

1 INTRODUÇÃO

A sociedade pós moderna é marcada por fronteiras que se diluem facilmente, o trânsito entre os espaços é mais rápido e de difícil barreira. Essa relação de intenso contato entre os territórios, traço notório dos processos de urbanização, é também uma marca do antropoceno.

A urbanização é um fenômeno que vem se expandido no mundo de forma acelerada. Nessa perspectiva, o planejamento sustentável desses espaços vem se tornando um desafio fundamental para a qualidade de vida dos habitantes do mundo e a existência do planeta, fato que vem sendo discutido nas agendas internacionais.

A Amazônia tem um relevante papel para o planeta no sentido da conservação dos recursos naturais que possui e da consequente função ambiental destes. Nesse sentido, pensar de forma sustentável a urbanização do espaço amazônico se faz ainda mais imprescindível; para isso, precisamos problematizar os problemas decorrentes da urbanização vigente para então discutir alternativas possíveis.

Nesse contexto, muitas questões chegam a superfície desafiando o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Poder Executivo, o mercado, os movimentos sociais e diversos outros sujeitos, uma dessas questões se pauta em como construir cidades democráticas e inclusivas. Qual modelo de cidade queremos? Como planejar? A resposta para esses questionamentos é, certamente, complexa. Na perspectiva global, entende-se que o novo modelo de desenvolvimento urbano definido para o mundo está expresso na Nova Agenda Urbana (HABITAT III), na Carta mundial pelo direito à cidade e nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS – Agenda 2030). Escolhemos dar ênfase à NAU, não apenas por ser uma agenda recente, mas também por compreendermos que nela estão abarcados ODS e Carta mundial pelo direito à cidade.

O artigo busca compreender, considerando o contexto do antropoceno e do sistema capitalista, a governança urbana na Amazônia a partir de uma perspectiva de aplicação da Nova Agenda Urbana pelo instrumento Plano Diretor. A metodologia aplicada será baseada na pesquisa documental e bibliográfica. Preliminarmente, se pode constatar que o Plano Diretor é o instrumento hábil para a execução das diretrizes da Nova Agenda Urbana a nível local, verificando as peculiaridades de cada região.

2 NOVA AGENDA URBANA (NAU)

Desde 1976, a cada 20 anos, uma conferência é realizada pelas Organizações das Nações Unidas (ONU) com o intuito de discutir e planejar uma agenda urbana de caráter sustentável, a qual

deverá ser observada pelos países membros pelos próximos 20 anos. Após esse prazo, verificando as questões atuais, a agenda pode ser repensada.

Desde o seu surgimento apenas 03 (três) conferências foram realizadas, são estas: Habitat I no ano de 1976 em Vancouver (Canadá – América do Norte) que resultou na Declaração de Vancouver e no Plano de Ação de Vancouver; Habitat II no ano de 1996 em Istambul (Turquia – Europa (oeste) e Ásia (leste)) que resultou na Agenda Habitat e Habitat III no ano de 2016 em Quito (Equador – América do Sul) que teve como fruto a Nova Agenda Urbana. Para cada conferência um tema chave para o desenvolvimento urbano é definido como diretriz das discussões: Habitat I – desenvolvimento econômico e assentamentos precários; Habitat II – direito à moradia adequada para o cumprimento da função social da propriedade; Habitat III - gestão democrática das cidades. Nossa abordagem será direcionada para a agenda da Habitat III em virtude de ser a agenda vigente.

A Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), figura 1, foi realizada em Quito (Equador) no período de 17 a 20 de outubro de 2016, contando com a presença de representantes de 167 países. O objetivo da conferência foi pactuar uma nova agenda urbana baseada no compromisso com uma urbanização sustentável para todos. O evento foi organizado em 10 eixos, chamados “Policy Units” (unidades de políticas), são estes: 1) direito à cidade e cidade para todos/as; 2) estruturas urbanas socioculturais; 3) políticas urbanas nacionais; 4) governança, capacidade e desenvolvimento institucional urbanos; 5) finanças e sistema fiscal municipais; 6) estratégias territoriais urbanas: mercado imobiliário e segregação; 7) estratégias de desenvolvimento econômico urbano; 8) Ecologia urbana e resiliência; 9) serviços urbanos e tecnologia; 10) políticas habitacionais. Sobre a organização da HABITAT III, Alfonsin et al. (2017, p. 1223):

A fim de organizar o debate a ser desenvolvido pelos países membro, as Nações Unidas definiram alguns temas chave, que foram divididos entre diversos grupos chamados "Policy Units". A Conferência foi preparada, então, através do debate realizado por 10 grupos, cada um deles debatendo uma dessas "Policy Units". O sucesso da discussão sobre direito à cidade já pode ser medido por aí: a Policy Unit nº 1 foi justamente chamada de “The right to the city and cities for all”, sinal inequívoco do compromisso das Nações Unidas em debater o tema na Nova Agenda Urbana. O documento que resultou da Policy Unit 1 tratou o direito à cidade como "um novo paradigma para o Desenvolvimento Urbano" e como "o centro da nova Agenda Urbana", além de reconhecer a cidade como "um bem comum".

