

# O PLANO DIRETOR E OS ELEMENTOS FORMADORES DE NOVAS CENTRALIDADES INTRAURBANAS

Maria do Carmo de Lima Bezerra\*  
Cláudia Varizo Cavalcante\*\*

## 1 Introdução

A relação centro–centralidade foi profundamente alterada pelas atuais dinâmicas que atuam na constituição das cidades, que refletem mudanças econômicas, sociais e políticas da sociedade, criando novas espacialidades. Diante do quadro de transformações, no entanto, persiste a importância constitutiva do papel da centralidade no contexto urbano, porém em novos termos (FRÚGOLI JR., 2001, p. 51).

Centro e centralidade são redefinidos pelos atuais processos de produção do espaço urbano, que se desdobra num novo sistema de produzir a centralidade intraurbana. Na articulação de extensos tecidos urbanos, o centro tradicional não exerce o mesmo papel, ao mesmo tempo em que surgem novas áreas de centralidade.

[...] a centralidade que inicialmente se referia à cidade frente ao campo, para depois qualificar com seus atributos uma parte diferenciada da cidade, o Centro – que na sua materialização urbana conteve historicamente as condições da centralidade – terminou flutuando livremente pela cidade identificando ou criando novos espaços: os centros (TOURINHO, 2007, p. 25).

A maioria dos estudos remete ao entendimento de que essas transformações possuem em seu cerne a mudança da estrutura de produção

---

\* Doutora em Estruturas Ambientais Urbanas pela FAU/USP com pós-doutorado no AAP, Cornell University, USA, Professora do Programa de Pós-Graduação da FAU/Universidade de Brasília.

\*\* Mestre em Geografia pela UnB/Universidade de Brasília e Analista da Especialidade de Meio Ambiente do Governo do Distrito Federal.

nas cidades, que passa para uma economia eminentemente terciária, de comércio e serviços, ou mesmo quaternária, da informação. Entretanto, outros fatores, que decorrem do processo de urbanização e da atuação dos agentes na produção do espaço, a exemplo do poder público municipal, podem interferir nesta dinâmica.

A importância do poder público municipal se evidencia na sua capacidade de intervenção nos processos que estão na constituição de arranjos espaciais no meio urbano, como força política, social e econômica que atua por meio de investimentos na construção do ambiente e na proposição e implementação de políticas públicas urbanas.

Considerando a atuação do poder público municipal, a questão a ser explorada neste artigo diz respeito ao papel do Plano Diretor urbano, principal instrumento de política urbana do município, no processo de transformação da centralidade intraurbana, mediante elementos que são formadores de novas áreas de centralidade.

O artigo apresenta primeiramente os conceitos de centro e centralidade e os aspectos intervenientes em sua estruturação; discute o papel do Plano Diretor como principal instrumento do planejamento urbano no Brasil e conclui por destacar sua importância na formação das novas áreas de centralidade, sem deixar de ressaltar que outros atores do jogo político resultando que a centralidade é formada e transformada na realidade urbana mediante a atuação do poder público em processos contraditórios e contenciosos.

## **2 Dos centros às novas centralidades: as transformações na centralidade intraurbana**

A centralidade intraurbana é certamente um tema de interesse para a compreensão das atuais dinâmicas do espaço urbano, que tem seu conteúdo modificado no contexto de transformações do urbano e da cidade. Nas grandes e até mesmo nas médias cidades, os centros urbanos tradicionais cedem lugar a novas áreas de centralidade, revelando outra forma de articulação do espaço urbano, cujo entendimento é fundamental para o processo de planejamento e de elaboração do Plano Diretor urbano.

A temática das novas centralidades surge nas décadas de 1980 e 1990, na busca de compreensão das novas situações que envolviam a expansão das áreas urbanas (TOURINHO, 2006, p. 278). Desse pro-

cesso, resultou que não só o tecido urbano se dispersou, mas também a centralidade, deixando o centro, resultado de lenta construção no tempo, de ser o seu lugar referencial para compartilhá-la com novas áreas. No espaço das grandes cidades “o Centro perdeu centralidade para as novas áreas de centralidade, uma vez que não consegue continuar comandando ele só o complexo processo de construção metropolitano” (TOURINHO, 2007, p. 23).

Para aprofundar na questão é preciso estabelecer a distinção entre centro e centralidade. A noção de centro remete ao espaço construído e, portanto, à estrutura espacial urbana; a centralidade, por sua vez, envolve as relações socioespaciais que atuam na constituição do centro, está associada ao processo de estruturação e de reestruturação, de mudanças constantes na estrutura. A centralidade pode ser redefinida na constituição de outras formas espaciais, em novas áreas de centralidade urbana.

Spósito define centro e centralidade em temporalidades distintas, a partir respectivamente do que está imobilizado e constitui o ambiente construído, e das forças que se movimentam de forma contínua no espaço:

Se o centro se revela pelo que se localiza no território, a centralidade é desvelada pelo que se movimenta no território, relacionando a compreensão das centralidades, do plano conceitual prevalentemente à dimensão temporal da realidade. O que é central é redefinido em escalas temporais de médio e longo prazo pela mudança na localização de atividades. A centralidade é redefinida continuamente, inclusive em escalas temporais de curto prazo, pelos fluxos que se desenham através da circulação das pessoas, das mercadorias, das informações, das idéias e valores (SPÓSITO, 2001, p. 238).

As transformações que ocorrem na centralidade intraurbana têm sua origem em processos que são relativos ao espaço urbano como um todo, que estão na constituição de outro espaço e de outra cidade, redefinidos em todos os seus elementos. A formação de novas áreas de centralidade intraurbana está relacionada ao processo de urbanização, que impulsiona o rápido crescimento das cidades, e as mudanças na economia urbana, com a expansão dos setores de comércio, que favorecem a descentralização de equipamentos e atividades, que se deslocam do centro tradicional para outras áreas na cidade e seu entorno.

