



A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL E IMPLICAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS

*ORGANIZATION OF URBAN SPACE IN BRAZIL AND SOCIAL AND
ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS*

Ordália Dias da Silva Guilherme

Universidade Federal do Tocantins (UFT)
Universidade de Brasília (UnB)
ordalia.dias@iftto.edu.br

Adão Francisco de Oliveira

Universidade Federal do Tocantins (UFT)
adaofrancisco@gmail.com

Ruth Elias de Paula Laranja

Universidade de Brasília (UnB)
uabruth@gmail.com

Resumo: O presente artigo possui como objetivo geral discutir a respeito da organização do espaço urbano brasileiro e suas implicações socioambientais. Trata-se de uma revisão bibliográfica que aborda o planejamento urbano, ordenamento territorial e uso do solo urbano em forma de parcelamento sob a ótica de autores como: Haesbaert (2006), Morais (2005), Villaça (2010), Mesquita (2008), Ministério das Cidades e outros. Conclui-se que, os esforços para planejar, ordenar e lotear o solo urbano, e as legislações não têm sido suficientes para garantir as condições básicas de bem-estar aos cidadãos, que permita a melhoria na qualidade de vida e garantia dos recursos naturais.

Palavras-chave: Espaço urbano. Planejamento urbano. Ordenamento territorial. Parcelamento do solo. Implicações socioambientais.

Abstract: The present article has as its general objective discuss about the organization of the Brazilian urban space and its social-ambiental implications. It's a literature review pertaining the urban planning, land use planning and urban land use in installment form under the optics of the authors as: Haesbaert (2006), Morais (2005), Villaça (2010), Mesquita (2007), Ministry of cities and others. Its possible to conclude that, the efforts to plan, order and a lot the urban land, and the legislations have not been sufficient to ensure the basic conditions of wellbeing to the citizens, that allows the improvement in the quality of life and guarantee of natural resources.

Keywords: urban space; urban planning; land use planning; land parceling; socio-environmental implications.

INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras emergiram a partir de atividades humanas, como: mineração, pecuária, agricultura e comércio, não foram planejadas para as demandas socioambientais, o que tem gerado inúmeras consequências. Elas foram planejadas para atender agentes hegemônicos e seus empreendimentos, esse tipo de “planejamento intencional” favoreceu um crescimento desordenado, demandando sobretudo, moradia e trabalho para os seus habitantes.

Nesse sentido, o presente artigo traz uma discussão a respeito da organização do espaço urbano brasileiro e suas implicações socioambientais perpassando o planejamento urbano, ordenamento territorial e uso do solo urbano em forma de parcelamento.

A organização do espaço urbano no Brasil, ocorreu através do planejamento urbano que iniciou-se por volta de 1875, passou por várias fases resultando nos planos diretores contemporâneos. O ordenamento territorial como parte do planejamento urbano, também possui o intuito de organizar o território em suas diversas escalas, sendo uma delas, o de uso do solo urbano em forma do parcelamento, sustentado em leis e relatórios ambientais aprovados por órgãos públicos. Contudo, os problemas socioambientais persistem em permanecer nas cidades, apesar de suas tentativas organizacionais.

Desse modo, esse artigo trata-se de uma revisão bibliográfica em que buscou-se em livros, legislações, artigos/periódicos e publicações de órgãos competentes, pertinente ao tema, para construção do mesmo.

Assim, conclui-se que, as cidades brasileiras, ainda não alcançaram um planejamento urbano efetivo, que tenha dado conta de organizar o espaço. Elas têm enfrentado um desastroso parcelamento de solo, e não têm conseguido alcançar os objetivos do direito à moradia digna e de serviços urbanos que garantam o bem estar dos cidadãos, nem tampouco, atender as legislações vigentes no que cerne os impactos socioambientais provocados por essa ação de ordenamento territorial.

A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL ATRAVÉS DO PLANEJAMENTO URBANO, ORDENAMENTO TERRITORIAL, PARCELAMENTO DO SOLO E IMPLICAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS

Planejamento urbano no Brasil

As cidades, de um modo geral, foram planejadas intencionalmente, sobretudo para atender uma demanda política econômica e de dominação. Contudo, não planejadas para as suas funções sociais e, isso acarretaram inúmeras consequências na organização do espaço, gerando diversos problemas de cunho social, ambiental, econômico e político. No Brasil, não foi diferente, o espaço urbano passou e perpassa por vários problemas, como, de infraestrutura disponível, moradias revertidas em favelização e cortiços, mobilidade urbana, distribuição territorial da população, dentre outros que passam a fazer parte do vocabulário dos que vivem, governam e estudam as cidades.

Os atores sociais da gestão urbana têm buscado através do planejamento, solucionar essa problemática, que persiste em maximizar-se no referido ambiente. Para isso, buscaremos compreender o planejamento urbano no Brasil, com objetivo de formular uma leitura crítica do passado e reformular hipóteses e diagnósticos, a respeito dos seus respectivos efeitos na contemporaneidade.

O Ministério das Cidades (s/d), afirma que, a intenção de planejar o urbano, surgiu somente no final do século XIX, embora sem a denominação de “planejamento urbano”, quando, a preocupação era somente com a saúde da cidade (higienismo) e que desprezava o passado colonial e aderira ao moderno, a um novo embelezamento das cidades.

Para Villaça (2010), a história do planejamento urbano no Brasil foi dividido em três períodos, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – As etapas do planejamento urbano no Brasil

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| 1º período - por volta de 1875 até 1930. | 1875 a 1906 – ascensão dos planos de melhoramentos e embelezamento. |
| | 1906 a 1930 – declínio dos planos de melhoramentos e embelezamento. |
| 2º período - vai de 1930 até por volta de 1990. | 1930 a 1965 - a primeira do Urbanismo e do Plano Diretor. |
| | 1965 a 1971 - a segunda do Planejamento Integrado e os Superplanos. |
| | 1971 a 1992 - a terceira do Plano sem Mapa. |
| 3º período - perdurou durante o século XX, mais precisamente entre os anos de 1992 a 2001 | |

Fonte: Villaça (2010), organizado por GUILHERME, O.D.S. (2019).

Desse modo, o primeiro período foi marcado pelo melhoramento e embelezamento da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e destruía a forma medieval, colonial do Brasil. “O segundo, que inicia na década de 30, é marcado pela ideologia do planejamento, enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados problemas urbanos”. E o terceiro, é um período marcado pela reação ao segundo (VILLAÇA, 2010, p. 182).

De acordo com Villaça (2010), o primeiro período entre 1875 a 1930 foi dividido em dois subperíodos: de 1875 a 1906 – ascensão dos planos de melhoramentos e embelezamento; e, de 1906 a 1930 – declínio dos planos de melhoramentos e embelezamento, sendo que, entre 1875 a 1906, (o primeiro subperíodo), as condições de hegemonia da classe dominante brasileira permitia fazer uma proposta urbana, apresentá-la com antecedência e debatê-la abertamente. Assim, havia uma tranquilidade na franqueza da exposição das ideias relacionadas a remodelação urbana e o lucro especulativo. E, partir daí,

as transformações sofridas pelo planejamento urbano representarão formas de adaptação do discurso hegemônico à nova realidade urbana no sentido de sempre ter uma versão para explicar e justificar o fracasso da classe

dominante na solução dos problemas que se agravavam nas cidades (VILLAÇA, 2010, p. 198).

O Ministério das Cidades (s/d), afirma ainda, que, o planejamento urbano no Brasil se dá em 1875, quando a então Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro, criada em 1874 pelo Ministro do Império João Alfredo Correa de Oliveira, apresenta seu primeiro relatório, no qual são utilizados pela primeira vez dois conceitos-chave: o de plano e o de conjunto geral ou global, associados ao espaço urbano.

Nesse período, as grandes obras urbanas saem de pauta em detrimento da produção e reprodução do capital, priorizando, desse modo, as obras de infraestrutura e renegando as de habitação. E privilegia-se a “cidade eficiente” em desprezo da “cidade bela”, da cidade do consumo para a cidade da produção em que o interesse imobiliário está fortemente acentuado (VILLAÇA, 2010).