A agenda, resultante da Conferência Habitat III, é um documento de 22 páginas com 175 artigos guiados pela concepção de cidade que visa o desenvolvimento urbano sustentável para a inclusão social e a erradicação da pobreza. São princípios da Nova Agenda Urbana (2016):

(a) Não deixar ninguém para trás, por meio da eliminação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a erradicação da pobreza extrema, assegurando direitos e oportunidades iguais, diversidade socioeconômica e cultural, integração no espaço urbano,

melhoria de habitabilidade, educação, segurança alimentar e nutrição, saúde e bem-estar, inclusive por meio da eliminação de epidemias de VIH/SIDA, tuberculose, e malária; promovendo segurança e eliminando a discriminação e todas as formas de violência; assegurando participação pública ao proporcionar acesso seguro e igualitário a todos; e proporcionando acesso igualitário para Nova Agenda Urbana 8 todos à infraestrutura física e social e aos serviços básicos, assim como à moradia adequada e economicamente acessível.

(b) Economias sustentáveis e inclusivas, por meio do aproveitamento dos benefícios de aglomeração da urbanização bem-planeada, incluindo alta produtividade, competitividade e inovação; promovendo emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos, assegurando a criação de empregos decentes e acesso igualitário para todos a recursos e oportunidades econômicos e produtivos; prevenindo a especulação fundiária; e promovendo a posse da terra segura e gerindo a perda de densidade urbana, quando cabível.

(c) Sustentabilidade ambiental, por meio da promoção de energia limpa e do uso sustentável da terra e dos recursos no desenvolvimento urbano, assim como por meio da proteção de ecossistemas e biodiversidade, incluindo a adoção de modos de vida saudáveis em harmonia com a natureza; promovendo padrões de consumo e produção sustentáveis; construindo resiliência urbana; reduzindo o risco de desastres; e mitigando e adaptando-se às alterações climáticas.

A NAU sofreu diretamente influência da Carta Mundial pelo direito à cidade¹, elaborada no ano de 2006. O direito à cidade promovida pela Carta Mundial foi estruturado dentro de concepções que, historicamente, já estavam sendo discutidas pelos movimentos sociais e pelos estudiosos da temática como Henri Lefebvre e David Harvey. Lefebvre (2001, p. 117) entende que o direito a cidade deve ser entendido como um “direito a vida urbana, transformadora”, devendo todos os homens, mulheres e crianças serem protagonistas das decisões sobre a cidade. David Harvey (2008, p. 23) reafirma o posicionamento de Lefebvre. Vejamos o que entende por direito à cidade:

[...] é muito mais do que a liberdade individual de acessar os recursos urbanos: trata-se do direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. É, além disso, um direito comum antes de individual, já que esta transformação depende, inevitavelmente, do exercício do poder coletivo para remodelar os processos de urbanização.

Nesse sentido, observamos a definição de direito à cidade expressa no item 11 da NAU (2016):

11. Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas.

¹O direito à cidade é definido como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O direito à cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. (Carta Mundial pelo direito à cidade).

A NAU, portanto, consagra, como podemos verificar no item 11 e nos princípios do documento, uma visão sobre direito à cidade fundada nos eixos da igualdade, sustentabilidade e não discriminação, ressaltando o papel estratégico que os governos locais e nacionais deverão desempenhar para implementar o direito à cidade em suas legislações e políticas. Essa concepção se mostra semelhante ao conceito definido na Carta Mundial. Saule Junior (2016) frisa que a NAU foi criada para a promoção dos direitos humanos e da paz entre as nações e os países, dessa forma sua premissa tem que ser a promoção destes direitos afim de se conceber uma nova percepção para o desenvolvimento urbano.

Documentos internacionais como a Nova Agenda Urbana, embora, não possuam a mesma força normativa dos tratados e convenções internacionais, dado que os seus aspectos formais e materiais são distintos, possuem ainda sim o condão de promover ações institucionais no sentido de concretizar os compromissos firmados.

