

UMA PROPOSTA METODOLÓGICA DE PLANEJAMENTO SUSTENTÁVEL A PARTIR DO CASO DE CAMPINA GRANDE- PB

A METHODOLOGICAL PROPOSAL FOR SUSTAINABLE PLANNING BASED ON THE CASE OF CAMPINA GRANDE- PB

ÁREA TEMÁTICA: ESTRATÉGIA EM ORGANIZAÇÕES

Larissa Ataide Martins Lins Bezerra, UEPB, Brasil, larissa@servidor.uepb.edu.br

Resumo

O planejamento sustentável mesmo com incertezas e sem consensos, nutriu seus objetivos para diversas áreas de interesse social, fato que não poderia ser diferente para as questões que envolviam a cidade. Por outro lado, determinados agentes sociais, preponderantes na produção da cidade, têm se apropriado da sustentabilidade como mero artifício discursivo, instaurado conforme seus interesses emblemáticos, normalmente com pretensões de inserção multiescalar na disputa por capitais. Nesse sentido, o caminho percorrido para atingir o objetivo da pesquisa foi: o exame dos planos diretores no sentido da inserção da sustentabilidade urbana e a análise das principais ameaças à sustentabilidade urbana. Posteriormente, objetivou-se elaborar uma proposta metodológica de planejamento à luz das etapas preconizadas pelo estatuto das cidades em Campina Grande de forma a possibilitar um novo ordenamento do crescimento da cidade de forma sustentável. Essa pesquisa está ancorada em uma visão holística, ou seja, entende-se que a sustentabilidade não está relacionada apenas aos aspectos ambientais, o termo abrange as questões econômicas, sociais, culturais, políticas e devem promover a integração de todas as dimensões para embasar uma discussão (ACSELRAD, 1999). As ponderações registradas durante esse estudo levam a crer que não foi a população campinense que democraticamente decidiu “os rumos do planejamento urbano desse município”, mas as frações hegemônicas (especialmente do setor imobiliário) que ao exercerem pressão sobre o poder público conseguiram atingir seus objetivos estratégicos. A proposta metodológica de planejamento (PMP), elaborada principalmente à luz do pensamento de Lefebvre (1983), foi agregando variantes teóricas e empíricas, buscando-se responder aos questionamentos, tornando-se enriquecida.

Palavras-chave: Sustentabilidade; Planejamento; Proposta metodológica.

Abstract

Sustainable planning, even with uncertainties and without consensus, nourished its objectives for several areas of social interest, a fact that could not be different for issues involving the city. On the other hand, certain social agents, predominant in the production of the city, have appropriated sustainability as a mere discursive artifice, established according to their emblematic interests, normally with pretensions of multiscale insertion in the dispute for capital. In this sense, the path taken to reach the objective of the research was: the examination of the master plans in the sense of the insertion of urban sustainability and the analysis of the main threats to urban sustainability. This research is anchored in a holistic view, that is, it is understood that sustainability is not only related to environmental aspects, the term encompasses economic, social, cultural, political issues and should promote the integration of all dimensions to support a discussion (ACSELRAD, 1999). The weightings recorded during this study lead to the belief that it was not the population of Campinas that democratically decided “the

direction of urban planning in this municipality”, but the hegemonic fractions (especially in the real estate sector) that, by exerting pressure on the public power, managed to achieve their strategic objectives.

Keywords: *Sustainability; Planning; Methodological proposal.*

1. INTRODUÇÃO

A partir de 1970 surgiram contradições multidimensionais e mudanças nas diversas escalas globais. Inicialmente surgiram discussões sobre o ecodesenvolvimento buscando conciliar desenvolvimento e ambiente. Na realidade, foi a primeira proposta de conciliar crescimento econômico com o uso dos recursos naturais. Posteriormente, o debate internacional cunhou o desenvolvimento sustentável, uma tentativa para harmonizar os sistemas econômico, social e ambiental, sob a égide da esfera política.