Em 1922 foi solicitada no Brasil uma pesquisa de cunho econômico, fundamental ao plano, um dos conceitos chave associado ao espaço urbano, com três linhas de investigação: (i) os requisitos espaciais das funções econômicas; (ii) tendências nas demandas por espaço; e (iii) o futuro dessas tendências. Afinal, queria uma explicação científica para o uso do solo. Além de utilizar como modelo de modernização urbana das cidades europeias, adotou-se também a atuação de um economista norte-americano para estudar a cidade e os seus problemas, inclusive para entender o que chamavam de irracionalidades no uso do solo urbano, como por exemplo, moradias precárias construídas há anos e ativamente em funcionamento, próximas a áreas nobres e em terrenos caros (VILLAÇA, 2010).

Cabe ressaltar, que essas pretensões científicas, rejeita o passado colonial brasileiro e usa o planejamento para impor sua ideologia de cidade eficiente em detrimento da cidade bela, e, nesse período surgem as grandes avenidas, praças e monumentos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, S/D).

Em sintonia com a Europa, as cidades brasileiras deveriam, promover uma cultura urbana moderna, capitalista, do trabalho assalariado, do mercado, agora, modernas, progressistas, moldando ao cenário de atraso superado. Conjugando assim, ao higienismo, também europeu. E esse primeiro período é marcado também, pelas Reformas de Pereira Passos (1903 – 1906), ocorridas no Rio de Janeiro (MINISTÉRIO DAS CIDADES, S/D).

A ação realizada por Pereira Passos é emblemática para a história do planejamento urbano no país, pois traz dois elementos importantes do urbanismo: a sua primeira fase higienista no qual predominavam os médicos sanitarianos, e a segunda fase na qual os engenheiros e técnicos buscavam soluções para o saneamento e a circulação na cidade, além da preocupação com o padrão construtivo (MINISTÉRIO DAS CIDADES, S/D, p. 4)

Essa introdução de estudos econômicos nos planos urbanos brasileiros, avançou e alcançou uma interdisciplinaridade, e passou a ser o planejamento urbano brasileiro, assunto de interesse, não apenas de engenheiros e arquitetos, mas de também de economistas, sociólogos geógrafos, advogados e administradores, etc., dando origem ao urbanismo e ao plano diretor, precursores do planejamento integrado (VILLAÇA, 2010).

Conforme Villaça (2010), o segundo período, que vai de 1930 a 1990, foi marcado pela ideologia orientada pela classe dominante em que os problemas urbanos, especialmente os de habitação, transportes, saneamento e meio ambiente, são causados pelo crescimento caótico das cidades e que o planejamento urbano seria a solução desses. O autor afirma ainda, que, o planejamento urbano tem sido usado como ideologia para manutenção da classe dominante e com contínuas transformações de sua aparência, nomes, formas e conteúdo.

Nesse mesmo sentido, o Ministério das Cidades (s/d, p.5), ressalta que,

as consequências das mudanças econômicas e sociais trazidas pela Revolução de 1930 refletiram-se no planejamento urbano no Brasil, na medida em que surge a necessidade de reprodução do capital imobiliário na cidade, ou seja, a cidade passa a ser vista como força de produção. Deixa-se a cidade bela, para buscar-se a cidade eficiente. O crescente aumento da consciência operária fez com que crescessem as críticas à “derrubada” de bairros inteiros de casebres e a construção de novos bairros, que só atendiam ao capital imobiliário e não aos anseios das classes populares urbanas.

Contudo, Villaça (2010), subdivide esse segundo período em três fases de planejamento urbano no Brasil, conforme já apresentado no Quadro 1.

1. A primeira do Urbanismo e do Plano Diretor (1930- 1965);
2. A segunda do Planejamento Integrado e os Superplanos (1965-1971);
3. A terceira do Plano sem Mapa (1971-1992).

No que cerne o Urbanismo e o Plano Diretor, o planejamento no Brasil está associado ao urbano como ordem, racionalidade e eficiência, e é mais recente do que o

urbanismo que vem da França com a conotação de embelezamento, associado a arquitetura e à arte urbana (VILLAÇA, 2010).

No ano de 1930, tem-se a divulgação dos planos para as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, que marcarão uma nova etapa na história do planejamento urbano no Brasil, trazendo como novidade o destaque para infraestrutura, saneamento e transportes. Mas, o interesse está voltado para as oportunidades imobiliárias, que no discurso pretende abordar a cidade inteira, contradizendo com o apresentado no plano que ainda é foco de atenção, o centro da cidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, s/d; VILLAÇA, 2010).

Foram adotados os planos Agache, para o Rio de Janeiro, e o de Prestes Maia, para São Paulo. O plano Agache é mais moderno e pioneiro, embora interessado nas oportunidades imobiliárias, que aponta para um futuro sombrio e prenuncia os superplanos dos anos de 1960. Apresenta estudos de abastecimento de água, coleta de esgotos, combate às inundações, limpeza pública, planos de habitação para classes operárias, incluindo considerações sobre empréstimos, financiamentos e subvenções. Apresenta ainda, um conjunto de leis urbanísticas versando sobre loteamentos, desapropriações, gabaritos, edificações e estética urbana. (VILLAÇA, 2010).

Já o plano Prestes Maia, foi o último de embelezamento e melhoramentos, embora contemporâneo ao de Agache deixou claro que não gostaria de ser comparado e nem confrontado com o de Agache, por isso insiste em chamar de “plano de estudo”, que levantou algumas críticas, por ser muito volumoso e o autor apresentar uma fala muito modéstia, ao chamá-lo de “livrinho” com apenas 400 páginas. De modo, que Prestes tinha a intenção de apresentar um plano global e “moderno” em que dedica várias páginas ao sistema de transportes, longas considerações sobre as estradas de ferro e metrô, algumas à legislação urbanística, ao embelezamento urbano, retificação do rio Tietê e urbanização de suas margens, habitação popular, um apêndice dedicado aos parques e um desenho urbano monumental de origem barroca com destaque para as avenidas (VILLAÇA, 2010).

Na década de 1940, as cidades de Porto Alegre e Salvador, seguindo o exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro, também produziram seus planos. Em Porto Alegre, o prefeito da época, José Loureiro da Silva apresenta o engenheiro Gladosch, como encarregado de confeccionar o plano de urbanização da cidade, sendo que o engenheiro

citado foi companheiro assistente de Agache. Depois de quase quatro anos que Gladosch trabalhava no plano de Porto Alegre, começava então, a coleta de dados para o plano definitivo. E em 1943, é publicado “Um plano de urbanização” “que é apenas um relato das realizações de Loureiro da Silva, sem o mínimo que possa ser chamado de plano, por mais benevolente que queira ser (VILLAÇA, 2010, p. 210).

Ainda a respeito o plano de Porto Alegre, Villaça (2010, p. 210), considera que entre as poucas propostas apresentadas nele, aparece o projeto de Lei de Urbanismo, “que regula a aplicação dos princípios do urbanismo em todo o território nacional para as cidades com mais de 40.000 habitantes” e que, ironicamente está idêntico ao plano Agache para o Rio de Janeiro.

Em 1942, foi a vez de Salvador construir o seu plano urbanístico, através da contratação do engenheiro Mário Leal Ferreira. Em 1943, foi criado o Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador – EPUCS e o Conselho de Assistência ao Plano da Cidade, enquanto o EPUCS, nunca foi divulgado, debatido, operacionalizado, aprovado ou rejeitado, se tornando privilégio para poucos, o conhecimento do mesmo, sobretudo, não assumido pelo executivo municipal (VILLAÇA, 2010).

Assim, Villaça (2010), argumenta que as cidades do mundo moderno tenham sido privilegiadas pela ideologia dominante de planejamento urbano, especialmente a partir da década de 1940 quando o plano diretor difunde-se como a técnica chave da solução dos ditos problemas urbanos, mas esse plano foi substituído por outros nomes a partir da década de 1960.