A natureza jurídica da Nova Agenda Urbana pode ser considerada uma *soft law*, que é uma norma de direito internacional mais flexível. Não há um consenso doutrinário acerca da expressão *soft law*, mas sim um conceito “multifacetado”, “plural”. Para Oliveira e Bertoldi (2010, p. 6274), é possível identificar diversas modalidades de *soft law* entre as normas de direito internacional, dentre elas as normas jurídicas obrigatórias dotadas de conteúdo impreciso, vago, genérico; os atos produzidos pelos Estados, de caráter não obrigatórios, tais como as declarações de política; e as resoluções, decisões ou outros instrumentos produzidos pelos órgãos das organizações internacionais.

Ressaltamos, que essa política se relaciona com a implementação da Agenda 2030, política instituída pela Organização das Nações Unidas (ONU) em setembro de 2015 que trata dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)² a nível mundial. Isto porque a NAU busca, direta ou

² A Agenda 2030 é um plano de ação desenvolvido em favor das pessoas e do planeta, que busca o equilíbrio da relação entre os homens e deles com o meio ambiente. Esse plano possui 17 objetivos que buscam promover a paz e a prosperidade universal. Os objetivos do desenvolvimento sustentável são estes: objetivo 1 – acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; objetivo 2 – acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; objetivo 3 – assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; objetivo 4 – assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; objetivo 5 – alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; objetivo 6 – assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; objetivo 7 – assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; objetivo 8 – promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável e fomentar a inovação; objetivo 9 – construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; objetivo 10 – reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles; objetivo 11 – tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; objetivo 12 – assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; objetivo 13 – tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos; objetivo 14 – conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; objetivo 15 – proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; objetivo 16 – promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; objetivo 17 – fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria

indiretamente, alcançar mais de 50% das metas propostas para a agenda 2030, principalmente no que tange ao Objetivo 11 (cidades e assentamentos inclusivos, seguros, resilientes, e sustentáveis).

Frisamos ainda outros marcos do documento. Um dos pontos importantes da Nova Agenda Urbana é o que se refere sobre os espaços públicos. Vejamos o que diz Maryse Gautier (2017, p. 30, **tradução nossa**):

Convida a evitar e conter a expansão urbana e enfatiza a importância do planejamento da limitação da expansão, bem como as políticas de renovação e regeneração dos centros históricos. Centra-se na qualidade dos espaços verdes e espaços públicos e na valorização do patrimônio arquitetônico, incentivando o uso inovador de monumentos e locais. Sinal do seu tempo, ele reabilita o papel do espaço público na vida urbana.

[...]

Trata extensivamente da questão ecológica e da necessidade de preservação dos recursos naturais, da biodiversidade e dos ecossistemas considerados como patrimônio a ser valorizado e desenvolvido.

Outro destaque diz respeito a participação popular nas decisões sobre a cidade, Maryse Gautier (2017, p. 31, **tradução nossa**) enfatiza:

O nível nacional é responsável por colocar em prática uma estrutura legislativa e regulatória que facilite a tomada de decisões pelo nível local. A importância conferida no texto às autoridades e governos subnacionais e locais reflete o reconhecimento pelos Estados do papel primordial deste nível na consecução dos objetivos de ODS e NAU. Além disso, a participação cidadã como um modus operandi nos processos de tomada de decisão é definida como uma garantia de inclusão social e desenvolvimento urbano sustentável.

Edmilson Rodrigues (2018, p. 66 – 67) nos apresenta também, através da transcrição das reflexões de arquitetos e urbanistas, que participaram da Conferência Habitat III, uma breve análise sobre a NAU:

Maria Edelman ressaltou que o trabalho iniciado em Quito com o debate e aprovação da Nova Agenda Urbana ainda enfrentará grandes desafios e que, em termos práticos, se necessita de cerca de vinte anos para o desenvolvimento do previsto nessa Nova Agenda. Disse ainda que o lema “Não deixar ninguém para trás” expressa a amplitude das políticas urbanas e habitacionais, que deverão promover a igualdade de gênero, a mobilidade com acessibilidade para todos, a gestão e resiliência de desastres, bem como o consumo “sustentável” nas cidades.