A descentralização, de acordo com Corrêa (2005), ocorre por um lado pelas deseconomias de aglomeração geradas pela excessiva con-

centração, em consequência: do aumento dos preços de impostos e aluguéis e dos custos da terra; de congestionamentos; da ausência de espaços para a expansão das atividades; das restrições legais; e de perdas de amenidades. E, por outro lado, por fatores atrativos como: a oferta de terras não ocupadas a baixos preços e custos de impostos; a existência de infraestrutura implantada; a facilidade de transportes; as qualidades atrativas do sítio urbano como a topografia; o controle de uso da terra e as amenidades físicas e sociais nas áreas não centrais.

As atividades e equipamentos de vocação central que passam por processo de descentralização no espaço urbano, por sua própria capacidade de atraírem fluxos, repetem o fenômeno da centralização, ou melhor, promovem a (re)centralização, constituindo novas áreas de centralidade. Quanto a esse fenômeno, constata-se uma tendência de descentralização e de uma consequente (re)centralização, que forma a centralidade multicêntrica e amplia a espacialização urbana, distribuindo os fluxos e intensificando a diferenciação/segmentação urbana (SPÓSITO, 1991).

As novas áreas de centralidade, no entanto, não repetem o centro tradicional. Formam-se espaços que são similares ao centro em seu caráter funcional, mas não reúnem outros atributos de identidade do centro tradicional que historicamente o diferenciam do resto do tecido urbano e não são capazes de apresentar a mesma diversidade de atividades e funções que o caracterizam.

Na outra ponta do processo, estão as transformações que alcançam o centro urbano tradicional. O centro muda o seu sentido original e suas relações com os demais elementos da estrutura urbana, diante das novas exigências que lhe são impostas pela expansão do espaço urbano. Estas mudanças podem levar o centro tradicional ao abandono e deterioração do seu ambiente construído ou a sua remodelação com a renovação/revitalização do ambiente construído, numa tentativa de oferecer este espaço às novas demandas da cidade.

Na trajetória que segue do centro às novas áreas de centralidade, identificamos os movimentos de transformação na centralidade intraurbana que se manifestam de diversas formas: na “poli(multi)centralidade” (SPÓSITO, 1991, p. 16); na formação de grandes centros; e na fragmentação do centro que perde seu caráter original e se configura em centros especializados. (Figura 1)



Fonte: CAVALCANTE, 2009

Figura 1 – Esquema ilustrativo da transformação da centralidade – do centro às novas formas da centralidade

A formação de novas áreas de centralidade intraurbana, que se constituem em trajetória provável como resultado da produção de um espaço urbano excludente e fragmentado, pode também tornar-se alternativa do planejamento a construção de um espaço urbano articulado. Nessa direção, aponta para a concepção da cidade social policêntrica de Howard (HALL, 1995, p. 111), que exprime o ideário de um espaço urbano constituído de diversos núcleos interligados, que reuniriam empregos e serviços para a população residente. Howard imaginou um espaço orgânico, articulado, contudo equilibrado sobretudo na distribuição dos benefícios da urbanização.

A articulação de um extenso espaço urbano demanda a constituição de outras centralidades, de outros centros de comando e coordenação na sua estruturação, que reúnam atividades produtivas e oferta de serviços e sejam irradiadores de fluxos de pessoas, recursos, informações e bens. Contexto no qual as novas centralidades podem constituir em possibilidade para uma melhor distribuição de atividades, serviços e de empregos no tecido urbano, diminuindo inclusive as necessidades de deslocamentos diários e os custos e o tempo despendidos com eles.

Nessa perspectiva, a centralidade intraurbana se apresenta como campo para o Plano Diretor, instrumento articulador dos processos que contribuem para a produção do arranjo espacial da cidade. Uma questão, no entanto, nos parece central para o desempenho dos planos diretores, a de quais elementos podem ser caracterizados como formadores de centralidade intraurbana?

### **3 Elementos espaciais na formação e sustentação da centralidade intraurbana**

Diversos elementos vinculados às esferas econômicas, política e ideológica estão relacionados à formação da centralidade intraurbana. Contudo, nos direcionamos para a dimensão espacial da centralidade, na qual ela se concretiza, adquire forma específica e passa a integrar a estrutura espacial urbana como centro ou novas áreas de centralidade. Quanto a esse aspecto, interessa a identificação daqueles elementos relativos ao espaço que conferem sustentação à centralidade intraurbana e que podem ser compreendidos a partir da definição de centro urbano.

O centro urbano tradicional é a forma urbana da concentração, onde a proximidade das atividades e das funções urbanas possibilita importantes economias. O centro se constrói a partir de investimentos realizados no espaço, no ambiente construído, proveniente tanto das atividades produtivas como dos recursos aplicados em infraestrutura de suporte – energia, saneamento, sistema viário e transporte. Certamente, ele concentra a maior quantidade e qualidade de trabalho realizado na produção da aglomeração ao longo de toda sua história, de maneira que nenhuma outra parte da cidade consegue superá-lo em matéria de trabalho cristalizado (VILLAÇA, 2001, p. 241). Isto lhe confere, além do aspecto de concentração e articulação, uma forte carga simbólica e de valorização ligada à própria identidade urbana.