De modo, que Villaça (2010), aponta que, os planos não eram repostos na proporção em que eram consumidos, que os estudos feitos nem se quer saíram dos gabinetes municipais ou foram assumidos pelos governantes, pouco ou nada foi apresentada à sociedade e assumidas pelas administrações municipais como haviam sido os planos de Agache e Prestes Maia. Enfim, “todo o período de 1930 até 1965 é marcado pela passagem do planejamento que era executado para o planejamento-discurso” (VILLAÇA, 2010, p. 211). Esse mesmo autor, considera ainda, que, “o planejamento urbano foi muito associado à tecnocracia no período ditatorial” (VILLAÇA, 2010, p.190).

A segunda fase do segundo período do planejamento urbano no Brasil, deu-se através do planejamento integrado e os superplanos, entre os anos de 1965-1971. Desse modo, Villaça (2010, p. 211, 212), afirma que,

segundo essa concepção de planejamento, a cidade não poderia ser encarada apenas em seus aspectos físicos. Os problemas urbanos não poderiam limitar-se ao âmbito da engenharia e da arquitetura. A cidade – passa a pregar a ideologia dominante – é também um organismo econômico e social, gerido por um aparato político-institucional. Os planos não podem limitar-se a obras de remodelação urbana: eles devem ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, integrando a cidade em sua região. Sem isso não seria possível resolver os ‘problemas urbanos’ que se avolumavam.

Para Villaça (2010), os planos anteriores foram acusados de determinismo físico, o que o autor atribui de acusação ideológica, que por sua vez, tinha um interesse por traz dessa acusação, que era mudar o nome e o tipo de plano. Contudo, ficaria bem claro o que já se mostrava no plano de Agache - distanciamento entre os planos com seus discursos dominantes e a realidade representada pelos interesses das massas populares.

Esse distanciamento estava centrado nas ideias de globalidade, de sofisticação técnica, e de interdisciplinaridade do planejamento, que atinge o seu apogeu tecnocrático com os superplanos, que traz como características: (i) distanciamento crescente entre os planos e propostas e as possibilidades de implementação por meio da administração pública; (ii) a abrangência do plano, trazendo recomendações aos mais variados órgãos das esferas, municipal, estadual e federal; e, (iii) dificuldades no entendimento de aprovação e execução, uma vez que atribui inúmeras recomendações ao executivo municipal planos e execuções de obras, sem definição de quais eram e de quem era a competência (VILLAÇA, 2010).

Assim, Villaça (2010), assevera que, os superplanos atinge o seu auge da totalidade no final da década de 1960, questionado pelo autor, pois,

quanto mais complexo e abrangentes tornavam-se os planos, mais crescia a variedade de problemas sociais nos quais se envolviam e com isso mais se afastavam dos interesses reais da classe dominante e portanto das suas possibilidades de aplicação
(VILLAÇA, 2010, p.214)

Já muito claro que esses planos possuíam uma forte inviabilidade de aplicação por serem entregues nos finais de mandatos, outros escritos e impressos em inglês, assim, ficando fadado ao descaso. Nos anos de 1970,

os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo e simples – ne verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou diagnósticos reduzidos se confrontando com o de dez anos antes (VILLAÇA, 2010, p.221).

E é nesse cenário que surge a terceira fase do planejamento urbano no Brasil que foi a do plano sem mapa. Essa fase compreende o período entre 1971- 1992, foi marcada pela aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do município de São Paulo, o PDDI-71, trazendo uma nova nomenclatura, para assim, evitar qualquer relação com passado fracassado dos planos. Agora, uma simples lei sem grandes diagnósticos técnicos, que também cai no esquecimento, embora seja um conjunto de leis aprovada pela câmara municipal paulista. O PDDI-71, passa a ser chamado mais tarde de obsoleto, mas não de ilegítimo, por ser pautado em leis aprovadas pelo legislativo municipal. E nesse mesmo contexto, em 1977, foi aprovado Plano Urbanístico Básico do município do Rio de Janeiro, o PUB, também com um conjunto de diretrizes, sistematizando o estudo da cidade (VILLAÇA, 2010).

O planejamento urbano no Brasil passava agora, pelo “plano sem mapa” que pretende designar um novo tipo de plano urbano, que através da ideologia dominante, busca impressionar que está cuidando do planejamento, aperfeiçoando-o e contemporizando as medidas de interesse popular, embora ele tenha objetivos, políticas e diretrizes bem intencionados à favor da ideologia dominante. Em nulidade intencional, aos planos anteriores, o plano com a expressão “sem mapa”, agora elaborado pelos técnicos municipais e quase sem diagnósticos, mapas e estatísticas, são elaborados com objetivos, políticas e diretrizes, na intenção de eliminar discórdias e ocultar conflitos (VILLAÇA, 2010).

E assim, no final da década de 1980, o Plano Diretor, inicia a sua jornada de obrigatoriedade no território nacional ao ser ressuscitado pela Constituição Federal. A forma tradicional do Plano Diretor, foi absorvida pela sociedade e adotada por universidades, órgãos municipais e metropolitanos de planejamento, meios imobiliários e em órgãos de classe ligados à engenharia e à arquitetura (VILLAÇA, 2010).

O Plano Diretor marca o terceiro período do planejamento urbano no Brasil, que perdura durante o século XX, mais precisamente entre os anos de 1992 a 2001. Após a aprovação dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988, por meio de emenda popular, que orienta a política urbana e em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade. Esse é fruto dos vários movimentos pela reforma urbana, iniciados em 1963, quando da realização

do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em Petrópolis (MINISTÉRIO DAS CIDADES, S/D).

Outra questão apresentada por Villaça (2010, p. 188), sobre o plano diretor, diz respeito a sua aplicabilidade “por que os planos diretores no Brasil não são respeitados?”. O autor afirma ainda, que “nenhuma história de planejamento urbano no Brasil será satisfatória se não procurar jogar alguma luz sobre ela”. Além disso, algumas cidades brasileiras com obrigatoriedade constitucional de elaboração do plano diretor, por possuir acima de vinte mil habitantes, ainda não o possui e quando fazem não usam.

O Plano Diretor, não recebe a devida atenção, por ter sido incluso no planejamento urbano do Brasil, como peça chave para aplicar a ideologia de dominação desvinculada da administração pública e esquecida da maioria dos problemas que atingem as cidades. Assim,

o planejamento urbano no Brasil tem sido fundamentalmente discurso, cumprindo missão ideológica de ocultar os problemas das maiorias urbanas e os interesses dominantes na produção do espaço urbano. Consequentemente, ele não deve ser estudado na esfera da ação do Estado, das políticas públicas, mas, sim, na da ideologia (VILLAÇA, 2010, p. 222-223.)

A verdade é que, os planos diretores do Brasil foram elaborados por algum tipo de pressão, mas nunca por acharem necessários, ao planejamento, reduzindo apenas a um produto intelectual elaborado na maioria das vezes por técnicos de institutos especializados nesse tipo de prestação de serviço. E ele ainda sobrevive porque está “inserido na ideologia dominante sobre os problemas urbanos e suas causas” (VILLAÇA, 2010, p. 227).

Desse modo, Villaça (2010), assevera que, o Plano Diretor foi uma resposta ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que em 1980, seis entidades nacionais e várias regionais encaminharam ao Congresso Nacional uma proposta de Emenda Popular à Constituição, com 160 mil assinaturas, contendo reivindicações das massas urbanas, quanto as questões fundamentais, como propriedade imobiliária urbana,

habitação, transportes e gestão urbana. Contudo, essa força popular não reivindicava um plano diretor, pois tinham a consciência que ele servia apenas para perpetuar a inanição do Estado. Reivindicavam, sobretudo, políticas habitacionais e da legislação urbanística, especialmente a de loteamentos e de zoneamento, que é seguida nos bairros mais ricos na maioria das cidades brasileiras e coloca a maioria dos demais na clandestinidade.

Entretanto, no início do anos de 1990, várias cidades brasileiras voltaram a elaborar os planos diretores, agora, cumprindo uma determinação constitucional. E cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, aproveitaram a oportunidade para rejeitar tudo que haviam elaborados anteriormente (plano tradicional, superplanos, diagnósticos técnicos), para politizar o plano diretor, agora, transformado em projeto de lei. E ainda, tentaram introduzir nele, temas da reforma urbana e dispositivos que atendiam, aos princípios da justiça social no âmbito urbano. (VILLAÇA, 2010).