Thiago de Andrade, em segundo lugar, observou que é preciso considerar as especificidades de cada município e região no processo de implementação de políticas urbanas a fim de compatibilizá-las com a estratégia mais geral da Nova Agenda Urbana, porque seria impossível definir uma única forma para sua implementação. Ressalta que um dos avanços da Habitat III, desde a concepção da Nova Agenda Urbana, foi valorizar o papel dos governos locais.

Após a análise de alguns pontos do documento, é importante frisar que este também sofreu críticas. E estas intervenções são importantes para se repensar os “pontos fracos” da política. Então, contestando a formulação da Nova Agenda Urbana (2016) temos a visão de Balbim (2018, p.14):

Durante a preparação para a Habitat III, tornou-se claro, ao menos aos nossos olhos, que disputas e acordos na escala internacional – temas conjunturais relacionados à produção da NAU – careciam de análises críticas a partir de uma ótica estrutural, tanto do ponto de vista global quanto a partir dos atores e de seus arranjos regionais ou locais. Passados oito meses da realização da conferência, verifica-se que diversas das análises realizadas no contexto de sua preparação – muitas destas céticas quanto às possibilidades advindas do encontro – de fato parecem estar se realizando. A Nova Agenda Urbana – ainda mais que a Declaração de Istambul, que apenas foi positivada cinco anos após a conferência – é um documento de princípios e diretrizes que não traz metas, tampouco meios para sua aplicação. Assim, ao que indicam várias das tratativas pós-Habitat III, tanto os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) quanto a Agenda de ação para o clima parecem orientar com maior precisão os rumos a serem tomados pelos Estados-nação nos anos vindouros.

Compreendemos, ainda, que tão importante quanto a reflexão sobre os princípios e diretrizes do documento bem como sobre seus entraves é pensar sobre a sua aplicação. Isto porque essa é a forma de se consolidar o projeto de cidade pensado pela agenda. Sobre a implementação da NAU, temos a reflexão de Nelson Saule Júnior (2016, p. 75 – 76):

Somada à adoção e à definição do direito à cidade, a nova agenda urbana deve conter instrumentos para o monitoramento da implementação desse direito pelos países, tais como: No processo de implementação da Agenda de 2016, um importante documento surge no âmbito regional que é o Plano de Ação Regional para implementação da Nova Agenda Urbana (2016-2036). Este documento define como uma das ações estratégicas, a legislação urbanística, tendo por objetivos: Estabelecer marcos legais urbanos robustos e transparentes que possuem mecanismos e instrumentos eficientes que assegurem o cumprimento da lei, incorporando princípios de responsabilidade e participação pública no planejamento e gerenciamento urbano e territorial, tais como:

- a) adotar marcos legais efetivos que fortaleçam as capacidades governamentais em todos os níveis, com descentralização fiscal, política e administrativa;
- b) estabelecimento de um padrão mínimo de transparência nos instrumentos e mecanismos de planejamento e gestão urbana e territorial;
- c) estabelecer um marco legal que estabeleça claramente as definições legais para solo urbano e não urbano e os direitos e deveres sobre o solo urbano e não urbano ou rural.

Nessa perspectiva, acreditamos que é essencial para um país subdesenvolvido e com fortes traços neoliberais, como o Brasil, discutir e aplicar, considerando as especificidades locais, as diretrizes da NAU.

Atualmente o instrumento legal no âmbito da legislações locais, existentes no Brasil, que se mostra hábil para potencializar a implementação da Nova Agenda Urbana é o Plano Diretor Municipal dado que ao lado de já ser considerado constitucionalmente como o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana, é o instrumento de planejamento municipal, tão importante quanto os instrumentos de planejamento orçamentário.

3 A APLICAÇÃO DA NOVA AGENDA URBANA NA AMAZÔNIA

A era do antropoceno de acordo com Paul Crutzen, segundo Philippe Pla (2017), tem início no ano de 1784 tendo como marco simbólico o advento do motor a vapor de James Watt. Antropoceno seria o período onde a ação do homem tem impactos globais e a natureza não consegue se recuperar plenamente. Essa era, supostamente, vem marcar o “fim” do mundo rural e o advento do mundo urbano, esclarecendo que o marco inicial se encontra em discussão. Conforme é apresentado por Vieira, Toledo e Higushi (2018) que afirmam que “não há unanimidade entre os cientistas sobre quando teria começado o Antropoceno, ou mesmo se essa terminologia é tecnicamente válida sob a visão da escala temporal da geologia histórica”. Nesse sentido, indicam que já se propôs iniciar essa época com o Holoceno; nas grandes navegações do século XV; no advento da revolução industrial e em vários outros momentos históricos, mas um fato é dito como unânime que diz respeito ao processo de urbanização ser um fenômeno da era do Antropoceno.