Partindo do enfoque da circulação de mercadorias, ideias e principalmente de pessoas, que tanto caracteriza o espaço intraurbano, o centro também é “o ponto que otimiza esses deslocamentos socialmente condicionados da comunidade como um todo” (VILLAÇA, 2001, p. 239). Dessa concepção decorre-se que o centro da aglomeração surge do processo contraditório entre a necessidade de aglomerar e ao mesmo tempo de se afastar de um ponto no qual todos gostariam de se localizar. Assim concebido, o centro:

[...] é antes de tudo o ponto de convergência/divergência, é o nó do sistema de circulação, é o lugar para onde todos se dirigem para algumas atividades e, é o ponto de onde todos se deslocam para a interação destas atividades aí localizadas com as outras que se realizam no interior da cidade ou fora dela (SPÓSITO, 1991, p.6).

Constata-se que a formação do centro urbano surge da articulação desses elementos fundamentais: por um lado a concentração de atividades, processo que otimiza o uso do espaço; e por outro a convergência/divergência de deslocamentos, que otimiza os deslocamentos no espaço.

Na constituição das novas áreas de centralidade, são acionados os mesmos aspectos que atuam na formação do centro: a concentração de atividades produtivas diversificadas, que decorre de aporte de investimentos nos setores produtivos e em infraestrutura; e a convergência/divergência de pessoas, recursos, bens e informações, que se configura na acessibilidade. Apesar de as novas áreas de centralidade serem constituídas por esses elementos, isto ocorre em outros termos, uma vez que elas não reproduzem o centro tradicional.

Em sua dimensão espacial, a centralidade intraurbana articula elementos que se fixam no espaço, que corresponde à concentração de atividades produtivas; e elementos que possibilitam os fluxos no espaço e caracterizam sua acessibilidade, permitindo a convergência/divergência de pessoas, recursos, bens e informações. (Figura 2)



Fonte: CAVALCANTE, 2009

Figura 2 – Esquema ilustrativo dos elementos de sustentação da centralidade intraurbana

Esses elementos estão intrinsecamente relacionados. Os fluxos urbanos que se dirigem para áreas de convergência/divergência são associados à atração que a concentração de atividades diversificadas exerce sobre o conjunto da população urbana. Como, também, são as facilidades que os fluxos encontram que privilegiam determinadas regiões urbanas para a instalação de atividades e sua consequente concentração. Portanto, não se pode estabelecer uma relação de preponderância entre eles ou mesmo uma obrigação de precedência de um em relação ao outro, mas certamente há necessidade, quanto à formação de centralidades, de que ambos venham a ser atendidos.

A partir dos elementos de sustentação da centralidade que a ação dos agentes na produção do espaço pode ser apreendida em seus efeitos sobre a centralidade intraurbana, por meio de seus impactos na concentração de atividades e na criação ou diminuição da acessibilidade de determinadas áreas. A esses elementos estão relacionadas dinâmicas específicas, conforme apresentado a seguir.

### 3.1 Concentração de atividades: os elementos fixos

A concentração de atividades produtivas no espaço urbano procede das economias de escala que a proximidade confere ao desenvolvimento dessas atividades. No passado, a concentração de atividades na cidade estava associada a um processo histórico longo e gradativo, que resultava num ambiente construído denso e pleno de significado, tanto em investimentos realizados como na diversidade de atividades. Con-

tudo, as novas dinâmicas da economia, em decorrência de novos padrões de produção, têm ocasionado profundas mudanças nesse quadro com efeitos sobre a sua centralidade.

No cerne das transformações, está a mudança da estrutura de produção nas cidades que passa para uma economia eminentemente terciária, de comércio e serviços, e mesmo quaternária, da informação. As formas mais flexíveis de produção, responsáveis pela expansão do setor terciário e mudanças no sistema produtivo da indústria, alteram substancialmente as lógicas locacionais aplicadas ao espaço urbano (GOTTDIENER, 1997, p. 67).

As cidades se tornam terciárias, concentrando, num primeiro momento, essas atividades no centro tradicional, espaço liberado das atividades industriais (no caso das antigas cidades industriais) e de residências. O centro tradicional reúne vantagens que vão de uma rede informal de relações baseadas em contatos face a face; a concentração de uma grande e extensa diversidade de atividades; a variedade de produtos para consumo que se complementam reduzindo ao mínimo o número de deslocamentos dos clientes; até a constituição de um meio de informação e de inovação.

Essas áreas, no entanto, por sua alta densidade de ocupação e de produção, passam a não oferecer as mesmas condições para a ampliação da acumulação de capital. Por outro lado, os avanços tecnológicos, associados ao meio técnico-científico-informacional (MTCI), promovem a extensão das condições gerais de produção a todo o espaço de forma generalizada, permitindo a fluidez da produção e reprodução do capital, o que intensifica a prevalência dos nexos econômicos sobre a dinâmica urbana.

Os padrões flexíveis de produção do terciário impactam a formação e a sustentação de áreas de concentração de atividades no espaço urbano, modificando o centro tradicional e concorrendo para a formação de novas áreas de centralidade. O centro tradicional sofre pressões para sua redefinição e revitalização, a fim de que o ambiente construído acompanhe os novos requisitos do terciário avançado, incorporando tecnologias e facilidades do espaço da era informacional.

As novas áreas de centralidade, por sua vez, seguem tendência de disseminação de novos pontos de concentrações de atividades terciárias pelo tecido urbano, num processo de (re)centralização, uma

vez que, mesmo diante dos avanços dos sistemas de comunicação e das tecnologias da informação, os serviços e comércios tendem a obter vantagens adicionais de um ambiente que reúna atividades complementares e que favoreça os contatos face a face.

Considera-se, ainda, que o terciário permite a agregação de atividades a partir de grandes empreendimentos como os *shoppings centers*, que apresentam uma consistente multiplicidade funcional embora inferior a do centro principal, e supermercados e centros empresariais, que tendem a agregar outras atividades no seu entorno.

