvida o Plano Diretor é um documento com grande capacidade, dentre outras, para o exercício da cidadania e da democracia. Todavia, o que se observa é que as sociedades locais, na realidade brasileira, ainda não se encontram preparadas para sua plena elaboração. Uma prefeitura é o reflexo da sociedade, de seu nível de organização. Nesse contexto, uma vez que esta se apresenta desorganizada em sua atuação social e política, a esfera pública municipal estará impregnada desta desorganização, mesmo que haja grupos progressistas em sua composição.

O Plano Diretor é, também, um documento privilegiado para a discussão e implementação das estratégias de promoção da saúde, pois pode agir sobre os determinantes sociais desta. Enquanto instrumento de gestão territorial, ele coloca em jogo o futuro das cidades, no qual a saúde, além do próprio meio ambiente, podem vir a ser um tema norteador. Um planejamento territorial urbano assim delineado, ao promover a saúde ambiental, atua diretamente nas questões de saúde pública, contribuindo dessa forma para a construção de municípios saudáveis e para a manutenção dos sistemas de suporte a vida. As desigualdades e injustiças socioambientais são engendradas no processo de reprodução do espaço, que se traduz, no campo empírico, enquanto prática social e política, campos nos quais o Plano Diretor tem competência para agir e intervir, interrompendo o ciclo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de desenvolvimento econômico e social vigente torna o processo de gestão territorial cada vez mais complexa, na medida em que, a reprodução do espaço engendra problemas ambientais e de saúde pública, múltiplos e interdependentes, de modo que é não possível compreendê-los por uma única perspectiva, pois envolvem, simultaneamente, fenômenos físicos, biológicos, ecológicos, sociais e políticos.

Dessa forma, o Plano Diretor ao ser colocado como instrumento básico da política de planejamento e a gestão territorial urbana, pode atuar como mecanismo que conduza a superação do atual panorama de desigualdade socioespacial que influencia diretamente na qualidade de vida e na saúde humana e ambiental.

O Estatuto da Cidade determina que o Plano Diretor deve abarcar o território municipal como um todo, no entanto, em municípios onde coexistem territórios rurais e urbanos, tal tarefa se coloca como um desafio a proposta de gestão apresentada pelo Plano, principalmente quando conflitos socioambientais emergem.

Somente o caráter participativo do Plano Diretor, sendo tomado como pilar tanto seu processo de elaboração como de implementação, pode conduzi-lo ao cumprimento de seu objetivo maior, que é o de conduzir o solo urbano ao pleno cumprimento de sua função social. Se conduzida com seriedade, a participação é capaz de compor um equilíbrio de força na disputa por territórios em conflitos, pois através dela há um empoderamento dos grupos mais vulneráveis, sejam eles inerentes a espaços urbanos ou rurais, pois estes, ao terem voz e espaço para se colocarem, não mais serão aliados dos processos de tomada de decisão. A participação permite ao Plano Diretor incorporar as demandas e os conflitos socioambientais que emergem dos territórios mais vulneráveis, como é o caso dos rurais, diante das pressões do processo de expansão urbana.

Entretanto, se conduzido de maneira hermética ou tecnocrática, o Plano Diretor torna-se um instrumento de legitimação de práticas de expropriação territorial, onde caberá a poucos o domínio de uso e apropriação do território, bem como o acesso aos benefícios e aos atributos materiais e simbólicos do espaço municipal; cabendo a uma maioria, um quadro inverso a este. Se esta situação se realizar, qual o sentido científico desse instrumento de planejamento?

## REFERÊNCIAS

ALENTEJANO, P. R. R. A Evolução do Espaço Agrário Fluminense. **Revista de GeoGraphia**. Rio de Janeiro, V. 7, n. 13, p. 49-70, 2005.

ACSELRAD, H. Justiça Ambiental: Novas articulações entre meio ambiente e democracia. In: ACSELRAD, H.; LEROY, J. P. **Novas Premissas da Sustentabilidade Democrática**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: FASE, 2003. p. 23-40.

\_\_\_\_\_. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, H. (Org.). **Conflitos Ambientais no Brasil**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. cap 1, p. 13-35.

BRAGA, R. Plano Diretor Municipal: três questões para a discussão. **Caderno do Departamento de Planejamento**. Presidente Prudente, vol. 1, n. 1. 1995. Disponível em <<http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicacoes/TextosPDF/RBraga02.pdf>>. Acesso em 12 set. 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª edição, atual e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2000. 448p.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257**, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. 17 p. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 01 set de 2007.

BUSS, P. M. Uma introdução ao conceito de promoção da saúde. In: CZERESNIA, D.; FREITAS, C. M de. (Org.). **Promoção da Saúde**: conceitos, reflexões, tendências. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2ª ed, 2003. p. 15-38.