O desenvolvimento sustentável mesmo com incertezas e sem consensos, nutriu seus objetivos para diversas áreas de interesse social, fato que não poderia ser diferente para as questões que envolviam a cidade

Por outro lado, determinados agentes sociais, preponderantes na produção da cidade, têm se apropriado da sustentabilidade como mero artifício discursivo, para produzir e promover o espaço por meio do pensamento único, instaurado conforme seus interesses emblemáticos, normalmente com pretensões de inserção multiescalar na disputa por capitais.

Devido às profundas mudanças ocorridas nos modos de produção que caracterizam as sociedades modernas, atualmente a maior parte da população mundial vive em cidades. Garantir acesso universal aos bens e serviços, de forma socialmente justa e com mínimo impacto ambiental nestes aglomerados foi um dos principais desafios do planejamento urbano, materializado num Plano Diretor.

Através da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.257 de julho de 2001) todos os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes, que estejam localizados em áreas com especial interesse turístico, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas ou situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país passaram a ter a obrigatoriedade de possuir um Plano Diretor, tendo como prazo máximo para o cumprimento dessa Lei outubro de 2006.

A partir de então, e com prazo de cinco anos para a regularização, algumas prefeituras iniciaram o processo da política de desenvolvimento urbano e de elaboração do Plano Diretor, valendo-se dos preceitos constitucionais de 1988, com o resgate do planejamento urbano em novas bases.

Nesse sentido, de acordo com a Constituição Federal (1988) o Município tem competência para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano fundamentando a competência própria, exclusiva, que não comporta interferência da União e do Estado, no que diz respeito ao planejamento urbanístico local.

Portanto, o presente estudo, fruto da tese de doutorado em planejamento urbano no IPPUR/UFRJ, bucou analisar a sustentabilidade urbana sob a perspectiva da interação dialética com seu oposto, a

insustentabilidade (LEFEBVRE, 1983). Posteriormente, objetivou-se elaborar uma proposta metodológica de planejamento à luz das etapas preconizadas pelo estatuto das cidades em Campina Grande de forma a possibilitar um novo ordenamento do crescimento da cidade de forma sustentável

Assim, surge a seguinte questão de pesquisa: o planejamento urbano de Campina Grande está oportunizando a consolidação de uma política de sustentabilidade urbana? É válido ressaltar que o trabalho dispõe da seguinte estrutura: 1. Introdução, que apresenta uma breve contextualização do tema, da problemática, objetivos, justificativa; e a estrutura do trabalho. 2. Fundamentação Teórica, que trata de maneira sistematizada o tema escolhido, de modo a suscitar os principais referenciais teóricos que tratam do assunto ora questionado. 3. Metodologia, que mostra os procedimentos metodológicos necessários para realização do trabalho. 4. Apresentação dos Resultados, que expõe a Caracterização do Objeto de Estudo; Em seguida, apresenta-se a elaboração de uma proposta de planejamento urbano para a cidade de Campina Grande. 5. Considerações finais, que trata do fechamento do trabalho; e, ainda, as Referências que embasaram o assunto selecionado.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 SUSTENTABILIDADE

O entendimento de cidades sustentáveis surgiu como forma da conjugação das questões econômica, social, política e ambiental, partindo do conceito de desenvolvimento sustentável e das dimensões de sustentabilidade propostas por Sachs (2020). A abordagem adotada de cidades sustentáveis perpassa pela idéia de lugar, com definição dos usos do solo na busca por um ambiente urbano integrado, em consonância com os princípios ecológico, social, cultural, econômico e territorial.

O Estatuto da Cidade no seu Art. 1º, quando trata da política urbana, estabelece como objetivo a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido no Inciso I como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2007).

As políticas públicas voltadas para tornar as cidades social e ambientalmente sustentáveis representam a possibilidade de garantir mudanças que não comprometam os sistemas ecológicos nos quais se sustentam as comunidades urbanas. Essas políticas destinadas a proporcionar o desenvolvimento sustentável à cidade não podem ignorar a forma de apropriação e uso do meio ambiente, frente aos riscos naturais. De acordo com Marcondes (1999, p.38-39), cidade sustentável é um “modelo de gestão e de desenvolvimento urbano em consonância com os princípios ecológicos e com convivência social justa”. Acrescenta ainda que no Plano Diretor devem ser utilizados indicadores como avaliação de impactos ambientais (AIA), específico para áreas urbanas (AIU), com o objetivo de disciplinar o uso do território e do ambiente.