Para a Amazônia brasileira o antropoceno vem marcar, em grande medida, uma mudança da relação dos povos com os recursos naturais bem como uma profunda transformação da floresta por meio da intervenção humana, processo marcado pela colonização do território que provoca o desmatamento e a extinção de espécies vegetais e animais. Seguindo esse mesmo padrão de “desenvolvimento” surgem as cidades amazônicas e seus conflitos socioambientais e de ordenamento.

Compreendendo essa era geológica e suas consequências locais iremos, portanto, discutir a governança urbana na Amazônia, que corresponde aos mecanismos e processos pelos quais a sociedade define a cidade que quer e precisa levando em consideração especificidades locais. Dentre os mecanismos da governança urbana vamos tratar do instrumento Plano Diretor e Nova Agenda Urbana. Para entender como se relacionam os instrumentos Plano Diretor (PD) e Nova Agenda Urbana (NAU) vamos primeiramente, debater o conceito de direito à cidade que é central para essa discussão.

O direito à cidade³ pode ser definido, portanto, como um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, que significa o acesso aos recursos urbanos para todos os habitantes da cidade e também o direito de mudar a cidade em seu espaço geográfico de acordo com as necessidades e

³O conceito jurídico de direito à cidade no Brasil encontra-se abarcado nos artigos 182 e 183, capítulo da política urbana da Constituição Federal Brasileira de 1988, esses artigos encontram regulamentação na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Segundo Amanajás e Klug (2018) o direito à cidade encontra proteção em documentos produzidos em fóruns internacionais da sociedade, como a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006), a Carta-Agenda pelos Direitos Humanos nas Cidades (CGLU-2009), a Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade (2009), a Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade (2010), entre outros. Acrescenta-se ainda que o direito à cidade foi também elencado em documentos técnicos para fundamentar a Nova Agenda Urbana (NAU) com fins a Conferência Habitat III (Policy Unit I).

potencialidades locais. Esse direito como direito humano é uma construção conceitual advinda dos movimentos sociais e que vem se contrapor a ganancia do capital buscando garantir a dignidade dos atores sociais que ocupam o território. Essa concepção, embora aparente ser inédita, já vem sendo debatida pelos movimentos sociais e pelos intelectuais que compreendem ser o direito à cidade um direito humano fundamental vinculado a noção de cidadania e não apenas um direito restrito a ocupação da cidade e acesso aos serviços.

Henri Lefebvre em sua obra “O Direito à Cidade”, enfatiza que é comum o pensamento de cidadania relacionado ao poder de voto, no entanto, esta concepção vai além desse direito, “trata-se de uma forma de democracia direta, pelo controle direto das pessoas sobre a forma de habitar a cidade, produzida como obra humana coletiva em que cada indivíduo e comunidade tem espaço para manifestar sua diferença” (LEFEBVRE, 2001).

A vida na cidade para Lefebvre (2001, p. 22) se baseia justamente nessa diferença de manifestação, na diversidade e pluralidade de atores coexistindo de forma sustentável, “(...) a vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na cidade”. Nota-se, portanto, que Lefebvre defendia um direito ideal à cidade através da coexistência do diferente, do convívio e do encontro que se dá no espaço da cidade.

Outro grande pensador trata-se de David Harvey que também discorreu sobre a grandiosidade do direito à cidade ir além de uma liberdade individual sobre os recursos que esta oferece, mas ser fundamentalmente, um direito de mudarmos a nós mesmos, de forma coletiva, através da modificação da cidade. (HARVEY, 2014).

Para Harvey (2014, p. 244), o direito à cidade é um conceito repleto de possibilidades em que “(...) tudo depende de quem conferirá ao significante um significado imanente revolucionário”, ou seja, existe uma perspectiva imprescindível na qual se deve optar no que diz respeito ao direito à cidade que é a perspectiva revolucionária que esta pode proporcionar.

Nesse sentido, Harvey sublinha uma questão de fundamental importância para essa perspectiva revolucionária. Para ele a conquista do direito à cidade “depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização” (HARVEY, 2014). Desse modo, o pensador ao compreender a complexidade dos territórios faz a defesa da desburocratização da gestão das cidades para que se alcance uma gestão democrática e plural. Esse direito à cidade deve ser entendido não como um direito já existente, mas como um direito de recriar e reconstruir a cidade de forma que se erradique a pobreza, as desigualdades sociais e que se cure a calamitosa degradação ambiental (HARVEY, 2014).

