

AS CIDADES E AS MODIFICAÇÕES NO PLANEJAMENTO URBANÍSTICO

Ronaldo de Sousa Araújo

Doctor en Gestión y Valoración Urbana por la UPC – Barcelona / España

RESUMO

As cidades e as modificações no planejamento urbanístico. O estudo teve como objetivo conceituar, demonstrar e analisar o fenômeno das modificações no planejamento urbanístico no processo de evolução das cidades. No método de pesquisa buscaram-se fontes primárias e secundárias. Foram feitas pesquisas bibliográficas para a elaboração de referencial teórico, e coleta de dados para auxiliar na demonstração do fenômeno em algumas cidades. As modificações apontadas na pesquisa foram classificadas em duas categorias específicas: modificações legais e modificações ilegais. Verificamos que estas modificações são realizadas tanto pelo poder público como pela iniciativa privada. Na fundamentação teórica foi enfocada a variável econômica como um dos importantes fatores que contribuem para o entendimento das modificações no planejamento urbanístico. Falou-se de causas e conseqüências das modificações assim como de interesses e interessados nas mesmas. Para a demonstração do fenômeno estudado foram utilizadas cidades brasileiras e uma espanhola, no caso, Barcelona. O estudo possibilitou um entendimento crítico do processo de planejamento urbano, tanto na concepção quanto na gestão do plano urbanístico. Utilizando como parâmetro de análise o interesse público, constatou-se que as modificações estudadas podem ser prejudiciais ou não, e que é fundamental o fortalecimento de princípios de ordenamento territorial, de desenvolvimento e de qualidade de vida para a melhoria da cidade e do município como um todo.

Palavras-chave: planejamento urbano; gestão urbanística; legislação urbanística.

ABSTRACT

The cities and the modifications in the town planning. The study had as objective considers, to demonstrate and to analyze the phenomenon of the modifications in the town planning in the process of evolution of the cities. In the research method primary and secondary sources were looked for. They were made bibliographical researches for the elaboration of theoretical referential, and data collection to aid in the demonstration of the phenomenon in some cities. The pointed modifications in the research were classified in two specific categories: legal modifications and illegal modifications. We verified that these modifications are accomplished so much by the public power as for the private initiative. In the theoretical recital the economical variable was focused as one of the important factors that contribute to the understanding of the modifications in the town planning. It was spoken about causes and consequences of the modifications as well as of interests and interested parties in the same ones. For the demonstration of the studied phenomenon Brazilian cities and a Spaniard were used, in the case, Barcelona. The study made possible a critical understanding of the process of urban planning, in the conception and in the administration of the town planning plan. Using as analysis parameter the public interest, it was verified that the studied modifications can be harmful or no, and that it is fundamental the invigoration of beginnings of territorial order, of development and of quality of life for the improvement of the city and of the municipal district as a completely.

Keywords: urban planning; town planning administration; town planning legislation.

INTRODUÇÃO

A primeira cidade em que foram identificadas as modificações no planejamento urbanístico foi Goiânia – GO. Posteriormente, o fenômeno foi observado em várias cidades, tanto no Brasil como em outros países. Neste artigo serão estudadas algumas cidades brasileiras (Goiânia, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Palmas) e uma espanhola (Barcelona).

A cidade de Goiânia serve como exemplo para demonstrar e analisar a existência das modificações no planejamento urbanístico, que tanto podem ser legais quanto ilegais. Pode-se dizer que as modificações no planejamento urbanístico influem decisivamente no ordenamento da cidade. É importante preocupar-se com as conseqüências negativas, e muitas vezes irreversíveis, causadas pelas modificações na cidade. Também é importante a preocupação quanto à falta de integração entre o planejamento urbanístico e sua execução; preocupação com a vulnerabilidade dos planos; preocupação com a forma de incidência das modificações que não prejudicam a cidade.

O estudo do fenômeno das modificações no planejamento urbanístico seguiu as seguintes etapas metodológicas: identificação do problema – incidência das modificações no planejamento urbanístico muitas vezes prejudicando o ordenamento urbano; levantamento da hipótese de que a explicação do fenômeno estaria na execução e não especificamente no planejamento; pesquisa bibliográfica e levantamento de dados com informações gerais que contribuíssem para demonstrar, entender e analisar o fenômeno; interpretação de dados, análise e conclusão.

O estudo das modificações no planejamento urbanístico em Goiânia foi dividido em legais e ilegais. Foi verificada a existência destes tipos de modificações. Sobre as modificações legais foram estudadas as mais significativas que aconteceram em Goiânia desde sua fundação até o ano de 1999, pois implicaram em transformações maiores na cidade até esta data.

CONCEITOS E ASPECTOS TEÓRICOS

Sobre plano urbanístico ou plano diretor municipal podemos citar o seguinte conceito: “o programa técnico-político-legal fixador das diretrizes para o desenvolvimento e expansão urbana, louvado em fatores humanos e sócio-econômicos, visando assegurar a ordenação disciplinada da cidade e a boa qualidade de vida dos habitantes” (ACKEL FILHO, 1992, p.258).

Como o foco de estudo são as modificações no planejamento urbanístico, é importante conceituar o plano urbanístico como: instrumento de ordenação do desenvolvimento urbano, não rígido, que pode ser adaptado, mas que preserve o interesse geral / público.