Embora os indicadores descrevam o estado de um fenômeno do meio ambiente ou de uma zona geográfica, os elementos da realidade com toda sua diversidade são contemplados em parte, por isso, o

conjunto total dos problemas complexos é simplificado para as análises em direção aos objetivos desejados, no contexto do desenvolvimento sustentável.

Meadows (1998, p.6,10) alerta que os indicadores são abstrações de um sistema e difíceis de serem definidos porque são baseados em certos modelos. Eles são abstrações de abstrações, de modelos como o mundo trabalha. A realidade do mundo se apresenta de forma complexa e sua realidade é baseada nas personalidades, cultura, língua, experiência, etc. Os indicadores nesse caso fornecem as informações para a tomada de decisão. É necessário, portanto, utilizar das experiências e conhecimento dos modelos para escolher os indicadores que melhor se encaixam na realidade analisada.

Acselrad (2009) ao investigar os diversos discursos da sustentabilidade urbana, identificou três representações das cidades ou matrizes discursivas, em que uma cidade sustentável será aquela que, minimiza o consumo dos recursos materiais, explora ao máximo os fluxos locais e reduz o volume de rejeitos; promove a qualidade de vida através do direito ao acesso as condições saudáveis de existência, da cidadania e da identidade do espaço local; e garante a legitimação das políticas urbanas no tempo, para promover a capacidade política e institucional de intervenção local. Daí a importância de levar em consideração um conjunto de indicadores bem avaliados que possam contribuir para a sustentabilidade urbana.

2.2 O plano diretor como instrumento de gestão sustentável

É relevante considerar inicialmente nesse tópico o Plano Diretor e a gestão ambiental, mais especificamente a de resíduos sólidos, importantes termos de mediação (segundo a ótica lefebvreana). Assim, seriam instrumentos de ligação entre pólos opostos, no caso a sustentabilidade e a insustentabilidade urbana relacionados ao concebido, conectando também o percebido e o vivido (LEFEBVRE, 2008).

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001, art. 41) estabelece que as cidades que possuem mais de 20.000 habitantes devem elaborar seus planos, conforme explícito na Constituição Federal de 1988. Segundo Villaça (2005) em 1930 surgem as primeiras experiências de planos diretores para regulação do uso e ocupação do solo, com a primeira experiência do Plano *Agache*, elaborado por um Francês para a cidade do Rio de Janeiro.

Entretanto, dificuldades na aplicação dos instrumentos de gestão ambiental no planejamento urbano têm levado a uma situação em que poucos planos diretores são elaborados contendo diretrizes compatíveis com a sustentabilidade ambiental dos municípios. Mesmo naqueles municípios nos quais se aplicam instrumentos urbanísticos como as operações urbanas, o zoneamento territorial e a disciplina de uso e ocupação do solo, ainda enfrentam conflitos durante a aprovação e execução desses instrumentos, ante os riscos de impactos ambientais nos seus territórios.

Através da Lei nº 10.683 em 2003, foi criado o Ministério das Cidades com o objetivo de combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso à

moradia, ao transporte e ao saneamento. A competência do Ministério das Cidades é tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transportes e trânsito. Sua criação contempla uma antiga reivindicação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e de dar maior atenção à gestão das cidades (BRASIL, 2003).

2.3 Planejamento urbano sustentável

A partir do Século XX o planejamento urbano passou a ter um nível de discussão teórica e conceitual mais amplo, entretanto, no Brasil, ainda é pensado e praticado muitas vezes dentro de uma concepção tradicional, que o considera apenas como técnica de planejamento físico-territorial. Seguindo essa linha de raciocínio, o ordenamento morfológico do espaço urbano acontece dentro de princípios estéticos e construtivos, essencialmente de projeto, culminando em uma visão limitada do espaço urbano que se quer planejar.