De forma operacional, no Brasil os artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988 dispõem sobre a responsabilidade conjunta e/ou concorrente dos três entes da federação para a elaboração e

execução dos planos de ação pública; as políticas de desenvolvimento urbano e meio ambiente seguem essa lógica. A cooperação entre União, Estados e Municípios é condição sine qua non para o desenvolvimento do país e a promoção do bem-estar dos brasileiros.

No sistema de cooperação intergovernamental, a União e os Estados devem determinar, por exemplo, as diretrizes da política urbana e de meio ambiente, enquanto que os municípios, levando em consideração o inciso I do artigo 30 da CF/88 que dispõe sobre o gerenciamento e a resolução das questões de interesse local, devem, além de complementar o que for disposto em norma federal e estadual, aplicar as políticas urbanas e de meio ambiente, observando o necessário desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Na dimensão do direito à cidade como instrumento jurídico e político, devemos empreender um esforço de compreender o papel e os desafios desse direito humano, por meio da análise do seu principal instrumento legal que é o Plano Diretor, para em seguida verificar como essas ferramentas conceituais e legais podem trabalhar em conjunto para garantir cidades mais justas e democráticas.

O Instrumento Plano Diretor é o meio pelo qual se planeja a expansão da cidade e sua forma de desenvolvimento. De acordo com Nahas de Carvalho (2009), o planejamento urbano seria um bem público de segundo grau, pois está relacionado com a produção indireta de bens de primeiro grau (equipamentos e serviços oferecidos pelo poder público).

Em uma breve síntese, o planejamento urbano diz respeito a decisões e ações públicas no sentido do reconhecimento dos problemas, diagnóstico e indicação de soluções para a cidade; assim, seria o Plano Diretor, como instrumento do planejamento urbano, uma prática socioadministrativa.

Sobre a prática do Plano Diretor, Nahas de Carvalho (2009) e Cintra (1974) afirmam que ela, em uma sociedade de classes (característica do sistema capitalista), enfrenta na repartição dos bens coletivos o dilema igualdade versus desigualdade, e em relação às decisões sobre a cidade, o dilema democracia versus autocracia. Nesse sentido, os Planos Diretores podem consolidar desigualdades ou contribuir para atenuá-las, desde sua formulação, que pode ser tecnocrática⁴ ou participativa⁵, até a sua implementação, que pode visar os interesses do mercado imobiliário ou a concepção de fomento aos espaços públicos.

A origem do instrumento Plano Diretor é tecnocrática e elitista e ocorre em uma sociedade capitalista de classes no final do século XIX e início do século XX, mais especificamente, nos países europeus, que passaram a implantar a industrialização no seu território. Inicialmente, o instrumento

⁴ As principais características do planejamento tecnocrático: ênfase na funcionalidade urbana; valorização do conhecimento técnico e científico e do profissional detentor desse conhecimento na fundamentação de metodologias de análise e ação; concepção de cidade ideal com funções urbanas dispostas hierarquicamente, sem superposições; valorização da separação de usos urbanos; adoção de modelos padronizados.

⁵ As principais características do planejamento participativo: valorização da participação da sociedade civil juntamente com os técnicos; desburocratização e descentralização das decisões e projetos; valorização da cidade real com seus múltiplos usos do ambiente.

tinha como objetivo o ordenamento da cidade para o seu desenvolvimento econômico e controle da expansão urbana.

Vejamos no Direito brasileiro como o Plano Diretor se apresenta: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe em seus artigos 182 e 183 a política de desenvolvimento urbano, posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). O Estatuto da Cidade é a lei que estabelece as orientações gerais para o município sobre o ordenamento do território, sendo um dos seus instrumentos o Plano Diretor.

O Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e deve ser revisado a cada 10 anos. A função desse instrumento está relacionada ao poder/dever de intervenção do poder público para promover as funções sociais da cidade. Dessa forma, é o Plano Diretor que deve promover o diálogo entre os aspectos físicos/territoriais e as dimensões sociais, econômicas e ambientais. O Plano Diretor possui como funções constitucionais, ser o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana e ser o instrumento de conformação da propriedade urbana à sua função social.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Ademais o Plano Diretor com a sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) tivera o seu entendimento ampliado, para ser considerado como um instrumento de planejamento integrante do planejamento municipal e principalmente integrado ao planejamento orçamentário.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo

Conforme Pinto (2005), a natureza jurídica do instrumento não se enquadra nos conceitos do Direito Constitucional ou Administrativo, uma vez que a Consituição de 1988 (artigo 24, I) reconheceu a existência do Direito urbanístico como um ramo autônomo do Direito. Pinto (2005) compreende que o Plano Diretor não é lei, por não ser abstrato, mas sim concreto, e também não é ato administrativo, já que impõe uma ordem que ultrapassa os interesses individuais. Dessa forma, os

Planos Diretores devem ser compreendidos como uma espécie do gênero “leis-medida” que são atos jurídicos aprovados pelo Legislativo mas que não se apresentam como regras gerais e abstratas, ou seja, é um meio pelo qual o Legislativo aprova um plano ou iniciativa do Executivo a fim de realizar um objetivo concreto.

Assim sendo, os Planos Diretores se tornaram muito mais que somente o instrumento da política de desenvolvimento e de expansão urbana, mas sim uma agenda de desenvolvimento integral das cidades, abarcando inúmeros temas numa perspectiva de gestão da cidade onde as políticas públicas estejam integradas e articuladas. Isto porque concebe-se que a gestão urbana deve estar associada às questões ambientais, econômicas, sociais e culturais.

O planejamento e o ordenamento territorial implementados pelos municípios devem ser, portanto, pensado e debatido antes da execução, pois precisam refletir diversas demandas do urbano e do rural (ex.: habitação, transporte, lazer, meio ambiente e saneamento), observando ainda os múltiplos atores com interesses, compromissos e necessidades distintas que ocupam o espaço. Dessa forma, a cidade democrática, estabelecida na Carta Magna brasileira, deve ser projetada por todos e para todos os cidadãos; isso significa que a população pode e deve participar ativamente na elaboração do plano de ação da cidade. É com base nessas premissas que é criado pelo legislador federal no âmbito do Estatuto da Cidade o instrumento Plano Diretor Municipal; este documento é o plano jurídico e institucional que define, por exemplo, onde devem estar localizados os bens e serviços públicos.

A nível internacional temos que compreender ainda que o instrumento Plano Diretor precisa também obedecer textos legais como a Nova Agenda Urbana. Entendemos que no Brasil essa incorporação poderá ocorrer por meio da incorporação dos compromissos da NAU nos Planos Diretores municipais. Nesse sentido, temos o Plano de Ação Regional para implementação da Nova Agenda Urbana, que é o principal marco para a concretização da NAU na América Latina e que prevê como objetivos estratégicos para implementação da NAU:

- Estabelecer marcos legais urbanos robustos e transparentes que possuem mecanismos e instrumentos eficientes que assegurem o cumprimento da lei, incorporando princípios de responsabilidade e participação pública no planejamento e gerenciamento urbano e territorial.
- Tipos de ações estratégicas (exemplos):
- Adotar marcos legais efetivos que fortaleçam as capacidades governamentais em todos os níveis, com descentralização fiscal, política e administrativa.
- Estabelecimento de um padrão mínimo de transparência nos instrumentos e mecanismos de planejamento e gestão urbana e territorial.
- Estabelecer um marco legal que estabeleça claramente as definições legais para solo urbano e não urbano e os direitos e deveres sobre o solo urbano e não urbano ou rural.

Portanto, coadunando com o que foi apresentado nesse debate, os Planos Diretores podem e devem incorporar a Nova Agenda Urbana, o que significa discutir uma gestão democrática e

participativa para a cidade a partir da compreensão desse espaço como um lugar dos “diferentes”, levando em consideração a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Carta Mundial do Direito à Cidade.

Compreendendo ainda que a Nova Agenda Urbana tem como intuito incitar modelos de urbanização democráticos e sustentáveis, como o preconizado por Harvey e Lefebvre, entende-se que os processos de revisão do Plano Diretor em contextos como os das cidades amazônicas, devem: superar o paradigma urbanocêntrico, tão centrado, nos desafios do “urbano” que são muitos, mas que só podem ser enfrentados se o encaramos de uma forma integrada; apresentar maior participação social, sem qualquer discriminação, entendida como o ato consciente e democrático do povo dizer que “Feliz Cidade” deseja; observar a gestão de recursos naturais pretendida historicamente pelo documento para que se possa pensar em desenvolvimento local e remodelar o modelo de urbanização que hoje reflete um modelo com bases colonialistas de negação da própria natureza local. Dessa forma, ordenando as cidades de forma mais humana e sustentável a era do antropoceno poderá ser marcada por uma nova relação dos homens com os recursos naturais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do planejamento e ordenamento das cidades deve ser o de promover a felicidade dos seus ocupantes e não de impedi-lá. A cidade feliz é aquela que inspira a conexão humana, mas também a conexão com a natureza. Nesse sentido, o Estado deve garantir, mesmo em um sistema capitalista desigual, o acesso de todos os cidadãos aos bens e serviços produzidos e ofertados pela cidade. Em razão dessa necessidade, cresce, mundialmente, inspirada em documentos como a Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030, a preocupação dos Estados em se reinventar para enfrentar os desafios da reestruturação espacial, social e econômica da pós-modernidade, sem deixar de conhecer a história do território e as suas potencialidades para a preservação da vida no planeta.