Para uma melhor delimitação do tema estudado, é importante fazer uma diferenciação entre modificações urbanísticas e modificações no planejamento urbanístico (ARAÚJO, 1999):

Modificações urbanísticas são todas as modificações no espaço urbano e no planejamento urbanístico, podem ser as previstas pelo plano ou não;

Modificações no planejamento urbanístico são as modificações no espaço urbano ou nas leis urbanísticas que modificam o planejamento urbanístico.

Pode-se dizer que toda modificação no planejamento urbanístico é uma modificação urbanística, mas nem toda modificação urbanística é uma modificação no planejamento urbanístico. Por exemplo, uma casa construída dentro das normas do planejamento urbanístico seria uma modificação urbanística, mas não seria uma modificação no planejamento urbanístico, já que a construção estava prevista pelo planejamento. As modificações das leis urbanísticas e nas leis urbanísticas são modificações urbanísticas e modificações no planejamento urbanístico, pois modificam o espaço urbano e o planejamento. Também os loteamentos clandestinos e as invasões são modificações urbanísticas e modificações no planejamento urbanístico.

As modificações no planejamento urbanístico podem ser legais e ilegais. As legais são aquelas modificações que são previstas em lei e aprovadas pela administração pública. As modificações ilegais são as modificações no planejamento que não são previstas em lei e não são aprovadas pela administração pública.

Quadro 1- Caracterização das modificações no planejamento urbanístico (ARAÚJO,1999, p.66)

Modificações legais	De todo o planejamento urbanístico	Modificam o planejamento urbanístico de forma geral, como um novo plano urbanístico. São realizadas pelo poder público. A comunidade participa das discussões, faz propostas e inclusive influi nas decisões.
	De parte do planejamento urbanístico	Modificam o planejamento urbanístico de forma parcial, como exemplo, novas leis urbanísticas (zoneamento e uso do solo, edificações, etc.), reestruturação e renovação urbana, leis que alteram o planejamento, etc. A comunidade também participa.
Modificações ilegais	Loteamentos clandestinos e/ou irregulares	Realizados pela iniciativa particular e pelo poder público, em áreas particulares e públicas.
	Invasões	Realizadas pela iniciativa particular, em áreas públicas e particulares. A princípio o poder público não invade, ele altera o uso de áreas públicas e desapropria áreas particulares, porém existem ocupações irregulares.
	Construções irregulares	Realizadas tanto pelo poder público (geralmente em áreas públicas) como pela iniciativa particular (em áreas particulares e públicas).

Obs.: Modificações não previstas em leis e aprovadas pela administração pública são modificações legalizadas.

VARIÁVEL ECONÔMICA

Numa economia de mercado um terreno pode ser um produto a ser comercializado. Este terreno passa a ser visto como uma simples mercadoria que pode gerar lucro, e não como um bem de uso social. Este é um fato que vai interferir significativamente no processo do planejamento.

Para compreender a importância da variável econômica no processo do planejamento, basta observar que os planos urbanísticos então sempre buscando o desenvolvimento econômico das cidades, além de outros aspectos, e que as modificações muitas vezes buscam somente o crescimento econômico.

Uma lei de uso do solo interfere na economia urbana, com isso alguns grupos econômicos têm mais lucro que outros, e as políticas urbanas podem ser responsabilizadas por estes desequilíbrios (VETER E RZEZINSKI, 1979).

Valor e Renda do Solo

Para o estudo do valor e da renda do solo, é importante conhecer a diferença entre os conceitos de valor de uso e valor de troca:

- Valor de uso – “(...) o valor que um imóvel ou localização específica tem para a coletividade. O valor de uso apresenta, então, um aspecto social. Consiste na utilidade social de um determinado bem”;
- Valor de troca – “a soma em dinheiro com a qual, no mercado urbano, se retribui a mercadoria imobiliária” (ROCA CLADERA, 1989, p.17).

As modificações no planejamento urbanístico acontecem em função de diversos fatores como: o social, o político ou o cultural, mas principalmente, em função do fator econômico. Assim, para a compreensão do sentido da incidência das modificações no planejamento urbanístico, é importante falar sobre a formação do valor e da renda do solo. Este aspecto é fundamental para compreender os interesses que influem para que aconteçam as modificações no planejamento urbanístico. Obviamente, se o solo urbano não tivesse valor e não gerasse renda, não despertaria interesse por parte da iniciativa privada e também dificilmente haveria desenvolvimento na cidade. É natural que em uma economia de mercado o solo tenha valor e renda, entretanto deve-se evitar que os interesses econômicos prejudiquem o interesse geral. Não se podem privilegiar os interesses econômicos em detrimento do interesse geral.

É fundamental que o poder público administre o conflito entre o interesse geral e o interesse econômico no aumento do valor e da renda do solo, de tal forma que o objetivo principal seja o ordenamento urbano. Na medida em que o poder público não consegue administrar o conflito entre o interesse geral e os interesses econômicos, poderão surgir problemas urbanos diversos como: problemas na infra-estrutura urbana, déficit habitacional, ocupação desordenada do solo, especulação imobiliária descontrolada, destruição de áreas verdes e do patrimônio histórico, utilização política do processo de ordenamento urbano, incompatibilidade entre os diversos tipos de usos, problemas no tráfego de veículos, entre outros. O poder público deve direcionar as potencialidades do setor privado no sentido de proporcionar o desenvolvimento urbano da cidade sem prejudicar o interesse público.