O planejamento urbano traz à tona a importância da democracia participativa, entretanto, encontra-se nos planos em geral uma linguagem técnica rebuscada e de difícil compreensão pela maioria da população. A construção de um planejamento sustentável não pode ser considerado como um caminho fechado, único, determinista, mas como um processo aberto, um horizonte em construção, diversificado e indeterminado. Nesse sentido, o planejamento urbano se torna enriquecido não apenas por incorporar diversos aspectos além da questão ambiental, mas à medida em se preocupa com a obtenção de níveis maiores de autonomia em ambientes distintos. No contexto do planejamento sustentável, há uma preocupação mundial em relação à gestão dos resíduos sólidos, mas de forma integrada, holística, levando em consideração as diversas perspectivas presentes também na constituição federal de 1988.

Essa linha de pensamento corrobora com os estudos de Acsehrad (1999) ao alertar para o estudo integrado das dimensões econômicas, culturais, políticas, sociais e ambientais para embasar uma discussão. É importante que a análise holística defina parâmetros para obter um melhor controle e acompanhamento do planejamento urbano sustentável.

Kauffman Leivas (2011) apud Lefebvre (1983) ressalta a importância da superação e construção de algo novo. Para Kauffman (2011) existe a possibilidade de estabelecer novos indicadores, nesse caso, para a superação do planejamento contemporâneo. Seguindo essa linha de raciocínio, a proposta metodológica de planejamento (PMP) surge também como instrumento eficaz para atingir os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010). Cabe ressaltar também que a “leitura da realidade” (etapa preconizada pelo Estatuto das cidades) destaca que esse passo deve ser precedido da elaboração do Plano Diretor. Assim, a PMP foi formulada após a realização do Estudo de Caso em Campina Grande com base nessas perspectivas da sustentabilidade.

É importante ressaltar os mecanismos de planejamento no Brasil, que nos termos da Constituição e do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor (PD) é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de

expansão urbana. Entretanto, apesar do PD ter sido elaborado em Campina Grande em 1996 e em 2006, parece que houve pequena incorporação do saneamento ambiental e mobilidade urbana, como também certa centralidade em torno do zoneamento e gestão de uso do solo. Percebeu-se também os seguintes aspectos: precariedade no rebatimento territorial das diretrizes e instrumentos estabelecidos nos PDS; leitura técnica mal elaborada e desinteresse; reduzidos recursos técnicos para a elaboração de mapas e demais peças além da precariedade de informações.

3.ASPECTOS METODOLÓGICOS

Será levado em consideração nesse estudo o pensamento de Lefebvre (1983, 1991, 2001 e 2008) em relação à sua tríade dialética do percebido, concebido e vivido aplicável ao entendimento de que a questão da sustentabilidade urbana envolve a gestão do espaço e não pode ser dissociado da dimensão sócio-política que carrega consigo.

Essa pesquisa está ancorada em uma visão holística, ou seja, entende-se que a sustentabilidade não está relacionada apenas aos aspectos ambientais, o termo abrange as questões econômicas, sociais, culturais, políticas e devem promover a integração de todas as dimensões para embasar uma discussão (ACSELRAD, 1999).

A ênfase dessa pesquisa está ancorada nos seguintes fundamentos: a discussão sobre sustentabilidade urbana no âmbito do planejamento não está esgotada; É notório que determinados agentes lucram com os discursos da sustentabilidade, no espaço urbano, apropriando-se de sentidos diversos; Os fundamentos do Plano Diretor em geral são pouco reflexivos e pautados no planejamento racional-funcionalista; A constante tensão dialética entre a necessidade de um planejamento politizado que intervém na cidade e o paradigma do planejamento urbano funcionalista que divide a cidade em zonas.

Nesse sentido, o caminho percorrido para atingir o objetivo da pesquisa foi: o exame dos planos diretores no sentido da inserção da sustentabilidade urbana do município de Campina Grande e a identificação das principais ameaças à sustentabilidade urbana.