As dinâmicas relativas ao terciário e seu impacto na concentração de atividades conferem ao processo de formação de centralidades certa efemeridade, com tendência a destruição de referenciais existentes e a construção instantânea de novas formas urbanas, que rapidamente atraem deslocamentos de pessoas em sua direção. As mudanças na localização de atividades na cidade podem extrair sustentação de centros mais tradicionais e, ao mesmo tempo, criam condições para a formação de novas áreas de centralidade, num movimento duplo de descentralização e de (re)centralização.

Lembramos que a concentração de atividades no espaço urbano, pela oferta de comércio, serviços e empregos, atrai o deslocamento de pessoas como consumidoras e como portadoras de força de trabalho, bem como os demais fluxos urbanos, sendo que sua realocação ou fragmentação redesenha esses fluxos, correlacionando esse elemento de sustentação da centralidade que corresponde ao que está fixo no espaço a outro da acessibilidade intraurbana.

### 3.2 Acessibilidade intraurbana: os elementos que configuram os fluxos

A centralidade intraurbana reflete o direcionamento de fluxos de pessoas, mercadorias, informações e recursos para nós do tecido urbano. Nas relações intraurbanas, no entanto, são os fluxos de pessoas, em seus deslocamentos diários, que especificam a estrutura espacial. Villaça (2001, p. 23) lembra que as relações que se estabelecem entre os diversos pontos da estrutura urbana – locais de trabalho, moradia, compras, serviços, lazer, etc. – são materializadas através dos deslocamentos dos seres humanos, enquanto consumidores e/ou portadores de força de trabalho.

As centralidades são constituídas nas possibilidades e facilidades de acesso que os deslocamentos diários de pessoas encontram no espaço urbano, capazes de direcionar os fluxos para pontos de convergência/

divergência. A acessibilidade, como atributo do espaço, permite que os consumidores e os trabalhadores cheguem aos locais de atividades na cidade, sustentando a concentração e a diversificação dessas atividades e constituindo em elemento necessário à formação das centralidades.

As condições de acessibilidade são construídas no espaço pelo sistema viário ao qual se associa o sistema de transporte intraurbano. Villaça (2001, p. 11) ressalta que esses sistemas constituem estruturas territoriais incorporadas e subjugadas à estrutura urbana, uma vez que a infraestrutura pode ser produzida a qualquer tempo, adequando ou readequando os espaços a determinados usos.

O sistema viário materializa no espaço o direcionamento de fluxos no tecido urbano, consiste em uma infraestrutura territorial essencial ao desenvolvimento urbano, atuando tanto na manutenção de relações como na criação de novas. De um lado, as vias, artérias urbanas, garantem os deslocamentos diários de pessoas para os locais de comércio, de serviços e de empregos, sustentando nesse movimento os pontos de convergência/divergência do espaço urbano. Por outro lado, o sistema viário é indutor da distribuição de atividades no espaço urbano, conduzindo o processo de formação de outras centralidades e de expansão urbana.

De certa forma, os investimentos na estrutura viária, como construções de vias, viadutos e pontes, são capazes de redesenhar os fluxos urbanos, fortalecendo ou enfraquecendo áreas de centralidade, na medida em que podem aumentar a fluidez dos deslocamentos ou criar opções para seu redirecionamento. Nesse aspecto, é preciso considerar que a difusão do uso do automóvel tem modificado a mobilidade urbana, estabelecido novas condições para a acessibilidade. Esse modo de locomoção aumentou de forma significativa a mobilidade espacial no tecido urbano e tornou potencialmente mais flexível o acesso dos indivíduos aos mais diferentes locais de moradia, de trabalho e de consumo.

Na sustentação da centralidade, os elementos que conferem acessibilidade devem ser constatados em correlação com a concentração de atividades, numa relação entre fixos e fluxos na configuração do espaço. Situação que pode ser assim ilustrada: o acesso que sustenta o centro tradicional se torna irrelevante quando consumidores optam por um *shopping* para suas compras, mas necessariamente uma nova acessibilidade deve ser construída para atender aos novos interesses – os fluxos acompanham os fixos; ou mesmo, os fixos se favorecem dos fluxos, quando são as condições de acesso fornecidas pela proximidade.

dade do sistema viário estrutural e de linhas de transporte coletivo que fomentam a implantação de grandes equipamentos comerciais ou centros empresariais, usufruindo de uma condição já estabelecida de facilidade quanto aos deslocamentos e o acesso dos consumidores.

#### **4 O contexto do planejamento urbano no Brasil**

Em nível mundial, somente a partir da grande depressão de 1929 e da Segunda Grande Guerra, o planejamento urbano adquire destaque como ação do Estado, uma alternativa no controle da crise do capitalismo e na reconstrução do ambiente urbano destruído na guerra. Nos Estados Unidos, diante das demandas de crescimento econômico, a ênfase se direcionou para o planejamento urbano-regional, com isso o eixo do problema urbano se deslocou da esfera social e da organização intraurbana para a esfera da economia, cujos pontos programáticos principais se referiam ao espaço regional e nacional.

No Brasil, a “máquina do planejamento pós-guerra” (HALL, 1989 *apud* MONTE-MÓR, 2006, p. 71) montada na Inglaterra e nos Estados Unidos teve forte impacto, onde criou as bases para o planejamento como prática governamental, consolidado no Plano de Metas, de Juscelino Kubitschek (1956-1960). Tendo em vista o enfoque do planejamento, as questões urbanas foram remetidas aos grandes projetos de criação de novas cidades capitais a exemplo de Brasília, de Belo Horizonte e de Goiânia, tratava-se de um “urbanismo de luxo” (MONTE-MÓR, 2006, p. 72).