Mesmo em uma economia de mercado, sendo o valor de troca o que sobressai sobre o valor de uso, não se pode dizer que o ordenamento urbano deva priorizar o mercado em detrimento do interesse geral. O ordenamento urbano serve para que a cidade não seja utilizada como simples mercadoria imobiliária. Assim, a modificação do uso do solo, promovida pelo governo local, deve buscar a promoção do desenvolvimento econômico e social do município sem promover também a desordem urbana. O valor e a renda do solo são fatores econômicos que interferem no processo decisório de ocupação territorial urbano. As áreas tendem a ser ocupadas em função de suas potencialidades econômicas.

Como é o planejamento urbanístico que define as condições para se construir na cidade, influenciando decisivamente no valor e na renda do solo, muitos agentes imobiliários buscam a modificação no planejamento urbanístico. Os interessados no aumento do valor e da renda do solo atuam de maneira legal e ilegal com o objetivo de atingir seus objetivos. É comum a atuação destes interessados na busca de modificação dos planos e das leis de urbanismo. Com a simples modificação de índices urbanísticos o solo tende a valorizar-se. “(...) a legislação e os controles de planejamento podem influenciar na inclinação do gradiente da terra” (GOODALL, 1970. In: RICHARDSON, 1975, p.58).

A modificação legal de uma lei de zoneamento do uso do solo pode dotar áreas de solo rústico com índices urbanísticos e usos que aumentarão o valor e a renda destes terrenos. A atuação dos interessados nestas modificações legais envolve aspectos urbanísticos e também políticos, jurídicos, administrativos, entre outros. A modificação ilegal, no caso de loteamentos clandestinos, que também visa o aumento do valor e da renda do solo envolve aspectos políticos, principalmente para a reivindicação de colocação de infra-estrutura pelo poder público.

Causas das modificações

A princípio pode-se dizer que as modificações no planejamento urbanístico são causadas por interesses que se manifestam na cidade, ou seja, as modificações acontecem em função de determinadas intenções de setores da comunidade.

Dos interessados nas modificações, que no processo de produção da cidade são atores, pode-se citar: proprietários privados do solo; corretores de terrenos; promotores imobiliários; técnicos; construtores e operários; bancos; usuários da cidade; Estado; associações de classe (BELLIDO E TAMARIT, 1979, p.10); proprietários dos meios de produção; grupos sociais excluídos (LOBATO CORRÊA, 1989, p.3).

Se existem interessados, interesses e/ou intenções e modificações, logo existem “ações individuais e de grupo empreendidas para modificar o meio ambiente”. E essas ações acontecem porque são motivadas. As motivações das pessoas podem ser causadas por insatisfações produzidas por “aspectos de suas vidas relacionados com o espaço: pela adequação dos espaços nos quais realizam suas atividades (casa, escola, fábrica, loja, etc.), em virtude dos benefícios que desfrutam comparados com os custos que implicam”. Ou seja, “toda atividade determinada (residência, trabalho, lazer, etc.), que se desenvolve em uma localização determinada (essa casa, esse escritório, esse clube de esportes) compreende sempre um conjunto de custos e um conjunto de benefícios”. Assim, desenvolvimento, localização e comportamento são elementos que são considerados pelas pessoas, para empreender as ações que modificam o espaço urbano. Desenvolvimento seria a busca da construção de edifícios e equipamentos urbanos, localização seria a busca de localização das atividades e o comportamento seria as preferências individuais das pessoas em relação a suas relações com o espaço (MCLOUGHLIN, 1971, pp.32-35).

Se há contexto social, político, legal e econômico que influem no tipo de ações modificadoras, é porque também existem intenções da mesma natureza que provocam as modificações. Uma modificação legal pode ser provocada, basicamente, por intenções de natureza econômica e política, assim como uma modificação ilegal pode ser provocada por intenções de natureza econômica, política e social.

A natureza das intenções está diretamente relacionada à natureza dos benefícios a serem alcançados. Seguramente os benefícios que buscam os agentes privados no processo das modificações são, sobretudo, os de natureza econômica, e o setor público, principalmente, os de natureza política (ainda que os benefícios políticos sejam ligados aos benefícios sociais, econômicos, culturais, etc.).

Resumo dos interesses e/ou intenções dos agentes que modificam o espaço urbano

Proprietários dos meios de produção: estão interessados em adquirir grandes espaços baratos para a localização das instalações de suas empresas, se possível com a infra-estrutura proporcionada pelo poder público; não lhes interessa a especulação fundiária, pois os altos preços de terrenos para seus funcionários gerariam a necessidade do aumento dos salários;

Proprietários fundiários: estão interessadas na obtenção da maior renda fundiária de suas propriedades; estão interessados que suas propriedades tenham usos bem remunerados, como o uso comercial ou o residencial de alto nível; estão “interessados na conversão da terra rural em terra urbana”, já que “a terra urbana é mais valorizada que a rural”, “estão fundamentalmente interessados no valor de troca da terra e no seu valor de uso”;

Promotores imobiliários: estão interessados na produção de edificações com o objetivo de obter lucro; estão interessados que o Estado colabore na produção de moradias; estão interessados na criação e recreação de áreas nobres, com características como: “a) preço elevado da terra e alto *status* do bairro; b) acessibilidade, eficiência e segurança dos meios de transporte; c) amenidades naturais ou socialmente produzidas; e d) esgotamento dos terrenos para construção”;

Estado: está interessado em privilegiar os interesses dos segmentos da sociedade que estão no poder; está interessado em realizar obras de infra-estrutura e equipamentos públicos, e elaborar leis e normas vinculadas ao uso do solo, para viabilizar vários tipos de interesses;

Grupos sociais excluídos: estão interessados na ocupação do espaço, que poderá ser pela invasão de terrenos públicos ou privados, a princípio para construir suas moradias sob a forma de favelas; estão interessados em receber benefícios do Estado para os problemas nas favelas (progressiva urbanização com a implantação de infra-estrutura); estão interessados que suas moradias se situem próximas ao mercado de trabalho. (LOBATO CORRÊA, 1989, pp. 13-29).