Posteriormente, elaborou-se uma proposta metodológica de planejamento à luz das etapas preconizadas pelo Ministério das Cidades (2001) que possa contribuir para a eficácia da implementação de ações de sustentabilidade urbana no planejamento desse município. Assim, o presente trabalho foi composto inicialmente por um estudo de caso, que de acordo com Yin (2001, p.32): “ é uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, sendo que os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Ainda de acordo com o autor, essa constitui a estratégia mais escolhida quando é preciso responder a questões do tipo “como” e “por que” e quando o pesquisador possui pouco controle sobre os eventos pesquisados.

Os seguintes tópicos também foram levados em consideração na pesquisa, a saber: a obtenção de dados secundários foi a partir dos planos diretores de 1996 e 2006, da legislação urbanística (*sites*, artigos, dissertações e teses) sobre a temática e outros; Foram levados em consideração também o

planejamento estratégico participativo (PEP), a gestão de projetos, especialmente para o auxílio da construção de uma proposta metodológica que pudesse contribuir para a sustentabilidade urbana; O recorte espacial adotado foi a cidade de Campina Grande por ser considerada um dos principais pólos industriais do Nordeste, tendo o segundo maior PIB entre os municípios paraibanos e ainda é conhecida por “cidade universitária”; O recorte temporal adotado foi a partir de 1996, período em que houve a elaboração do Plano Diretor de Campina Grande que foi considerado um avanço mesmo sendo fundamentado no planejamento racional-funcionalista.

A construção da proposta metodológica de planejamento (PMP) foi desenvolvida a partir dos seguintes estudos: instrumentos de planejamento de forma geral (BEZERRA 2005; PMI,1996; SOUTO-MAIOR, 1996); estudos sobre sustentabilidade urbana e participação popular (ACSELRAD, 2001; ACSELRAD, 2006; KAUFFMAN LEIVAS, 2011; KLEIMAN, 2008; KAUFFMANN, 2006; SOUZA, 2006) e por fim, aspectos institucionais (ESTATUTO DA CIDADE, 2001; PNRS, 2010).

Conforme mencionado no item 1.5 (procedimentos metodológicos) essa proposta levou em consideração também o conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto da Cidade (EC), além das etapas para a sua realização, especificado através da Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES).

Nesse sentido, levou-se em consideração os aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais das seguintes variáveis da pesquisa: Zona de qualificação urbana, Zona de ocupação dirigida, Zona de recuperação urbana e Zona de expansão urbana. De acordo com o quadro 1, as etapas percorridas para a formulação do planejamento foram: formação da equipe; leitura da realidade; definição das perspectivas; formulação da visão e missão; estabelecimento de princípios gerais e questões norteadoras; formulação de objetivos, metas e estratégias; identificação do grau de mudança estratégica necessária; controle e encerramento.

a)Instrumentos de planejamento geral	Autor/Ano	Ênfase
Metodologia PEP	Souto-Maior (2002)	Planejamento híbrido: estratégico e participativo.
Gestão de projetos	Bezerra (2005) Slack e colaboradores (2002) Heldman (2003) PMI (2013)	Aplicação da Gestão de Projetos. Definição do escopo do projeto. Guia para o exame do PMI. Padronização da Gestão de Projetos.
b)Estudos sobre sustentabilidade urbana e participação popular	Autor/Ano	Ênfase
Sustentabilidade Urbana	Acsehrad (1999)	Visão holística da sustentabilidade (leva em consideração não apenas os aspectos ambientais, mas também os econômicos, sociais, culturais e políticos).
Pensamento dialético	Lefebvre (1983)	Interação dialética que busca a superação e a construção de algo novo.
Sustentabilidade Urbana	Kauffmann Leivas (2011)	Novas formulações de indicadores de sustentabilidade.
Sustentabilidade Urbana	Kleiman, M; Kauffman Leivas (2013)	Superação do planejamento urbano contemporâneo inspirado em Lefebvre.
Participação Popular	Souza (2006)	Autonomia na participação popular.

c) Aspectos Institucionais	Autor/Ano	Ênfase
Plano Diretor	Estatuto da Cidade (Lei nº10.257 de 10 de Julho de 2001);	Instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)	Lei nº12.305, 2 de agosto de 2010	Destino final e o tratamento de resíduos urbanos autorizando também o fechamento dos lixões até 2014; outra ênfase dada diz respeito à elaboração dos Planos Municipais de Resíduos Sólidos.