A institucionalização do planejamento urbano e regional no país vem a ocorrer, contudo, a partir do golpe militar de 1964, vinculada a questão habitacional. Nesse contexto, foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH), que carrou recursos dos trabalhadores, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para investimentos públicos e privados aplicados, inicialmente, na habitação, mas depois deslocados para a produção do espaço urbano e regional, especialmente com a execução de grandes obras de infraestrutura.

O sistema de planejamento econômico nacional, no período, preponderou sobre o planejamento urbano local, impondo seu caráter centralizador, baseado na concentração de recursos nas mãos do governo federal. Os esforços que nascem na esfera local se direcionavam no sentido de prover as cidades de uma organização espacial que melhor atendesse as demandas crescentes da indústria, que capitaneava o

crescimento econômico. Contexto no qual surgem os planos urbanos de caráter físico-territorial.

O planejamento urbano físico-territorial está ligado às ideias modernistas do urbanismo e se preocupa com o traçado urbanístico e a definição do uso e a ocupação do solo. Os planos assim concebidos são fundamentalmente regulatórios, neles o Estado faz uso do poder de controle e disciplinamento do espaço urbano, não se atém a orientar o conjunto de investimentos necessários ao desenvolvimento urbano. Apesar de não constituírem mais como hegemônico, o legado e a presença desse tipo de planejamento, ainda, permanecem importantes no país.

A mudança no planejamento vem com a crise fiscal do Estado, que tem início na década de 1970, pondo em questão o modelo firmado nos elevados gastos estatais. Os choques do petróleo e a redução dos níveis de acumulação ligados ao modo fordista de organização da produção foram fatos que vieram a deflagrar uma crise do capitalismo – do seu regime de acumulação intensivo – que atingiu diretamente o Estado em sua capacidade de gestão e de investimento. O Estado do bem-estar começou a se mostrar inviável e incapaz de prover a cidade de infraestrutura exigida pelo capital e dar suporte à reprodução coletiva da força de trabalho.

Diante da crise fiscal, são lançadas as bases para a redefinição do papel do Estado, juntamente com a redefinição do planejamento. O enfraquecimento das bases materiais do planejamento, conferida pela capacidade de investimento e regulação do Estado, torna sua prática desacreditada, uma vez que não é possível mais ao Estado fazer cumprir as determinações dos planos.

Em torno de ideário neoliberal e das pressões para a adoção de um modelo de Estado mínimo, surgem pressões para que o planejamento no país empregue planos menos centralizadores e rígidos, não só como opção ideológica, mas por uma necessidade econômica e política. As tentativas são de substituir o planejamento regulatório e de investimento estatal em prol de um planejamento de mercado, que reflete a assimilação das tendências contemporâneas de desregulamentação e de diminuição da presença do Estado no terreno do planejamento e da gestão urbanas. Ganham campo as fórmulas de planejamento subordinado às tendências do mercado, dos planos que servem para estimular a iniciativa privada, que promovem o espaço para uso do mercado. Nessa perspectiva, o planejamento de mercado visa modernizar a cidade, tornando-a economi-

camente competitiva, na vertente do empreendedorismo urbano que se apropria da cidade como produto, uma mercadoria.

No Brasil, contudo, os debates em torno dos problemas urbanos sedimentaram outro caminho para o planejamento urbano. A crise do planejamento pautado no Estado intervencionista chega ao país somente na década de 1980 e encontra uma discussão avançada sobre a reforma urbana, cujas raízes vêm da década de 1960. O ambiente de abertura política fez com que as ideias, que emergiam sobre as questões urbanas, ganhassem campo e uma nova perspectiva diante da elaboração da nova Constituição Federal do Brasil – CF/1988. A concepção que ficou conhecida como reforma urbana – um contraponto à reforma agrária.

[...] pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas de caráter redistributiva e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (SOUZA, 2002, p. 158).

Tais ideias ganham corpo com a proposta de emenda popular ao projeto da nova Constituição apresentado pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU. Apesar de a proposta inicial ter sido bastante alterada pela Assembléia Constituinte, ela resultou nos artigos 182 e 183 da CF/1988, que lançam os princípios da justiça social e da função social da propriedade urbana, importantes marcos do pensamento crítico do movimento da reforma urbana. No entanto, seus desdobramentos numa melhoria da qualidade de vida nas cidades, ainda, são pouco percebidos pela grande massa de população urbana que mora em favelas, cortiços e outras formas de habitação precária.

A mudança mais efetiva que a nova CF/1988 trouxe ao tratamento das questões urbanas no país foi, sem dúvida, a municipalização da política urbana, instituindo o Plano Diretor seu principal instrumento. A expectativa colocada foi a de substituição dos “velhos” planos diretores, que estavam vinculados ao planejamento regulatório clássico, pelos novos planos diretores vinculados ao ideário da reforma urbana, que se baseia na função social da propriedade e em processos participativos de elaboração. Segundo Ribeiro e Cardoso<sup>1</sup> (1990 *apud* SOUZA, 2002, p. 162) esse seria o “planejamento politizado”, terminologia que explicita sua dimensão política do planejamento.

Para Souza (2002, p. 163), a CF/1988 transfere as responsabilidades da reforma urbana para os planos diretores municipais, o que conduz ao que denomina de “tecnocratismo de esquerda”, que “vem a superestimar a importância das leis e dos planos e subestimar as contradições sociais, cultivando um otimismo exagerado a respeito das possibilidades de estabelecimento pacífico de novos pactos territoriais e consensos.” Enfoca assim as limitações do instrumento na solução de problemas urbanos que exigem uma abordagem mais abrangente e integrada a outros instrumentos, que associe mecanismos voltados para a sua implementação.