Conseqüências das modificações

Quanto maior é a quantidade das modificações no planejamento urbanístico, maiores também podem ser suas conseqüências, mas também pode haver modificações pontuais com conseqüências bastante significativas. No caso de uma modificação geral no zoneamento, as conseqüências podem ser das mais variadas e dependem das características do novo zoneamento e de como a cidade vai absorver as modificações. A modificação de uma lei de zoneamento e uso do solo pode afetar fatores como: densidades das zonas, volumetria dos edifícios, características históricas do urbanismo e da arquitetura, quantidade de áreas verdes, ocupação do solo, valores imobiliários, tráfego de veículos, etc.

As modificações legais, mesmo que busquem justificativa nas técnicas de ordenamento, muitas vezes provocam a desordem urbana. A justificativa para a modificação legal de uma zona com valor histórico em termos urbanísticos, com a construção de altos edifícios, pode ser em função de defender os promotores imobiliários (BORDOY ALCÁNTARA, 1962). Podemos dizer que esta é uma justificativa parcial e que não atende aos interesses gerais da comunidade.

As modificações podem provocar a ordem e a desordem, por tanto podem resultar em fatores positivos e negativos para a cidade. Podemos apontar algumas das conseqüências positivas e negativas que as modificações podem provocar na cidade, como por exemplo:

Modificações legais – Conseqüências positivas: utilização de novos instrumentos urbanísticos para a solução dos problemas urbanos; renovação de áreas degradadas; retirada de usos incompatíveis com o crescimento da cidade, como indústrias pesadas em zonas habitacionais; estímulo do desenvolvimento urbano com o incentivo controlado das construções em áreas específicas;

Modificações legais – Conseqüências negativas: vulnerabilidade do planejamento urbanístico; descaracterização de características históricas da arquitetura e do urbanismo; devastação de áreas verdes; incompatibilidade entre os diferentes usos; adensamento demasiado; crescimento e ocupação desordenada da cidade;

Modificações ilegais – Conseqüências positivas: o que poderíamos apontar de positivo nestas modificações, é que, de certa forma elas alertam a sociedade de que existem problemas no planejamento urbanístico e sua execução, e que pode não estar contemplando o interesse público;

Modificações ilegais – Conseqüências negativas: crescimento e ocupação desordenada da cidade; devastação de áreas verdes; descaracterização do planejamento urbano; promoção da desordem urbana; aumento de gastos públicos com infra-estrutura.

Goiânia

Das modificações legais que aconteceram em Goiânia, que modificaram de maneira geral o planejamento urbanístico, podemos citar: Decreto Lei Nº 2.148 de 07/08/37, que modificou o Plano Inicial de Goiânia juntamente com a Portaria Nº 67 e o Decreto Lei Nº 90-A, que complementaram a modificação; Decreto Lei Nº 574 de 12/05/47 (Código de Edificações), que modificou o Plano de 1937; Lei Nº 4.523 de 31/12/71, que modificou o planejamento de 1947 que já estava alterado. As Leis Nº 4.525 y Nº 4.526 de 31/12/71 complementaram a modificação; Lei Complementar Nº 015 de 30/12/92 que modificou o planejamento urbanístico, e a Lei Complementar Nº 031 de 29/12/94 que complementou a modificação.

Quanto às modificações legais de parte do planejamento urbanístico (do plano urbanístico) – modificação parcial, caracterizam-se como modificações de determinadas leis que fazem parte do planejamento (zoneamento e uso do solo, parcelamento, etc.), modificam parte destas leis, modificam questões pontuais e casuais no planejamento. São exemplos destas modificações em Goiânia: Lei Nº 176 de 16/03/50; Lei Nº 5.001(14/11/63); Lei Nº 4.832 de 31/12/73; Lei Nº 5.019 de 08/10/75; Lei Nº 5.062 de 25/11/75; Lei Nº 5.175 de 15/12/76; Lei Nº 5.212 de 22/12/76; Lei Nº 5.735 de 19/12/80.

Quadro 2 – Quadro para apresentação e análise da modificação legal (ARAÚJO,1999, p.562)