Desse modo, o Plano Diretor inovador dos anos de 1990, elegeu como objeto fundamental o espaço urbano de sua produção, reprodução e consumo, ou seja a terra equipada é o seu principal objeto. Assim, enfatiza Villaça (2010, p. 238),

Para os movimentos populares, especialmente os ligados à terra e à habitação, o plano diretor tornou-se um instrumento desgastado em virtude das possibilidades que vinha apresentando de ser manipulado e desvirtuados pelos setores reacionários que dominam a produção do espaço urbano.

O planejamento urbano no Brasil, fracassou com a tentativa do Plano Diretor, uma vez que ele não desvinculou em nenhum momento da sua pauta ideológica de dominação. No projeto de lei apresentado pela capital paulista, os aspectos urbanísticos, especialmente o uso e ocupação do solo, foi uma das pautas mais conflituosas, contudo os processos de negociação de natureza política, foram claramente adotadas para atender o setor imobiliário, associados aos grupos empresariais da construção civil e do comércio em geral (VILLAÇA, 2010).

Desse modo, paradoxalmente, a produção do espaço têm a sua pujança atrelada a classe dominante brasileira, que apresenta o plano diretor como um discurso.

Ordenamento territorial no Brasil, parcelamento do solo urbano e implicações socioambientais

A respeito de ordenamento territorial, apresentaremos antes de tudo, alguns conceitos desse tema, a partir da obra Almeida e Soares (2009), que sustenta-se em diversos autores como Milton Santos, Ruy Moreira, Pierre George e outros. Organizamos no Quadro 2, algumas conceituações de ordenamento territorial elaborado por Soares (2009), a partir dos autores citados acima.

Quadro 2- Conceitos de ordenamento territorial

| Autores citados por Soares (2009) | Conceituação de ordenamento territorial |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| José Arthur Rios, L.J. Lebret | A técnica da valorização e desenvolvimento do homem no quadro de unidades territoriais ou políticas mais ou menos vastas. |
| Gross | A ação e efeito de colocar as coisas no lugar que consideramos adequado. |
| Carta Europeia de Ordenação Territorial | A expressão espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica de toda a sociedade. |
| Pierre George | Surgiu da necessidade de o poder público assumir responsabilidades crescentes na repartição dos homens e dos estabelecimentos de produção. Por isso, Pierre e Gross, comparam ordenamento territorial com planos e projetos. |
| Milton Santos | Considera normas. |
| Ruy Moreira | Ordenamento não é... a estrutura espacial, mas forma como essa estrutura espacial territorialmente se auto regula no todo das contradições da sociedade, de modo a manter a sociedade funcionando segundo sua realidade societária. |

Fonte: Soares (2009), organizado por GUILHERME, O.D.S. (2019).

Soares (2009), citando outros autores afirma que, cada conceito do Quadro 2, possui um objetivo. Assim, ele assevera que na conceituação de Rios, a organização do território transcende os objetivos puramente econômico da planificação, buscando a valorização das estruturas sociais. Enquanto, na concepção de Gross, ele busca a disposição correta, equilibrada e harmônica da interação dos componentes do território. E, Soares (2009), cita ainda Pierre, inferindo que,

A organização do território surgiu da necessidade do Poder Público assumir responsabilidades crescentes na repartição dos homens e dos estabelecimentos de produção e serviços, diante dos cursos crescentes do empirismo no que concerne à ocupação do espaço devido à aceleração dos processos de deslocamento das forças produtivas, inclusive dos efeitos da população ativa (SOARES, 2009, p. 68).

Nesse mesmo contexto, Soares (2009), ressalta que Milton Santos considera que no período de técnico-científico-informacional, a organização das coisas passa a ter um sentido fundamental, por isso ele refere o ordenamento territorial como normas que classificam em função da escala, da sua atuação e da pertinência.

Desse modo, Soares (2009), ressalta as normas como exposto por Milton Santos, uma vez que elas são consideradas pelo autor como “instrumentos de regulação e controle, que dizem respeito a todos os atores que agem no território” (p. 69). Assim, para Soares (2009), as regras ou normas tendem a constituir um sistema.

Santos (2009), enfatiza que, os conceitos de ordenamento territorial podem ser examinados em dois aspectos: um de ordem como procedimento ideal, adequado à valorização humana e o outro é que enquanto o ordenamento territorial visa proporcionar a qualidade de vida, observa-se ser outra realidade (contraditória), no período técnico-científico informacional.

Mediante os conceitos já citados, Haesbaert (2006), considera que conceituar ordenamento territorial não é tarefa fácil, que antes de tudo precisa buscar a compreensão do que é ordem e território, uma vez que o debate está no entorno da difusão da imprevisibilidade e da desordem e do domínio da fluidez e da desterritorialização.

Nesse sentido, Haesbaert (2006), trata de território como sendo a relação de apropriação ou domínio da sociedade sobre o seu espaço, incluindo as diferentes formas de mobilidade, envolvendo questões de escala. E o autor aponta que, a partir da constatação que o espaço geográfico é moldado, sobretudo, pelas forças econômicas, políticas, culturais e até naturais atuam diferenciadamente em cada lugar, o que ele considera como as principais dificuldades para a construção de política de ordenamento territorial, que “são, na verdade, sempre e mais do que nunca, políticas de “desordenamento” territorial” (HAESBAERT, 2006, p.123).

Moraes (2005), compreende território como uma área de manifestação de uma soberania estatal, delimitada pela jurisdição de uma dada legislação e de uma

autoridade. O autor afirma ainda, que território é qualificado pelo domínio político de uma porção da superfície terrestre.

Desse modo, levando em consideração a interdisciplinaridade do tema e trataremos de “ordem” na concepção de Haesbaert (2006), que assevera ser um importante pressuposto acompanhado da desordem, e que não deve a priori ser combatida, pois pode ser uma manifestação de uma nova ordem. O autor prossegue argumentando que o momento de desordem poderá ser promissor para o surgimento de um novo ordenamento exemplificando que as novas organizações de espaços normalmente surgem a partir da organização das populações mais pobres e excluídas.

Assim, Haesbaert (2006), salienta que, tratar de ordenamento territorial, exige uma grande complexidade, como: (i) a flexibilização da economia; (ii) a hegemonia do capital financeiro sobre o capital produtivo; (iii) a crise do Estado do Bem-Estar-Social; (iv) a difusão das tecnologias da informação; (v) a propagação do chamado multiculturalismo e/ou hibridismo cultural. Tudo isso, provocou dentre outras transformações, a necessidade de grandes projetos de planejamento regional-nacional integrado, e a instituição ainda em processo de “Estados de controle” ou de “segurança”, uma violenta e desigual “compressão do tempo-espaço”, e, a nível cultural, se tornando cada vez mais difícil encontrar identidades claramente definidas. Tornando, desse modo, os espaços mais fragmentados, economia mais flexível e deslocalizada, Estados fragilizados e identidades mais instáveis e fluídas.

E é nesse contexto de ausência de uma nova teoria, capaz de responder essa fragmentação que o ordenamento territorial, o planejamento e as políticas que o acompanham seguiram direções semelhantes “assimilando abordagens mais micro ou setoriais, não integradoras, de tratamento do espaço geográfico” (HAESBAERT, 2006, p.118).

Assim, ordenamento territorial segue com a interdisciplinaridade que anteriormente foi apresentada entre ordem e território, agora, extrapolando para outra categoria da Geografia que é o espaço. Desse modo, Haesbaert (2006, p.120), afirma que,

com isso, “ordenar” o território ficou muito mais complexo. Se territorializar-se é, sobretudo, exercer controle sobre os movimentos – de pessoas, objetos ou informações – que se dão no e pelo espaço (Sack, 1986) e, a partir daí, dominar e apropriar-se deste espaço, podemos dizer que formar territórios é, automaticamente, “ordená-los”.