Nas definições sobre o planejamento urbano, a CF/1988 deixa de enfrentar uma das questões cruciais para a sua efetividade, que é o financiamento da implementação dos planos. Os planos diretores não estão obrigatoriamente vinculados a orçamentos municipais, sendo que em sua elaboração não se faz necessário estimar custos de propostas, o que contribui para que o instrumento se desvincule da realidade urbana. Mesmo quando indicam obras e projetos para execução, essas prioridades não estão articuladas a mecanismos programáticos, quais sejam cronogramas, estimativa de custos e indicadores de desempenho. Sem esses vínculos, as propostas formuladas não têm qualquer compromisso com a realidade, efetivamente elas integram o plano na construção de um discurso que favorece o jogo político.

A partir da década de 1990, no Brasil, o planejamento de mercado veio adquirindo espaço na difusão dos “planos estratégicos”, influência de urbanistas catalães que disseminaram a experiência de renovação por que passou a cidade de Barcelona por ocasião da Olimpíada de 1992. Nessa vertente está a ideia de competição entre as cidades pelos investimentos privados, partindo-se da premissa de um mundo globalizado. No planejamento estratégico, ganham foco os projetos urbanísticos de melhoramentos urbanos, embelezamentos, revitalizações, o que é muito conveniente para o capital imobiliário. As questões quanto aos investimentos na cidade são decididas junto aos interesses privados, geralmente de empresários. Um exemplo desse tipo de plano é o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro,

---

<sup>1</sup> RIBEIRO; CARDOSO *apud* SOUZA, 2002.

segundo Souza uma peça de *city marketing* (2002, p. 140), que busca vender uma imagem favorável da cidade.

Convém esclarecer que a vertente do planejamento estratégico no Brasil, que corresponde a uma transposição do *corporate strategic planning* utilizado no meio empresarial para o planejamento urbano e regional do setor público, desdobra-se em duas correntes de planos urbanos: os planos de mercado, acima exemplificados; e os planos de orientação social, como do planejamento politizado. Ambas as correntes aplicam os princípios do planejamento estratégico, que consiste em incorporar aos planos uma visão mais clara das ameaças e obstáculos a serem enfrentados, bem como das potencialidades a serem desenvolvidas.

Diante da emergência de novas tendências, o antigo planejamento regulatório enfraqueceu, mas não desapareceu. Reforça esse argumento o fato de que os zoneamentos que integram os planos diretores urbanos permanecem como o elemento que mais ressalta na sua implementação. As demais propostas e projetos que visam o desenvolvimento urbano, quando formulados, são relegados ao esquecimento pelos governos municipais.

Hoje, o planejamento urbano no país dispõe de uma base legal que se pretende progressista, mas uma prática que mantém elementos do planejamento físico-territorial e, ao mesmo tempo, vem incorporando outros oriundos do planejamento de mercado. Essa grande profusão de ideias e tendências quanto ao planejamento é direcionada para os municípios e para o Distrito Federal, entes federados com a obrigação constitucional de condensar todas as questões urbanas importantes num único instrumento da política urbana: o Plano Diretor.

O planejamento urbano no Brasil caminhou no sentido de fortalecer o município como principal agente público da política de desenvolvimento urbano, o que lhe confere um papel importante na produção do espaço urbano, incluindo os demais agentes locais, colocando nessa esfera muito dos interesses que pressionam pelo uso e ocupação das áreas urbanas. Contudo, a prática do planejamento urbano, mesmo com a incorporação de tendências progressistas ou de mercado ou estratégicas, segue uma herança antiga de ignorar a realidade urbana e os interesses que atuam na sua construção.

Na atividade de planejamento urbano, é preciso reconhecer que a cidade, produto de processos socioespaciais, não é uma massa passiva-

mente moldável, uma máquina perfeitamente controlável pelo poder público local, outros interesses ligados a grupos sociais podem se tornar mais contundentes na produção desse espaço. Souza assinala sobre a evolução dos acontecimentos na cidade como sendo:

[...] uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e contingências, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperado é freqüentemente sabotado pelo inesperado, o que torna o planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado (SOUZA, 2002, p. 51).

O Plano Diretor Urbano, como principal instrumento de política urbana no Brasil evidencia esses aspectos do planejamento urbano, que se traduz em sua pouca efetividade, uma vez que apesar de sua potencialidade na produção do espaço e, portanto, na formação e transformação da centralidade intraurbana, a implementação de suas propostas, que segue rumos distintos, devido às disputas de interesses que dificultam a conciliação dos planos com os investimentos em infraestrutura realizados na cidade. A articulação de suas propostas, que geralmente estão desconectadas da realidade urbana concreta, não aciona os elementos espaciais de sustentação da centralidade.

## **5 O papel dos Planos Diretores Urbanos frente aos elementos de sustentação da centralidade intraurbana**

A definição do Plano Diretor como instrumento central de política pública urbana foi estabelecida na CF/1988, que institui em seu art. 182 o Plano Diretor Municipal o instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana, a ser obrigatoriamente elaborado para os municípios com mais de 20.000 habitantes.

A matéria foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que define que os Planos Diretores devem promover o pleno desenvolvimento das funções sociais urbanas, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Na definição do jurista Hely Lopes Meireles, o Plano Diretor Urbano é “o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município sob o aspecto

físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local” (MEIRELES *apud* VILAÇA, 2009, p. 9). De maneira que as principais temáticas urbanas são necessariamente incorporadas às suas propostas, constituindo um documento bastante abrangente.