CARLOS, A. F. A. A questão da cidade e do campo: teorias e práticas. **Mercator** – Revista de Geografia da UFC, Universidade Federal do Ceará, ano 3, n. 5, p. 7-13, 2004.

CARDOSO, Wilson Benes de Oliveira; VALADARES, Jorge de Campos. O ritmo das transformações, a exclusão, a legislação urbana e a condição humana na cidade. **Ciênc. saúde coletiva**, São Paulo, v. 7, n. 2, 2002. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232002000200011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232002000200011&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 20 ago. 2010. doi: 10.1590/S1413-81232002000200011.

CARNEIRO, M. J. Agricultura, Meio Ambiente e Turismo: Desafios para uma agricultura Multifuncional (nova Friburgo, RJ). In: CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. S. (Org.). **Para Além da Produção**: Multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro: Manuad, 2003. p. 88-103

FABRÍCIO, E. P. et al. Plano Diretor. In: PAULA, A. S. de. (Org.). **Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal**: Teoria e Modelos de Legislação. 1ª ed. Franca: Lemos & Cruz Livraria e Editora, v. 1, p. 28-34, 2007.

FOSTER, J. B. O metabolismo entre natureza e sociedade. In: \_\_\_\_\_. **A ecologia de Marx**: materialismo e natureza. Tradução de Maria Tereza Machado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 199-246.

FREITAS, Carlos Machado de et al. Segurança química, saúde e ambiente: perspectivas para a governança no contexto brasileiro. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, fev. 2002. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2002000100025&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2002000100025&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 20 ago. 2010. doi: 10.1590/S0102-311X2002000100025

FREITAS, C. M; PORTO, M. F. **Saúde Ambiente e Sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006. 124 p. Coleção temas e saberes.

GRABOIS, J. et al. Os "Sócios do Patrão": Horticultura, Pequena Produção e Problemática Ambiental em Nova Friburgo. ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 16. Petrolina, 2002. **Anais ...** Petrolina: URPE, 2002, p. 442-444.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema IBGE de recuperação Automática - SIDRA. **Dados Históricos** / Estatísticas populacionais. Censo 2000. Contagem populacional 2007. Disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/popul/default.asp?z=t&o=24&i=P>>. Acesso em 10 jul de 2010.

LEROY, J. P. Conflitos ambientais na Amazônia brasileira. **Revista Tempo e Presença Digital**, Rio de Janeiro, Ano 2, n. 3, abril, 2007. Disponível em <[http://www.koinonia.org.br/tpdigital/detalhes.asp?cod\\_artigo=79&cod\\_boletim=4&tipo=Artigo](http://www.koinonia.org.br/tpdigital/detalhes.asp?cod_artigo=79&cod_boletim=4&tipo=Artigo)>. Acesso em 12 set de 2007.

PERES, Frederico. Saúde, trabalho e ambiente no meio rural brasileiro. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 6, dez., 2009. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232009000600007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000600007&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 20 ago. 2010. doi: 10.1590/S1413-81232009000600007.

PORTO, M. F de S. Saúde, Trabalho e Ambiente nos Territórios da Exclusão: Elementos para uma Promoção da Saúde Transformadora no Brasil. **Revista Análise & Dados**, Salvador, v. 10, n. 1, p. 245-252, 2001.

PORTO, Marcelo Firpo; MILANEZ, Bruno. Eixos de desenvolvimento econômico e geração de conflitos socioambientais no Brasil: desafios para a sustentabilidade e a justiça ambiental. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 6, dez., 2009 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232009000600006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000600006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 20 ago. 2010. doi: 10.1590/S1413-81232009000600006.

RATTNER, Henrique. Meio ambiente, saúde e desenvolvimento sustentável. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 6, dez., 2009 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232009000600002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000600002&lng=pt&nrm=iso)>. Acessos em 20 ago. 2010. doi: 10.1590/S1413-81232009000600002.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. 392 p. (Coleção Milton Santos; 1).

SPERANDIO, A. M. G. (Org.). **O Plano Diretor**: uma ferramenta para o desenvolvimento das políticas públicas de um município potencialmente saudável: o processo de entendimento, construção e ampliação do Plano Diretor. Campinas: Universidade de Campinas. Departamento de medicina preventiva. Org. Pan-americana de Saúde, 2006. volume 1 e 2. 189 p.

VEIGA J. E. da. **Cidades Imaginárias**. O Brasil é Menos Urbano do que se Calcula. Campinas-SP: Editora Autores Associados, 2002. 304p.

Recebido em agosto de 2010

Aceito em dezembro de 2010