Contudo, Haesbaert (2006), argumenta que o primeiro passo para um reordenamento mais consistente e mais coerente com cada realidade, deve ser objetivando primeiramente: (i) a diminuição das desigualdades sócio espaciais e o correspondente grau de exclusão socioeconômica da população; (ii) o aumento do nível de democratização e representatividade dos espaços políticos; (iii) a fomentação do comprometimento público com as iniciativas a serem executadas; (v) o trabalho sempre num des-re-ordenamento que integre múltiplas escalas, o que envolve não cair nem no localismo paroquialista nem no globalismo generalista, no regionalismo reacionário ou no nacionalismo exacerbado.

A necessidade de atentar a esses objetivos, justifica-se a obrigatoriedade do Estado em diminuir o grau de exclusão sócio econômica da população, proporcioná-la a participação nas tomadas de decisões, promover o fortalecimento da identidades territoriais homogêneas, sem esquecer das múltiplas identidades culturais e aplicá-las em escalas como, do município, a da mesorregião, a dos Estados da federação e a da macrorregião (HAESBAERT, 2006).

Para o Ministério do Meio Ambiente (s/d), os instrumentos de ordenamento territorial, como Planos Diretores Municipais, Planos Municipais de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica, Planos de Manejo de Unidades de Conservação, e Planos de Bacia Hidrográfica, visam organizar a ocupação e o uso do solo, além de orientar a gestão da área sobre a qual incidem. Esses instrumentos devem considerar múltiplos fatores que fazem parte ou têm influência sobre suas áreas, para estabelecerem as ações necessárias aos seus objetivos e à adequada gestão de seu território.

Mediante a complexidade e abrangência que o tema ordenamento territorial traz, Peres e Chiquito (2012), consideram que o conceito desse, ainda está em construção. Os autores ressaltam que o tema de ordenamento territorial, emergiu na França pós revolução, quando surge a necessidade de subdividir o território para fins de administração e no contexto do continente europeu, no pós Segunda Guerra. De acordo esses autores, o ordenamento territorial na França, tinha como objetivo,

criar condições, através do planejamento, para a valorização, aproveitamento e desenvolvimento do território, por meio da organização racional do espaço e da implantação de equipamentos apropriados, visando a melhoria das condições de vida das populações (PERES e CHIQUITO , 2012, p.73).

No Brasil, desde 1930, com o início da Era Vargas, o governo federal passou a intervir diretamente em várias setores de organização do país, com o intuito de ocupar e modernizar o território, bem como, foram promulgadas leis e criadas instituições voltadas à proteção dos recursos naturais e paisagísticos e ao controle de seu aproveitamento econômico. Contudo, essas políticas caracterizavam os padrões de organização do espaço brasileiro na conformação da estrutura territorial, na fixação de valor ao solo, na forma de relacionamento entre lugares e, sobretudo, nos modos de apropriação e conservação da natureza e de uso dos recursos naturais. Essas políticas traziam como objetivos, a diminuição da desigualdades econômicas e sociais, de cada região e a promoção e ocupação do território nacional (PERES e CHIQUITO, 2012).

Mas foi nos anos de 1940, que o debate a respeito do ordenamento ganhou força, na medida em que a política federal se voltou para a criação de instituições ligadas ao desenvolvimento das denominadas “regiões problemas”, que eram áreas economicamente não aproveitadas e com riquezas naturais, também àquelas com graves conflitos sociais e políticos. Assim, a Constituição Federal de 1943, constituiu pela primeira vez, a necessidade da destinação de recursos para a criação de órgãos de planejamento do desenvolvimento para as “regiões-problema” – Amazônia, Vale do São Francisco e Polígono das Secas no Nordeste (PERES e CHIQUITO, 2012).

A década de 1940, foi o marco para que as políticas de desenvolvimento regional passassem a ser pautadas nas iniciativas de ordenamento territorial no Brasil. E, desse modo,

diversas foram as propostas de regionalização e de ordenamento do território nacional, de instituições de planejamento regional e de concepções de desenvolvimento que partiram de múltiplos campos profissionais, brasileiros e estrangeiros (PERES e CHIQUITO, 2012, p.74).

Entretanto, essa ideia de desenvolvimento regional, a partir dessa ótica de ordenamento territorial, foi perdendo a sua força a partir do final dos anos de 1950 e início de 1960, migrando, agora, para a integração do rural e do urbano em nome do território, formada por centros urbanos que poderiam exercer influência no desenvolvimento de novas centralidades. E em 1980, mediante a uma crise econômica em que o Estado passou a reduzir a sua capacidade interventiva, esse movimento perde sua capacidade de articulação, devido à crise do planejamento e as políticas públicas

setoriais não articuladas que contribuíram para a desarticulação da visão integrada de território (PERES e CHIQUITO, 2012).

Em face à luta pela redemocratização do país, em 1988, a Constituição Federal trouxe a luz, inspirada nos Planos de Ordenação do Território, ocorridos na Europa, conforme mencionado no Quadro 2, em que a Carta Europeia de Ordenação do Território, define o termo como uma harmonização de políticas econômica, social, cultural e ambiental, micro e macrorregionais. Em que pese, a Constituição de 1988, inseriu o ordenamento territorial como um instrumento de planejamento, sob a responsabilidade da racionalidade espacial de ampliação das ações do Estado. Fato esse, que na segunda metade dos anos de 1990, ocorreu uma reabilitação do planejamento, ora atribuído ao Estado, obviamente por não ter emplacado medidas assertivas (PERES e CHIQUITO, 2012).

No ano de 2003, foi retomada uma nova lógica territorial para o desenvolvimento do país, com a criação da Lei Federal 10.683/2003 que conferiu a responsabilidade sobre o Ordenamento Territorial ao Ministério da Integração Nacional (MI), com a responsabilidade de iniciar um processo de elaboração de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). Nesse mesmo ano, foram realizadas algumas iniciativas para elucidar debates sobre o tema, cujo objetivo era, tornar esse conceito operacional, de modo, que fosse construída uma Política Nacional de Ordenamento Territorial, que promovesse um conjunto articulado de ações direcionadas e promissoras para o desenvolvimento sustentável (PERES e CHIQUITO, 2012).

Essas iniciativas de debate, também sobrecarregaram algumas críticas, em que,

ordenar o território seria pensar e atuar no conjunto de forças que modelam o desenvolvimento do país a partir de um olhar da União e de uma estratégia

que visasse coordenar as políticas setoriais. Implicaria, portanto, a capacidade de pensar e agir em três frentes: nas escalas de sub-regiões e dos lugares, no ordenamento das redes ou no controle e coordenação onde é escassa a presença do Estado, e no estabelecimento de conexões entre os focos dinâmicos da economia e áreas marginalizadas desse processo (PERES e CHIQUITO, 2012, p.8).

Com base, nessas questões, foi pensada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que somaria com a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) no combate à desigualdade social. Apesar da convergência das duas políticas, a PNOT, atuaria mais especificamente no combate à

exclusão social e na redistribuição de riqueza, enquanto a PNDR, em áreas com menor renda e sem dinamismo econômico. Além disso, a PNDR seria como um instrumento da PNOT, por atuar mais na escala inter-regional. Já o PNOT, por sua vez, atuaria na escala da União, além de atentar para a desigualdade social, deveria assegurar o crescimento econômico e a competitividade, e ainda, administrarem-se conflitos no uso e na apropriação do território (PERES e CHIQUITO, 2012).

De modo que, em 2007, o Governo Federal instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a atribuição de elaborar a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). A minuta do projeto de lei para a institucionalização do PNOT, foi elaborada, contudo, foi encaminhada à Casa Civil da Presidência da República para apreciação e posterior encaminhamento ao Congresso Nacional, o que não ocorreu. E assim, afirmam Peres e Chiquito (2012, p.79),

Com efeito, em que pese a Constituição de 1988 ter contemplado o ordenamento territorial em suas disposições, e o Ministério da Integração ter elaborado um Projeto de Lei que propôs a Política Nacional de Ordenamento Territorial, o Brasil ainda não dispõe de um sistema nacional integrado com capacidade de hierarquizar e possibilitar uma ação coordenada dos diferentes níveis de governo nos territórios. Pelo contrário, em seu lugar, há uma grande diversidade de planos, projetos, leis e instrumentos isolados de intervenção, adotados pela União, pelos Estados ou Municípios, frequentemente elaborados de forma conflitante e sem diálogos ou interlocuções.