Identificação da modificação: Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia - PDIG	
Documento: Lei Nº 4.523, de 31 de dezembro de 1971.	
Tipologia: Modificação legal de todo o planejamento urbanístico	
Características	Os objetivos e as diretrizes do PDIG visavam “estimular o desenvolvimento socioeconômico do Município, para proporcionar melhores condições de vida a sua população.” Art.1º/1º.
O que foi modificado?	Aspectos da estrutura viária, do uso do solo, da aprovação de loteamentos, das edificações, do paisagismo, da infra-estrutura e dos serviços urbanos. A Lei Nº 4.523 também havia diretrizes sócio-culturais, diretrizes econômicas e diretrizes institucionais.
Porque foi modificado? Sentido	Primeiro porque na época havia interesse do governo federal, por meio do SERFHAU, em promover a elaboração de planos urbanísticos em cidades brasileiras – busca de desenvolvimento econômico através dos municípios. Segundo porque houve interesse por parte da administração municipal e de empresários locais.
Quem foi beneficiado?	O governo federal, o governo municipal, empresários e grande parte da população.
Como foi modificado? Processo	O Plano foi financiado pelo SERFHAU, elaborado por técnicos que não eram de Goiânia, e aprovado por lei municipal – Decreto da Câmara Municipal sancionado pelo Prefeito.
A modificação foi positiva ou negativa?	Foi positiva no sentido de que a cidade necessitava de um plano urbanístico por causa de seu crescimento. Foi negativa ao permitir a construção de até 8 vezes a área do lote na zona histórica – Zona de atividades centrais (ZC).
A modificação foi justa ou injusta socialmente?	A modificação buscou o desenvolvimento econômico-social para proporcionar melhores condições de vida a população. Não houve preocupação explícita quanto à justiça social.
A modificação prejudica o ordenamento urbano?	A abrangência do plano sem duvida contribuiu para o ordenamento, mas a falta de proteção do centro histórico foi um aspecto prejudicial.

A modificação preservou ou não o interesse público?	Preservou ao definir zonas industriais separadas e ao proteger as zonas de exclusividade residencial e as zonas verdes, mas não preservou ao não proteger a zona histórica.
---	---

As modificações ilegais de Goiânia podem ser divididas, basicamente, nos seguintes tipos: loteamentos irregulares e/ou clandestinos; invasões; construções irregulares.

Pode-se dividir os loteamentos irregulares e/ou clandestinos em: os realizados pelo setor público e os realizados pelo setor privado. Dos loteamentos considerados clandestinos realizados pelo governo estadual que já foram regularizados pela prefeitura de Goiânia, podemos citar: Jardim Conquista, Vila Mutirão e Vila Fim Social. Estes assentamentos foram considerados clandestinos, porque foram realizados sem a aprovação da administração municipal. Não foram apresentados, durante sua implantação, os projetos urbanísticos para o órgão municipal competente (no caso era o IPLAN), e quando foram solicitados os levantamentos, estes também não foram apresentados.

O Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia – IPLAN considerava que os loteamentos particulares irregulares eram aqueles que antes da vigência da Lei Nº 6.766 de 1979 iniciaram o processo de aprovação como loteamentos convencionais, mas com a vigência da lei não conseguiram a regularização. Os loteamentos particulares clandestinos são aqueles que já iniciaram sua implantação à margem da lei, sem processo de aprovação.

Estes loteamentos irregulares e clandestinos, em geral, não eram regularizados, porque não dispunham dos 35% das áreas reservadas para áreas públicas, tal como determinava a Lei federal Nº 6.766 de 1979. Assim, a maior parte dos empreendedores não se interessavam em regularizar a situação dos loteamentos e, conseqüentemente, das famílias que viviam em áreas ilegais e que não podem registrar seus imóveis em Cartório. Em 1989, com a Lei municipal Nº 6.806, a Prefeitura Municipal de Goiânia iniciou o processo de regularização dos loteamentos irregulares e clandestinos. Em 1990 havia 62 processos de loteamentos clandestinos cadastrados no IPLAN para regularização (IPLAN, 1993).

O loteamento denominado Jardim Marques de Abreu de propriedade particular, foi iniciado de maneira clandestina e posteriormente foi regularizado. Em 1988 a situação do loteamento era a seguinte: não havia rede de água, rede de esgoto, coleta de lixo, postos de venda de jornais, equipamento público sociais como escolas, postos de saúde, posto policial, etc., também não havia equipamentos de lazer, comércio, serviço de transporte coletivo, de Correios; havia rede de energia elétrica; instalações telefônicas eram precárias.

As invasões são ocupações que acontecem em áreas públicas e particulares, em glebas e em áreas já parceladas de forma espontânea ou organizada; por diferentes classes sociais (baixa, média e alta).

Invasões podem ser caracterizadas: quanto ao interessado pela regularização; ao local da ocupação; à qualidade das edificações, sistema viário e transporte coletivo; quanto à possibilidade de regularização e à quantidade população.

De acordo com a quantidade de população residente nas áreas de invasão, pode-se fazer a seguinte caracterização destas áreas: pequena, média e grande. Esta caracterização pode ter como parâmetro, o número estimado de pessoas residentes nas invasões pela cidade. Na região central de Goiânia, existiam em 1998, invasões com os seguintes números de pessoas: 40, 50, 55, 180, 480, 483, 762 (Fonte: IPLAN, 1998).

Quadro 3 – Quadro analítico que contribui para verificar se a modificação preserva ou não o interesse público (ARAÚJO,1999, p.579)

<i>Identificação: Modificação ilegal – Invasão Jardim Botânico (atualmente já não existe)</i>		
<i>Aspectos Analíticos - Perguntas</i>	<i>Informações Complementares</i>	<i>Respostas</i>
¿Preserva o patrimônio histórico arquitetônico e urbanístico?	Se houver medidas para a preservação e divulgação do patrimônio municipal	Não houve preocupação quanto à preservação do patrimônio.
¿Preserva o meio ambiente?		A modificação destruiu parte de uma área de preservação.