A questão da centralidade intraurbana permeia muitas dessas temáticas tão comuns aos grandes centros urbanos – como da revitalização dos centros tradicionais, da distribuição equilibrada das atividades econômicas e da melhoria da mobilidade e acessibilidade da população – o que confere ao Plano Diretor, instrumento que orienta a atuação de agentes públicos e privados na promoção do desenvolvimento urbano, papel junto aos elementos de sustentação da centralidade, na articulação entre fixos e fluxos dada pela concentração de atividades e pela acessibilidade.

A atuação do poder público municipal, como agente na produção do espaço urbano, envolve a regulação e controle do uso do espaço e a destinação de espaço novo para a urbanização, assuntos afetos ao Plano Diretor Urbano. Por meio dos planos diretores urbanos, o poder público pode promover a concentração de atividades no tecido urbano, seja na disponibilização de novas áreas ou incentivando o uso e ocupação de antiga; e alterar o direcionamento dos deslocamentos de pessoas e, dessa forma, contribuir ou para reforçar centralidades existentes ou criar novas centralidades.

Compete ao Plano Diretor Urbano, associado ao Plano de Transporte Urbano, estabelecer as diretrizes quanto à acessibilidade intraurbana a ser produzida com os investimentos do poder público em infraestrutura viária, e, dessa forma, reforçar certos direcionamentos dos fluxos alimentando centralidades existentes ou criando uma nova acessibilidade para atender objetivos no desenvolvimento da cidade.

A capacidade de atuação sobre os elementos espaciais de sustentação da centralidade confere ao Plano Diretor um papel relevante no processo de formação e de transformação da centralidade intraurbana, na medida em que o instrumento interfere tanto na concentração de atividades (os fixos) – criando novas polaridades, indicando a renovação e remodelação do centro tradicional – como na acessibilidade (os fluxos), quando prevê novas conexões que tornam atrativas novas áreas para a urbanização.

Contudo, o desempenho do Plano Diretor sobre elementos formadores da centralidade decorrem de fatores que estão associados por um lado a sua elaboração e por outro a sua implementação.

Na elaboração do instrumento e sua proposição, questões relacionadas à melhor distribuição de benefícios da urbanização comparecem como princípio norteador do plano e que fundamentam suas propostas. Nessa direção, inclui-se a formação de novos polos – centros – de atividades, serviços e empregos no tecido urbano, que permitiriam melhor articulação das diversas áreas no espaço urbano e diminuiriam os deslocamentos da população, particularmente daquela residente nas periferias.

Apesar de suas proposições quanto à centralidade, em geral, os planos diretores não abordam de forma adequada os elementos formadores de novas centralidades, aspecto que decorre do fato de não considerarem a realidade urbana tal como se apresenta, desprezando tendências e processos em curso e, também, de não refletirem preocupação em articular os objetivos propostos com medidas efetivas para sua implementação. O Plano Diretor na formação de novas centralidades tende a se tornar em um documento de intenções sem muito efeito prático.

Recente estudo do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/1997 (CAVALCANTE, 2009), mostra como os objetivos do plano para Brasília não se articulam a propostas condizentes com a concentração de atividades ou mesmo com a criação de vias e implantação de sistema de transporte que sustente novas centralidades intraurbanas. Dessa forma, suas intenções de descentralizar atividades e criar novas centralidades se tornaram inócuas em doze anos de vigência do plano.

Se, por um lado, a propostas dos Planos Diretores não acionam os elementos formadores de centralidades, quando considerada a sua implementação, verifica-se que o distanciamento entre o plano e a realidade urbana se acentua, fazendo com que o poder público municipal siga por outros caminhos que não são exatamente os previstos.

Para reconhecer o papel dos planos diretores na formação de centralidades, faz-se necessário entender que outros agentes concorrem na produção do espaço urbano e na formação de centralidades, sendo que o poder público, por sua natureza, reflete as disputas de interesses que operam nesse sentido e manifesta-se, ainda, em contradições internas.

O caráter abrangente conferido pela legislação ao Plano Diretor na abordagem das questões urbanas tem, entretanto, gerado expectativa em torno de sua capacidade de solucionar os diversos problemas urbanos. O Plano Diretor Urbano é apresentado, muitas vezes, de forma ideológica, como salvação da cidade. Sobre esse aspecto Villaça (VILLAÇA, 2005, p. 21) alerta para a difusão na sociedade de uma “fé no poder miraculoso dos planos”, que para ele tem origem no discurso competente da tecnocracia que se alojou na esfera da administração municipal.

Para o centro de Assentamentos Humanos das Nações Unidas, em grande parte dos governos locais o planejamento urbano se caracteriza por uma forma rudimentar de zoneamento, geralmente desvinculado de qualquer marco socioeconômico, divorciado de qualquer consideração com respeito à engenharia infra-estrutural e à capacidade de suporte do espaço natural, e que carece de mecanismo para cumprir suas finalidades (BEZERRA, 1996, p. 71-72).

A elaboração dos planos diretores urbanos é permeada por conflitos e contradições, de onde se extrai as dificuldades em conciliar as propostas contidas nos planos e a sua posterior implementação, bem como em estabelecer uma necessária convergência entre as propostas e a execução de investimentos na produção do espaço. Como resultado, a centralidade é formada e transformada na realidade urbana mediante a atuação do poder público em processos contraditórios e contenciosos.

A prática de implantação dos Planos Diretores pelos municípios brasileiros evidencia esse aspecto do planejamento urbano: por um lado não se pode negar sua potencialidade na produção do espaço e, portanto, na formação e transformação da centralidade intraurbana; e por outro sua implementação enfrenta as dificuldades de conciliação de suas propostas com os investimentos que efetivamente são realizados na cidade.