Na compreensão de Rückert (2005), há inúmeras concepções na definição do objetivo ou objeto do ordenamento territorial, mas há explicitamente uma intenção, a ideia de regular e ou organizar o uso, ocupação e transformação do território com fins de seu aproveitamento por completo. Mas, Moraes(2005), adverte que ordenamento territorial difere-se de regulamentação de uso do solo, uma vez que possui uma visão macro do espaço, trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, de modo a captar os grandes padrões de ocupação. E Santos (2005), afirma que ordenar o território exige, sobretudo, alternativas de usos possíveis e aceitáveis, utilizando critérios de adequabilidade ambientais, territoriais, econômicos, sociais e técnicos, também, exigir que refletissem as principais preocupações doutrinárias do ordenar: o desenvolvimento econômico, a qualidade de vida, a preservação do meio ambiente.

Apesar do debate a respeito de ordenamento territorial estar mais voltado para a escala nacional, e ser apresentado de forma mais abrangente, os municípios também

estão incumbido de exercê-lo com responsabilidade. Uma vez que, a Constituição Brasileira adota o princípio da ação cooperada entre os níveis de governo, cabendo à União a elaboração de diretrizes gerais nas várias matérias conforme o inciso IX do artigo 21, que diz: “Compete a União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.” E compete aos municípios, segundo o inciso VIII do artigo 30: “[...] promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988).

Diante desse contexto, o planejamento conta com o ordenamento territorial, uma importante ferramenta que irá orientar políticas públicas mais adequadas ao território e a realidade local, sendo necessário para tanto entender o território. O macrozoneamento sendo uma modalidade de ordenamento territorial é, portanto, em escala municipal, a ferramenta que irá orientar o gestor público do município na elaboração de políticas específicas a cada realidade regional, pois a unidade territorial é a unidade de planejamento do gestor (SOUZA, 2011).

Podemos afirmar que é persistente, a necessidade de se avançar no sentido da formulação de um marco legal que possa integrar as diversas normas que regulam as diferentes formas de uso, ocupação e proteção do solo urbano e rural, na medida em que os distintos diplomas legais e atos normativos em vigor não possuem conectividade. E, ainda reportamos a necessidade de retomada da formulação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) que parece ser um caminho para a integração de políticas, instâncias e instrumentos de gestão. Esta política definiria a área de atuação dos planos nacional, regionais e locais, que poderiam coincidir com os limites político-administrativos ou determinar outras unidades de gestão a partir da criação de um Sistema de Gestão do Território, composto por órgãos e entidades da administração direta e indireta da União, dos Estados, das regiões e dos municípios.

Chamma e Pinto (2013) citando Lima (2005), considera que, nos últimos anos os relatórios oficiais mundiais, tem demonstrado preocupações a respeito da seriedade dos problemas ambientais causados pelas grandes cidades e sugere aos governos repensarem a vida urbana e incluírem políticas ambientais em seus programas.

Para Santos (2009), as cidades contemporâneas receberam fortes influências dos projetos técnico-científicos em face a industrialização dos grandes centros urbanos.

Com isso, as cidades cresceram de forma desordenada e sem controle, apresentando inúmeros problemas sociais, de moradia, serviços públicos de transporte, educação, saúde, além da falta de equipamentos urbanos, como água, luz, esgoto, etc.

Sobre isso, Mesquita (2008, p. 8), afirma que,

apesar do desenvolvimento tecnológico, muitas cidades apresentam baixa qualidade de vida para alguns segmentos da sociedade e muito disso deve-se à pouca qualidade dos projetos dos espaços destinados à habitação, desde o loteamento até as condições das casas e dos apartamentos.

Mesquita (2008), ressalta ainda que, as cidades surgem espontaneamente e crescem de forma orgânica para posteriormente adotar uma forma de planejamento ou pode surgir já planejada para algum fim. Contudo, “em qualquer desses tipos a expansão urbana se dá pelo parcelamento do solo em frações destinadas principalmente à habitação, no entanto, também, podem ser dirigidos a usos industriais, comerciais, de serviços ou mistos” (MESQUITA, 2008, p. 9).

Como já foi discutido, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30 e inciso VIII, atribui aos municípios a responsabilidade legal de ordenamento do território por meio do planejamento e controle do uso, ocupação e parcelamento do solo. Mesquita (2008), enfatiza a necessidade de profissionais capacitados para exercer essa tarefa de elaboração do projeto de parcelamento, cabendo a eles, atuar, observando à legislação, organizando o espaço urbano de acordo com o potencial da área, as necessidades da sociedade naquele momento, as implicações ambientais e as imposições de uso do solo. O autor ressalta ainda, que ao poder público também cabe a fiscalização da prática ilegal do parcelamento do solo urbano, o que não exime o cidadão manter-se informado quanto aos aspectos legais do loteamento, evitando desse modo, a clandestinidade.

Conforme Maricato (2000), não é por falta de planos e legislações urbanísticas que as cidades brasileiras crescem desordenadamente e apresentam tantos problemas, o problema é a efetiva aplicação do que já foi aprovado, especialmente nas câmaras municipais.

Para Mesquita (2008), parcelar o solo pode ser considerado uma intenção de planejamento, entretanto, a implantação de um loteamento apenas com a finalidade de criar lotes para a população, pode ser danoso para o espaço urbano e resultar em cidades com baixa qualidade de vida.

De acordo com a Lei Federal 6.766 de 19 de dezembro de 1979 que, dispõe

sobre o parcelamento urbano, define loteamentos como subdivisões de glebas em lotes destinados a edificação, com abertura de vias de circulação, de logradouros públicos, modificação ou ampliação de vias existentes. A referida lei chamada de lei de parcelamento do solo urbano, sendo a mesma alterada pela lei 9.875, teve como princípio a regulamentação nacional de atividades de parcelamento urbano, sendo definidos como condições e critérios para os loteamentos.

De acordo com Mesquita (2008), o parcelamento do solo pode ser considerado como o principal instrumento de estruturação do espaço urbano. Dessa forma, torna-se de importância fundamental que seus projetistas dominem a forma técnica de manusear as variáveis ambientais e criar espaços de qualidade. Porque o desconhecimento de critérios para a criação desses espaços poderá legar à posteridade vias mal projetadas que poderão contribuir para um maior número de acidentes, drenagem de águas pluviais inadequada e contribuirá para a ocorrência de inundações, entre outros problemas de difícil solução, que poderão ser caracterizados como problemas socioambientais.

Quando parcela-se o solo urbano, o seu principal objetivo é, dividir o terreno em lotes para construção de habitações, comércios, indústrias, espaços de lazer ou institucionais, dentre outros. Por isso, é importante que esse espaço apresente boas condições de habitabilidade, facilitando a circulação de bens e pessoas, a existência de rede de abastecimento de água, drenagem de águas pluviais, redes de esgoto e energia, áreas destinadas à recreação, usos institucionais e reservas biológicas. Nesse sentido, Mesquita (2008), afirma que organização dos elementos como lote, quarteirão e rua, na atividade de parcelamento, necessitam serem conhecidos, em seus aspectos técnicos e ambientais, antes do início do projeto para que possa obter um espaço de qualidade. O autor considera mais uma vez que, “a implantação de um loteamento tem direta influência no meio ambiente natural ou construído e gera impactos sobre toda coletividade” (p. 14).

Mesquita (2008) ressalta ainda que, a nova urbanização, resultante da implantação de um novo loteamento, traz impactos de diversas naturezas que vão desde os aspectos relativos à fauna e a flora do local, passando pela saúde e infraestrutura e chegando às questões inerentes à paisagem da cidade e sua beleza. Para isso, o autor

recomenda a necessidade de conhecer os aspectos fisiográficos e socioeconômicos do local, para minimizar os impactos gerados pela atividade.

Considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades econômicas que afetem a saúde, segurança, bem estar da população e o meio ambiente, conforme Resolução 001 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA de 23 de janeiro de 1986 que "Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA".

Mesquita (2008), assegura que há alguns objetivos do parcelamento do solo, conforme apresentado no Quadro 3.

Quadro 3 – Objetivos do parcelamento do solo

| | |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OBJETIVOS FORMAIS | Criar um espaço adequado para habitação humana, atendendo as necessidades do mercado alvo ou demanda do mercado imobiliário. |
| OBJETIVOS REAIS | Garantir maior rentabilidade do investimento empregado ou maior taxa de aproveitamento do terreno. |
| | Garantir um retorno do capital no menor espaço tempo possível. |
| | Rápido início de vendas. |

Fonte: MESQUITA (2008), organizado por GUILHERME, O.D.S. (2019).

Mediante esses objetivos, podemos perceber que poderá haver um conflito entre os interesses ou objetivos para o empreendedor e para o poder público que representa a sociedade. Contudo, as leis que regulamenta o parcelamento de solo a nível municipal, estadual e federal poderão ser um harmonizador dessas divergências.

Desse modo, Mesquista (2008), sugere que para realizar a atividade de parcelamento do solo urbano será necessário atentar-se para alguns quesitos indispensáveis: sustentabilidade, qualidade (de vida, paisagística e ambiental), dimensionamento adequado, lotes e sistema viário, equipamentos comunitários, equipamentos públicos, áreas livres de uso público (verdes e recreação). O autor reitera que, a aplicação da técnica necessária no parcelamento do solo urbano é o requisito para alcançar qualidade de vida, no que cerne as questões ambientais.

Nesse mesmo sentido, Pinto e Chamma (2013), ressaltam que,

a implantação de um loteamento tem direta influência no meio ambiente urbano ou construído, irradiando efeitos sobre a população difusa e coletivamente considerada, pois a inobservância das normas urbanísticas pode gerar problemas que afetam a segurança, a salubridade e o conforto dos cidadãos e transeuntes, bem como a funcionalidade e a estética da cidade.

De acordo com Freitas (1999), é necessária pelo menos três etapas para implantação legal de um loteamento: (i) administrativa, que se processa perante os órgãos públicos (aprovações e licenças); (ii) civil e registraria, caracterizada pelo ingresso do projeto de loteamento e do contrato padrão no ofício predial; e, (iii) urbanística, consistente na execução das obras de infraestrutura.

Pinto e Chamma (2013), asseveram que, no que cerne os instrumentos de controle e de apoio a políticas voltadas a loteamentos urbanos, o Ministério Público propõe a construção de diagnóstico socioambiental, com a finalidade de subsidiar processos de: regularização fundiária; realocação de famílias, se necessário; restauração das Áreas de Preservação Permanente – APP; revitalização das Áreas de Proteção Ambiental – APA; preservação de recursos hídricos; entre outros.

Contudo, muitas vezes, mesmo sendo seguida a legislação e sendo feita uma análise da região em que o loteamento será implantado, o mesmo causa impactos ambientais e territoriais na escala da cidade, por isso a importância de se elaborar diagnóstico ambiental e territorial em área de loteamento urbano nos municípios.

Outro problema recorrente citado por Pinto e Chamma (2013), é fato do processo de produção do espaço urbano, destinado a população beneficiar em grande parte os proprietários de terra que vendem os terrenos urbanizados com poucas condições de infraestrutura a preços que lhe conferem grande lucro, e aos detentores do capital financeiro, pois esses adquirem terrenos já urbanizados, esperam a chegada da infraestrutura e de equipamentos públicos e vendem esses terrenos por preços exorbitantes. Esse processo, gera a especulação imobiliária e agrava cada vez mais a desigualdade social, pois dificulta o acesso à terra para as populações de baixa renda.

Ao perpassar pela formação das cidades, a urbanização, planejamento urbano e o ordenamento territorial no Brasil, nota-se que vários fatores foram relevantes para que o processo de urbanização brasileiro culminasse na geração de cidades com tão grandes problemas ambientais, territoriais, socioeconômicos, etc.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com base nos debates apresentados pelo Ministério das Cidades (s/d), considera que, o modelo de planejamento adotado ao longo dos últimos anos não atingiu seus objetivos, dentre outros fatores por:

- Serem produtos pensados para uma parte da cidade a ser “embelezada”, sem considerar as pessoas que habitavam os cortiços insalubres ou as áreas degradadas das cidades;
- Crerem que só os técnicos e “planejadores” urbanos conhecem a cidade e por isso deles devem partir a solução dos problemas urbanos;
- Desconsiderarem a cidade real e planejarem apenas para a cidade legal/formal;
- Crerem que a supremacia técnica e os documentos por ela elaborados poderiam reger o crescimento das cidades de forma lógica e racional, sem considerar as forças sociais dinâmicas que nela atuam; e
- Desconsiderarem o anseio da maioria dos que vivem nas cidades e atenderem a uma minoria dominante.

Podemos dizer que a organização do espaço urbano brasileiro ocorrido através do planejamento urbano tem sido desastrosa, na maneira como vem acontecendo, não efetiva as práticas de políticas públicas, é intencional e de manutenção dos atores de dominação e supremacia do poder, tanto público como privado, e sobretudo, não garante a qualidade de vida para o meio ambiente urbano.

No que se refere ao ordenamento do território, especialmente a respeito do uso do solo urbano em forma de parcelamento, o mercado imobiliário vincula diretamente ao progresso da cidade e com o aumento da malha urbana nas cidades brasileiras.

E com isso, as cidades têm enfrentado um desastroso parcelamento de solo, e não têm conseguido alcançar os objetivos do direito à moradia, nem tampouco atender as legislações vigentes no que cerne os impactos sócio ambientais provocados por essa ação de ordenamento territorial.

O contingente populacional, tem demandado moradia e trabalho, frente a um ordenamento territorial, através do parcelamento do solo que tem ocorrido de maneira regulares e irregulares. Nessa organização espacial em que o tecido urbano se expande é

necessário uma técnica organizacional, ordenada pelas diretrizes jurídicas e realizadas por agentes do Estado ou privados, com a finalidade de dar um ordenamento territorial para desenvolvimento da população do local e integrar a estrutura urbana, assim urge o parcelamento do solo.

O parcelamento de solo urbano tem provocado uma série de exaustões, inclusive a social, como afirma Viana (1985, p. 31), “se o grileiro desbravou os sertões, formando as cidades, com o intuito especulativo, sim, [...], o loteador completou a obra”. O que poderia ser um espaço de boas condições de habitabilidade com circulação de bens e pessoas, a existência de redes de abastecimento e água, drenagem de águas pluviais, rede esgotos e energia, áreas destinadas à recreação, usos institucionais e reservas biológicas têm sido espaço de negação do manuseio de variáveis ambientais e da presente segregação social.

De modo que, Mota (1980), afirma que real intenção do parcelamento do solo urbano seria, “sob a forma de loteamento ou desmembramento, um dos instrumentos urbanísticos utilizados para promover a organização a organização territorial dos municípios brasileiros” e é regulado por legislação específica.

Assim, a lei federal 6.766/79, dispõe que o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento e que além dessa lei federal deva ser acompanhado de orientações das leis estaduais e municipais pertinentes. A referida lei federal considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

O parcelamento de solo deve atender à ordem urbanística expressa no conjunto de leis, federais, estaduais e municipais. Das leis municipais, inclui o Plano Diretor municipal quando o município possui acima 20 mil habitantes, conforme orienta o Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001). O Estatuto da Cidade transformou o conceito da Propriedade Urbana, já que propõe que o imóvel deixará de ser uma forma de acumular riquezas e passa a ter a função social de moradia.