¿Busca o desenvolvimento econômico?		A modificação não busca o desenvolvimento econômico, ele satisfaz às necessidades de moradia de alguns interessados pobres.
¿Promove justiça social?	Confrontar a modificação com princípios de justiça social (C.F.ART. 3º)	A modificação favorece uma parcela da população pobre, mas não oferece boa qualidade de vida.
¿Busca o crescimento ordenado da cidade?	Verificar si a modificação não prejudica a ocupação ordenada do território municipal	A modificação prejudica o crescimento ordenado, pois ocupa uma área verde fundamental para a cidade.
¿Busca melhorias nos equipamentos urbanos?	Escola, centro de saúde, centro comunitário, posto policial, pontos de ônibus, quadras de esportes, etc.	Não são favoráveis as possibilidades de obras de melhorias nos equipamentos urbanos.
¿Busca melhorias nas infra-estruturas urbanas?	Asfalto, calçada e meio-fio, água, esgoto, energia elétrica e iluminação nas ruas.	Não são favoráveis às possibilidades de obras de melhorias nas infra-estruturas urbanas devido à dificuldades de legalização da modificação.
¿Busca melhorias nos serviços urbanos?	Coleta de lixo, limpeza de ruas, segurança, educação, saúde, transporte coletivo, etc.	Os serviços urbanos no local são insuficientes.
¿Se beneficia a população em geral ou um grupo determinado?	Verificar se há equilíbrio entre os beneficiados / atendidos	A modificação beneficia um grupo determinado.
¿Busca melhorias no sistema de tráfego de veículos?		A modificação prejudica o sistema de tráfego de veículos.
¿Se a modificação não está localizado em alguma área problemática?	Rede de alta tensão, rodovias, áreas de preservação, etc.	A modificação está localizada numa área verde de preservação.
¿Integração com o sistema viário existente?		Parte da modificação está integrada ao sistema viário existente.
¿Se não prejudica moradores vizinhos?		A Modificação desvaloriza os imóveis vizinhos.
¿Se a modificação está perto do centro urbano / mercado de trabalho?		A modificação está relativamente próxima do centro urbano.
¿Se a modificação dispõe de áreas públicas suficientes?		A modificação é uma ocupação de área pública sem preocupação com áreas para equipamentos públicos.
¿Traçado urbano satisfatório?	Verificar se as ruas têm larguras, declividades e angulações necessárias ao tráfego de veículos.	As modificações não dispõem das condições técnicas satisfatórias ao tráfego de veículos.
¿Se foi realizado de acordo com as normas técnicas?		A modificação não foi realizada de acordo com as normas técnicas.
¿Se tem função social ou especulativa?		Tem função social, ainda que existiu comércio especulativo de imóveis.
¿Possibilidades de legalização?	Indicar os documentos necessários.	O processo para legalização recebeu parecer desfavorável do Instituto de Planejamento Municipal.
Avaliação Final	Dizer se a modificação preserva	Ainda que a modificação beneficie uma parcela

	ou não o interesse público.	pobre da população, pode-se considerar que a modificação não preserva o interesse público, pois para a população em geral, a preservação da área verde é mais importante.
--	-----------------------------	---

As construções irregulares podem ser caracterizadas, inicialmente, em públicas e particulares. Isto quer dizer, obviamente, que tanto o poder público como a iniciativa privada realizam construções irregulares na cidade, e que, conseqüentemente, modificam o planejamento urbanístico. Deve-se observar que a legislação existente não faz diferenciação quanto à construção irregular pública e privada, e nas planilhas de fiscalização constam somente as particulares.

Rio de Janeiro

Depois do Plano Agache, vieram outros planos urbanísticos que foram influenciados pelo plano Agache e não pelo urbanismo racionalista do século XX. De 1938 a 1948 existiu no Rio de Janeiro, um órgão do governo municipal que trabalhou na elaboração de um Plano Urbanístico. Entre as realizações do novo plano, destaca-se o projeto de túneis e vias de fluxo rápido. Mas o plano também resultou na construção exagerada de edifícios, o que descaracterizou zonas históricas. As intervenções na cidade, muitas vezes não preservaram as riquezas naturais e históricas, foram cortadas montanhas e demolidos edifícios antigos. No Rio de Janeiro, a especulação imobiliária foi um forte fator ativo no processo de formação da cidade. A verticalização aconteceu de maneira espetacular em determinadas áreas valorizadas, como por exemplo, no bairro Copacabana. Os planos urbanísticos, no Rio de Janeiro, não conseguiram controlar a especulação imobiliária, nem a proliferação das favelas na cidade (BRUAND, 1981, pp. 333-340). Estas últimas representam o grande problema social do país que é a pobreza, e com um aspecto dos mais impressionantes.

Belo Horizonte

O plano inicial de Belo Horizonte conseguiu marcar definitivamente a cidade, mas também sofreu modificações durante sua execução. De acordo com Bruand (1981, pp. 346-349) as alterações incidiram nos seguintes pontos:

- “1) O parque foi reduzido e disposto segundo uma orientação diferente;
- 2) Os demais jardins públicos não foram executados, bem como a maioria das praças projetadas;
- 3) Todas as praças previstas por Aarão Reis destinavam-se a abrigar os edifícios públicos essenciais, premeditadamente dispersos, com a finalidade de emaranhar ao máximo a trama urbana e desempenhar o papel de perspectivas ágeis a valorizar as artérias nobres. Mas, na realização, optou-se por um dispositivo diferente: os edifícios administrativos foram, em conjunto, agrupados ao redor do palácio governamental, formando um verdadeiro paço, manifestação inicial de um hábito duradouro na arquitetura contemporânea brasileira.”