A problemática do modelo de urbanização presente no “mundo subdesenvolvido” vem marcar o processo de desenvolvimento da cidade na Amazônia que para o Estado “nasce” urbana e com o intuito de explorar os insumos da floresta, mas diante da atual conjuntura climática é preciso que seja repensada.

Por fim, compreendemos que o documento que se mostra adequado para, em tempo hábil, propor a implementação de um projeto de “cidade feliz” que queremos é o Plano Diretor Municipal. Esse instrumento materializa a política urbana a nível local, direcionando o planejamento do município (área rural e urbana). O texto normativo da ferramenta deve ainda fazer conexão com as recomendações das agendas internacionais (Nova Agenda Urbana, Agenda 2030) e das legislações ambientais locais.

Como sugestão para futuras proposições baseadas nesse trabalho, indicamos que sejam pensadas estratégias específicas para a aplicação da Nova Agenda Urbana, Habitat III, e Agenda 2030, ODS, nos Planos Diretores.

REFERÊNCIAS

- BALBIM, Renato (org.). **Geopolítica das Cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/161005_a_geopolitica.PDF>. Acesso em: 28 mai. 2018.
- BRAGA, Roberto. **Plano Diretor Municipal**: três questões para discussão. Caderno do Departamento de Planejamento, Presidente Prudente, v. 1, n. 1, p. 15-20, 1995.
- BRASIL Constituição (1988). **Constituição da República federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 mai. 2018.
- BRASIL. Lei Nº 10.257 de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 29 mai. 2018.
- CASTELLS, M. **A questão urbana**. São Paulo: Paz & Terra, 2006.
- CASTELLS, M.; GODARD, F. *Monopolville: analyse des rapports entre l'entreprise, l'État et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*. Paris: La Haye, Mouton, 1974.
- HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. MartinsFontes, São Paulo, 2014.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 9. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2000.
- HARVEY, David. *The new imperialism*. New York: Oxford University Press, 2003.
- HARVEY, David. O direito à cidade. **New Left Review**, p. 23-40, set. /out. 2008.
- HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2015.
- FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta mundial de direito à cidade**. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2018.
- GAUTIER, Maryse. *La Conférencé HABITAT III ét lé Nouveau programmé pour les villés*. Rapport - Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer - ministère du logement et de l'habitat durable. França, 2018.
- GOMES, M. de F. C. M.; SÁ, M. E. R. de; CRUZ, S. H. R. Planos diretores no Brasil: notas sobre Rio de Janeiro e Belém. In: COCCO, Giuseppe *et al.* **Gestão local e políticas públicas na Amazônia**. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.
- LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Trad. Rubens Eduardo Farias, São Paulo: Centauro, 2001.
- LENCIONI, Sandra. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. **Espaço e tempo**, São Paulo, n. 24, p. 109-123, 2008.

ONU. **Nova agenda urbana** (HABITAT III). 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2018.

ONU. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030)**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 5 jun. 2018.

PLAS, Philippe. **Cidade como ator do desenvolvimento sustentável no momento do antropoceno**. Revista do Núcleo de Meio Ambiente da UFPA. Vol. 1. No. 1. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Cartilha do Plano Diretor**. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Cartilha/CartilhaWeb.pdf> > Acesso em: 28 mai. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Lei Nº 8.665 de 2010. **Plano Diretor do Município de Belém**. Disponível em: http://belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2018.

ROOSEVELT, A. C. **The Amazon and the Anthropocene: 13,000 years of human influence in a tropical rainforest**. Disponível em: <http://www.elsevier.com/locate/ance>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

VIEIRA, I. C. G.; TOLEDO, P. M.; HIGUCHI, H. **A Amazônia no antropoceno**. Periodico Ciência e Cultura. Vol. 70. No. 1. São Paulo. 2018.