## **5 Considerações finais**

O poder público municipal, no desempenho de suas atribuições, que envolve a regulação urbanística e a produção de espaço para uso e ocupação, utiliza-se de instrumentos que concorrem sobre elementos espaciais de sustentação da centralidade intraurbana, ou seja, na concentração de atividades e na promoção de acessibilidade. É justamente a partir desses elementos que se torna possível interpretar em que medida os instrumentos de intervenção do poder público no espaço promovem e sustentam novas centralidades intraurbanas.

Quando os Planos Diretores Urbanos tratam de questões como a disponibilização de novas áreas ou incentivo ao uso e ocupação de antigas, interferem na concentração de atividades e podem alterar o direcionamento dos deslocamentos de pessoas e contribui ou para reforçar centralidades existentes ou criar novas centralidades.

Da mesma forma, a acessibilidade intraurbana é impactada pelos investimentos do poder público em infraestrutura viária que, muitas vezes, não foram sequer previstos no Plano Diretor. Tais investimentos certamente podem reforçar certos direcionamentos dos fluxos alimentando centralidades existentes ou criando uma nova acessibilidade para atender a interesses específicos.

Certamente, os Planos Diretores têm um papel relevante em elementos formadores da centralidade intraurbana, na concentração de atividades e na acessibilidade. Contudo, ao reconhecer o papel desse instrumento, faz-se necessário entender que, em sua formulação e, na sua implementação, outros fatores concorrem para que seu desempenho na formação de centralidades não seja efetivo.

Tais questões podem ser associadas à natureza do poder público municipal, agente na promoção dos planos diretores, que como estrutura do poder tem sua atuação vinculada ao processo político. De forma que a ação do poder público na formação e transformação da centralidade intraurbana reflete os conflitos de interesses e disputas pelo uso e controle do espaço urbano e de sua centralidade, que estão no cerne de suas decisões.

Os Planos Diretores Urbanos são então permeados por conflitos e contradições, dos quais se extraem as dificuldades em conciliar as propostas contidas nos planos e a sua posterior implementação, bem como em estabelecer uma necessária convergência entre as propostas e a execução de investimentos em infraestrutura do sistema viário. Como resultado, a centralidade é formada e transformada na realidade urbana mediante a atuação do poder público em processos contraditórios e contenciosos.

## REFERÊNCIAS

- BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. *Planejamento e Gestão Ambiental: uma abordagem do ponto de vista dos instrumentos econômicos*. 240f. 1996. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. 1996.
- CAVALCANTE, Cláudia Varizo. *Formação e Transformação da Centralidade Intraurbana em Brasília*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2009. 196p.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano*. 4 ed. São Paulo: Ática, 2002.
- DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (org.). *Economia regional e Urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 61-86.
- FRÚGOLI JR., Heitor. A questão da centralidade em São Paulo: o papel das associações de caráter empresarial. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 16, jun, 2001. p. 51-66.
- GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço*. São Paulo: Edusp, 1997.
- HALL, Peter. *Cidades do Amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1995.
- MEIRELES, Hely Lopes. (sem referência à obra). In: VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo: edição do autor, 2005. Disponível em: [www.usp.br/fau/fau/galeria/pagina/index.html](http://www.usp.br/fau/fau/galeria/pagina/index.html). Acesso em: 20 jun. 2009.
- MONTE-MÓR, Roberto Luís. *As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil*.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO; Adauto Lúcio (1990). *Plano Diretor e gestão democrática da cidade*. In: SOUZA, Marcelo José Lopes. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2002.
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. O Centro e as formas de expressão da centralidade. *Geografia*. São Paulo, n. 10, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Novas formas comerciais e redefinição da centralidade intra-urbana*. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.) *Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média*. Presidente Prudente: Pós-Graduação em Geografia da FCT/UNESP, 2001.
- TOURINHO, Andréa de Oliveira. Centro e centralidade: uma questão recente. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino (org.). *Geografias das metrópoles*. São Paulo: Contexto, 2006. p. 277-299.
- \_\_\_\_\_. *Do centro às novas centralidades: uma trajetória de permanências terminológicas e rupturas conceituais*. In: GITAHY, M. L. Caíra; LIRA, J. T. Correia (org.). *Cidade: impasses e perspectivas (Arquiteses 2)*. São Paulo: Annablume/FUPAM, 2007.
- VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

## **RESUMO**

Apresentando inicialmente os conceitos de centro e centralidade, discute o papel do Plano Diretor como principal instrumento de planejamento urbano no Brasil e ressalta como outros atores do jogo político e do poder público influem na transformação urbana em processos contraditórios e contenciosos. Passa em revista as transformações das centralidades intraurbanas e discute o contexto do planejamento urbano no Brasil. Conclui chamando a atenção para fatores que concorrem para que os Planos Diretores tenham um desempenho não efetivo, a exemplo da ação do poder público, que, por sua vez, reflete conflitos e disputas pelo uso e controle do espaço urbano e de sua centralidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano diretor. Planejamento. Urbanismo. Centralidade.

## **ABSTRACT**

We begin by presenting the concepts of centrality and the urban center, discuss the role of the Master Plan as the main instrument of urban planning in Brazil and highlight how other political players and the public influence the urban transformation in contradictory and contentious processes. Transformations in intra-urban centralities are reviewed, a discussion regarding the context of urban planning in Brazil. Conclusion is made by drawing attention to factors that contribute to the ineffective performance of master plans, using the example of how the actions of government, in its own, produces conflicts and disputes over use and control of the centrality of its urban space.

**KEYWORDS:** Master plan. Planning. Urban. Centrality.