Brasília

Em termos gerais o traçado do plano piloto de Lúcio Costa foi executado, mas as destinações de usos sofreram modificações. Foram modificadas as propostas de diferenciação entre comércio local e grande comércio de luxo. A ocupação residencial foi mais forte inicialmente na parte sul da cidade, fazendo com que os investimentos dos empresários fossem concentrados ali, com isso foi possível a modificação do uso da Avenida Oeste 3 que era uma via prevista para o abastecimento das superquadras residenciais por caminhões, e não uma via comercial. A proposta de Lúcio Costa de fazer uma cidade aberta com vários pontos de edifícios isolados, que era uma tendência do racionalismo, foi realizada (BRUAND, 1981, pp. 364-372).

Palmas

A cidade de Palmas também está sujeita às modificações no planejamento urbanístico. De acordo com um dos autores do projeto da cidade, arquiteto Luiz Fernando C. Teixeira (entrevista ao autor dia 13/05/1998), existiam em 1998 invasões de algumas áreas e, aproximadamente, 70 % de construções irregulares na cidade, assim como também, loteamentos realizados pelo próprio poder público em uma das áreas reservadas para a futura expansão urbana (são loteamentos próximos ao município de Taquaralto, vizinho do município de Palmas). Estas modificações contrariaram o plano piloto da cidade.

Barcelona – um caso espanhol

Foram várias as modificações no planejamento urbanístico em Barcelona. Das modificações legais pode-se destacar o Plano Cerdá (marco da retirada das muralhas); Plano Comarcal de 1953 (conjunto de 27 municípios); Modificações das Ordenanças Municipais - 1958 (aumento do potencial construtivo / densidade), (FABRE e HUERTAS, 1989); Plano Geral Metropolitano de 1976 (visão integrada do território). Das modificações ilegais pode-se destacar as chamadas urbanizações e construções “marginais” (LABORATORIO DE URBANISMO, 1976).

Nestas modificações, pode-se identificar situações de ordem e desordem para o espaço territorial. Das modificações que geraram situações de desordem pode-se citar: as urbanizações e construções ilegais com precárias condições de habitabilidade; as modificações nas Ordenanças Municipais que aumentaram as densidades de maneira exagerada e generalizada para atender interesses imobiliários. Das modificações que podem representar o sentido de ordem urbana, pode-se citar: o projeto do Ensanche de Cerdà – expansão da cidade; o Plano Comarcal como idéia de planejamento da área metropolitana; o Plano Geral Metropolitano de Barcelona como controlador da especulação imobiliária; as modificações para os Jogos Olímpicos de 1992 (FERRER REGALES, 1992) e do Fórum das Culturas de 2004, como idéia de reestruturação e modernização urbana.

CONCLUSÕES

Goiânia e as modificações no planejamento urbanístico

A vulnerabilidade da legislação urbanística em Goiânia foi causada em grande parte pela atuação dos interesses particulares associados a outros interesses como o político e o social. Em Goiânia a Lei Nº 176 e o Decreto Nº 16 de 1950 beneficiaram, basicamente, os empreendedores imobiliários com a liberação da obrigatoriedade de infra-estrutura nos loteamentos, e o resultado foi o desperdício dos recursos públicos.

Podemos observar que em Goiânia há pouca divulgação e discussão sobre os temas relacionados ao planejamento urbano, existe desinformação sobre o tema por parte da população. Na própria administração pública muitas pessoas são desinformadas. O resultado é a pouca valorização do tema por parte de ambos os setores.

As modificações legais em Goiânia, algumas vezes, preservaram o interesse público e outras vezes não. A Lei Nº 176 e o Decreto Nº 16 de 1950 ao liberarem os loteamentos da obrigação de infra-estrutura não preservaram o interesse geral, pois os loteamentos aconteceram de forma desordenada e resultaram em desperdício de recursos públicos. Também as leis de zoneamento e uso do solo que descaracterizaram o centro histórico, aumentando o número de pavimentos dos edifícios, não preservaram o interesse público.

A Constituição Federal, no artigo 183, dispõe sobre concessão de uso e usucapião, que são instrumentos para a legalização das ocupações ilegais (posses) de imóveis urbanos. Em Goiânia, a Lei Complementar Nº 031 de 1994, Art.55, dispõe sobre Zonas Especiais de Interesse Social que possibilitam a regularização de posses urbanas e de loteamento ilegais. Neste sentido, a legislação considera que, nem sempre o ilegal, está contra o interesse público. Uma invasão promovida por população carente da sociedade, em um vazio urbano que é reservado para especulação, pode ser legalizada. Em Goiânia ocorreu, por exemplo, a legalização da invasão denominada Jardim Nova Esperança – Decreto Nº 2.571/96.

Vale observar que as modificações ilegais tendem a promover o crescimento desordenado da cidade, ainda que o aumento da oferta de imóveis ajude a diminuir os preços dos imóveis, como é o caso dos loteamentos clandestinos. Em geral os loteamentos clandestinos favorecem alguns interessados particulares, mas prejudicam o interesse público, estimulando a desordem urbana, porque promovem o crescimento urbano desordenado (ocupação desordenada), causam o desperdício de recursos públicos em infra-estrutura urbana e não aumentam a receita do município proveniente de impostos. A invasão do Jardim Botânico não foi considerada de interesse público pelo Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia, já que o órgão emitiu um parecer desfavorável ao pedido de regularização da invasão.