Com bem afirma Bazolli (2015), que, a legislação urbana tem sido negligenciada pelos poderes constituídos em detrimento dos interesses econômicos e políticos, uma vez que, “a disputa pelo território ocorre entre os atores e os agentes interessados no espaço da cidade em que de um lado está o mercado imobiliário, impondo o chamado crescimento econômico e do outro a sociedade.” (BAZOLLI, 2015,

p. 102). Mesmo assim, é necessário o amparo legal para o ordenamento territorial, especialmente nas áreas urbanas em que envolvem diversos atores sociais e provoca inúmeros impactos.

CONSIDERAÇÕES

O processo de urbanização das cidades brasileiras nas últimas décadas caracteriza-se pela expansão desordenada, principalmente na periferia dos grandes centros urbanos, de loteamentos ilegais, destituídos de infraestrutura básica. As cidades brasileiras têm passado apresentado uma dimensão dos problemas socioambientais urbanos, como desconforto climático, marcado pela altas temperaturas, falta de espaço para lazer, inviabilização de uso dos mananciais, assoreamento e desaparecimento de corpos hídricos, construções em áreas de declive, enchentes, redução da flora e da fauna e conseqüentemente a redução da qualidade de vida da população local.

Nessa organização espacial em que o tecido urbano se expande é necessário uma técnica organizacional, ordenada pelas diretrizes jurídicas e realizadas por agentes do Estado ou privados, com a finalidade de dar um ordenamento territorial para desenvolvimento da população do local e integrar a estrutura urbana.

No entanto, para que ocorra tal mister, torna-se imperioso a participação ativa das autoridades públicas, principalmente as municipais, fazendo cumprir a lei, coibindo os loteamentos ilegais e orientando a população sobre a forma correta do uso e do parcelamento do solo urbano.

REFERÊNCIAS

BAZOLLI, João Aparecido. **Os planos e políticas urbanas e suas aplicações na gestão de cidades**. In: ROSA, J. I. L. da.; OLIVEIRA, M.C.A.de.; BALSAN, R. (orgs) PORTO NACIONAL, PATRIMONIO DO BRASIL: histórias e memórias. Universidade Federal do Tocantins. Palmas (TO): EDUFT, 2015.

BRASIL. Lei Federal n.º 6.766, de 19 dez. 1979. **Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 24set2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 mar. 2019.

CONAMA. **Resolução 001 de 23 janeiro de 1986.** Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes

gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-230186.PDF> acesso em 27 mar 2019.

BRASIL. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Lei

n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

FREITAS, José Carlos de. **Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão.** Ministério Público do Estado de São Paulo, (1999). Disponível em: http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/biblioteca_virtual/bv_artigos/bv_art_urbanismo/LOTEAMENTOFREITAS.htm. Acesso em 29 mar 2019.

HAESBAERT, Rogério. **ORDENAMENTO TERRITORIAL.** Boletim Goiano de Geografia, vol. 26, núm. 1, enero-junio. Universidade Federal de Goiás: Goiás, 2006, pp. 117-124.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras.** São Paulo em perspectiva, São Paulo, v.14, n.4, p. 21-33, 2000.

MESQUITA, Pinheiro Adailson. **Parcelamento do Solo Urbano e suas Diversas Formas.** Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Programa Nacional de Capacitação – CAPACIDADES. **Um breve histórico do planejamento urbano no Brasil.** Curso: Reabilitação Urbana com foco em Áreas Centrais Módulo 1 – Unidade 1. Disponível em <http://www.capacidades.gov.br/> acesso em 18 Fev 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Ordenamento Territorial. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biomas>. Acesso em 21mar2019.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico.** In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, realizada em Brasília, em 13-14 de novembro de 2003. Brasília: MI, 2005.

MOTA, Francisco. S.B. **Disciplinamento do uso e ocupação do solo urbano visando a preservação do meio ambiente.** Tese de Doutorado. Faculdade de Saúde Pública: Universidade de São Paulo: São Paulo, 1980. 254p

PERES, Renata Bovo.; CHIQUITO, Elisângela de Almeida. **ORDENAMENTO TERRITORIAL, MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: novas questões, possíveis articulações.** Revista Estudos Urbanos Regionais, v.14, n. 2/novembro 2012, pp.71-86.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. **O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial.** In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, realizada em Brasília, em 13-14 de novembro de 2003. Brasília: MI, 2005.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira.** 5ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: 2009.

SANTOS, Thereza Carvalho. **Algumas considerações preliminares sobre Ordenamento Territorial.**In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, realizada em Brasília, em 13-14 de novembro de 2003. Brasília: MI, 2005.

SOARES, Luiz Antônio Alves. **Capítulo 2 – O enfoque sociológico e da teoria econômica no ordenamento territorial.** In: ALMEIDA, Flávio Gomes de.; SOARES, Luiz Antônio Alves. **ORDENAMENTO TERRITORIAL: Coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

SOUZA, Ana Paula Cavalcante Albuquerque de. **ORDENAMENTO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DO MACROZONEAMENTO DE IPIRÁ.** Disponível em: <http://periodicos.uesb.br/index.php/asempa/article/viewFile/3637/3324>. (2011). Acesso em 22mar2019.

VIANA, R. G. C. **O parcelamento do solo urbano.** Rio de Janeiro: ed. Forense, 1985.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil.** 2 ed. São Paulo: EdUSP, 2010.

SOBRE AS AUTORAS E O AUTOR**Ordália Dias da Silva Guilherme**

Doutoranda em Geografia pela Universidade de Brasília - UnB. Mestrado em Geografia pela Universidade Federal do Tocantins -UFT(2014). Especialista em Metodologia do Ensino da História e Geografia e em Gestão, Orientação e Supervisão Escolar pela Faculdade Suldamérica. Graduação em Geografia pela Fundação Universidade Federal do Tocantins (2002). Professora efetiva no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins - IFTO - Campus de Porto Nacional desde 2012. É membro do grupo de pesquisa da OPTE - Observatório de Políticas Territoriais e Educacionais na UFT e do grupo Multidisciplinar em Trabalho colaborativo - GPMTTC no IFTO.

Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/5693063215106225>

Adão Francisco de Oliveira

Doutor em Geografia em 2011 pelo Instituto de Estudos Sócio Ambientais (IESA) da UFG. Graduado em História pela Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia (FCHF) da Universidade Federal de Goiás (1996) e mestre em Sociologia pelo Departamento de Ciências Sociais (DCS) da Universidade Federal de Goiás (2002). Foi Secretário de Educação, Juventude e Esportes do Tocantins em 2015 e 2016, tendo acumulado o cargo de Secretário de Estado da Cultura do Tocantins. É Professor da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFT de Porto Nacional. Foi coordenador do Mestrado em Geografia em 2014-2015. Exerceu o cargo de Assessor de Relações Institucionais da Reitoria da UFT de junho de 2012 a agosto de 2014. Foi professor da Unitins entre abril de 2008 e julho de 2010, onde ocupou os cargos de Diretor de Pesquisa Institucional e Assessor de Pós-Graduação. Em Goiás, foi professor da UEG entre 2000 e 2007. Tem experiência nas áreas de Geografia Urbana e Regional e Sociologia Urbana, atuando principalmente nos temas de Planejamento e Gestão do Território e Desenvolvimento da Educação. É pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles - núcleo Goiânia desde 2002 e coordena o OPTE - Observatório de Políticas Territoriais e Educacionais. É organizador dos seguintes livros: "Cidades Sustentáveis: políticas públicas para o desenvolvimento"; "Educação na Alternância: cidadania e inclusão social no meio rural brasileiro"; "Educação, Democracia e Gestão Escolar: gestão democrática"; "Educação, Democracia e Gestão Escolar: temas contemporâneos"; e "Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas".

Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/1004949833281107>

Ruth Elias de Paula Laranja

Graduação em Licenciatura e Bacharelado em Geografia pela Universidade de Brasília. Pós-Doutorado pela Universidade de Porto- Portugal. Doutorado pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2002). Atualmente é professor adjunto III da Universidade de Brasília. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Física, atuando principalmente nos seguintes temas: avaliação e impacto ambiental, gestão ambiental, biogeografia, áreas degradadas, ensino de geografia e geografia da saúde.

Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/9524636602671805>

Recebido em dezembro de 2019.

Aceito para publicação em fevereiro de 2020.

Publicado em março de 2020.