É de interesse público que a propriedade cumpra sua função social com seu adequado aproveitamento. A Constituição Federal Art.182, 2º, dispõe: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenamento da cidade expressas no plano diretor”. Na prática, quando a propriedade não está cumprindo sua função social, pode haver tolerância do poder público quanto a uma

utilização ilegal, principalmente se o uso tem caráter social. Por tanto, a utilização social, mesmo que ilegal, de uma propriedade que não cumpra sua função social, pode ser considerada de interesse público. Dizendo de outra forma, a modificação ilegal pode preservar o interesse público, quando faz uma utilização de caráter social da propriedade urbana que não cumpre sua função social.

As modificações e o interesse público

De uma maneira geral as modificações preservam o interesse público quando preservam valores urbanísticos importantes para a cidade e seus habitantes, como: áreas verdes, patrimônio histórico, beleza da paisagem urbana, ocupação ordenada do solo, etc.

A incidência das modificações, no planejamento urbanístico, não representa necessariamente que elas sejam prejudiciais, mas quando não se preocupam com o interesse público podem contribuir para o crescimento e desenvolvimento desordenado da cidade. O crescimento e desenvolvimento desordenado podem causar problemas como: desperdício de recursos públicos; destruição de áreas verdes de preservação; destruição do patrimônio histórico; congestionamento de veículos; monopólio e especulação de vazios urbanos; etc.

Garantia do ordenamento urbano

O aspecto legal não garante o planejamento urbanístico, tão pouco o planejamento urbanístico garante o ordenamento da cidade, já que o planejamento pode conter equívocos e inclusive pode ser modificado. O que garante o ordenamento da cidade é a elucidação de princípios de ordenamento urbano que visem à preservação do interesse geral / público, como: preservação de áreas verdes, preservação do patrimônio histórico, controle da especulação imobiliária, etc. O planejamento e suas modificações devem sempre buscar atender ao interesse público, e o poder público deve trabalhar na execução com critérios técnicos, além do político, e, sobretudo com a contribuição da comunidade. A participação da comunidade é importante em todo o processo do planejamento urbanístico e também em suas modificações. A integração, entre poder público e comunidade em todo o processo do ordenamento urbano, deverá fortalecer o processo, integrando melhor o planejamento e sua execução e aproximando as possíveis modificações ao interesse geral / público.

As modificações no planejamento urbanístico acontecem em função da necessidade do homem em adaptar a cidade às novas exigências da sociedade (tecnológicas, econômicas, políticas, culturais, ambientais, sociais, etc.), por tanto elas são necessárias para a cidade, mas devem preservar o interesse geral / público.

Esperamos que, com o estudo das modificações no planejamento urbanístico, possamos conhecer mais sobre as cidades e alertar a sociedade para a necessidade da identificação do que é importante preservar, construir, desenvolver e modificar no espaço urbano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKEL FILHO, Diomar. Município e Prática Municipal. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1992.
- ARAÚJO, Ronaldo de Sousa. Los cambios en el planeamiento urbanístico durante la ejecución – el caso de Goiânia en un contexto general. Tese de doutorado - UPC/ETSAB. Barcelona: 1999.
- BELLIDO, Javier Garcia y TAMARIT, Luis Gonzalez. Para Comprender la Ciudad. Madrid: Nuestra Cultura, 1979.
- BORDOY, E. Planes Parciales con Aplicación al Plan Comarcal de Barcelona. Ponencia al Primer Congreso Nacional de Urbanismo. Barcelona: 1959. Madrid: Ministerio de la Vivienda, 1962.
- BRUAND, Yves. Arquitetura Contemporânea no Brasil. Tradução de Ana M. Goldberger. São Paulo: Perspectiva, 1981.
- CORDEIRO, Narcisa Abreu. Goiânia: Evoluções do Plano Urbanístico. Goiânia: Composição, 1989.
- FABRE, Jaume y HUERTAS, Josep M. Barcelona. La Construcció d'una Ciutat. Barcelona: Plaza & Janes, 1989.
- FERRER REGALES, Manuel (Coordinador). Cambios Urbanos y Políticas Territoriales. Barcelona y Sevilla 92. Bilbao. Pamplona. Pamplona: Ed. Universidad de Navarra, 1992.

- IPLAN – Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia. Loteamentos Irregulares e/ou Clandestinos. Goiânia: 1993.
- LABORATORIO DE URBANISMO. La Urbanización Marginal. Vols. I, II y III. Barcelona: UPC / ETSAB / Dep. Urbanismo, 1976.
- LOBATO CORRÊA, Roberto. O Espaço Urbano. São Paulo: Ática, 1989.
- MONTEIRO, Ofélia Sócrates do Nascimento. Como Nasceu Goiânia. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1938.
- MCLOUGHLIN, J. Brian. Planificación Urbana y Regional: un enfoque de sistemas. Traducción: Úrsula Gable de Navarro y Maria Elizalde Perez-Gruoso. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1971.
- RICHARDSON, Harry W. Economía del Urbanismo. Madrid: Alianza, 1975.
- ROCA CLADERA, Josep. Manual de Valoraciones Inmobiliarias. 1ª reimpresión. Barcelona: Ariel Economía, 1989.
- VETTER, David Michael e RZEZINSKI, Henrique Costa. Política de Uso do Solo: Para Quem? Rio de Janeiro: R.Adm.Mun. - RAM, out./dez. 1979.