Quadro 1 - Construção da PMP

Portanto, a pesquisa buscou elaborar uma proposta metodológica de planejamento à luz das etapas preconizadas pelo Ministério das Cidades (2001) a fim de contribuir para a eficácia da implementação de ações de sustentabilidade urbana no Plano Diretor de Campina Grande.

4. ESTUDO DE CASO EM CAMPINA GRANDE- PARAÍBA

Campina Grande encontra-se em uma região privilegiada do Estado da Paraíba, rota entre o litoral e o sertão, entre o Brejo e o Cariri. A sede desse município está situada na Mesorregião Geográfica do Agreste Paraibano, na Zona Centro Oriental da Paraíba no planalto da Borborema. Essa cidade apresenta uma localização com certo privilégio em relação à equidistância aos principais centros do Nordeste. O crescimento urbano de Campina Grande tem sido marcado pela forte atratividade exercida pela sua função de pólo regional, em razão da posição geográfica estratégica de entreposto entre a Região do Cariri, o Sertão e o Litoral Paraibano possuindo centro universitário e tecnológico de destaque.

De acordo com a estimativa de 2022, sua população é de 651.619 habitantes, sendo a segunda cidade mais populosa da Paraíba, e sua região metropolitana, formada por dezenove municípios, possui uma população estimada em 651 619 habitantes (WIKIPÉDIA, 2023). Esse município representa o segundo maior PIB entre os municípios paraibanos, perfazendo 15,63% do total das riquezas produzidas na Paraíba (WIKIPÉDIA, 2015).

4.1. Interfaces da constituição federal (1988), dos planos diretores e da lei orgânica de Campina Grande

Esse item pode ser justificado pelo fato da Constituição da República consagrar a forma federativa como princípio fundamental do Estado Brasileiro, o que implica a existência de diferentes centros de poder autônomos, sendo os limites da autonomia de cada um deles demarcados na própria Constituição (art. 18). Assim, estudar a sustentabilidade (dimensões econômicas, políticas, ambientais, sociais e culturais) no âmbito do planejamento de Campina Grande, significa levar em consideração os seguintes interesses federais, estaduais e municipais.

Nesse sentido, o Plano Diretor se coloca como mediação entre aquilo que se precisa compreender da conjuntura de determinada cidade e o que deve ser estabelecido como objetivos e metas a serem cumpridos pelo poder público e pelos particulares nesse ambiente. Na realidade, a importância do Plano Diretor não está apenas nos momentos particulares de definição das exigências técnicas e de positivação das normas. Segundo Milton Santos (1998, p. 80): “A luta pela cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição porque a lei é apenas uma concreção, um momento finito de

um debate filosófico sempre inacabado”. Assim, a eficácia do Plano Diretor de Campina Grande no âmbito da sustentabilidade urbana, é uma atribuição dos gestores públicos e da população.

Em linhas gerais, pode-se inferir que o Plano Diretor é tratado na Lei Orgânica Municipal como principal instrumento do desenvolvimento urbano e ainda, de sustentabilidade ambiental.

A partir da constituição Federal de 1988, da lei orgânica do município e de seus planos diretores é possível fazer as seguintes considerações:

a) Categoria Econômica - A livre iniciativa, presente na Lei Orgânica de Campina Grande, por sua vez significa a possibilidade de os agentes econômicos entrarem no mercado sem que o Estado crie obstáculos. É interessante perceber que o Plano Diretor de 1996 (art. 126) e a Lei Orgânica de Campina Grande estão inseridos nessa lógica capitalista de livre iniciativa e livre concorrência.

b) Categoria Social- Na Constituição Federal (CF) são citados direitos sociais relativos à educação e à cultura (artigo 205). Esses direitos também estão contidos no Plano Diretor de Campina Grande de 1996 (artigos de 142 à 151) e na Lei Orgânica (artigo 225 à 235). Vale destacar que esses aspectos não foram contemplados no Plano Diretor de 2006.

c) Categoria Política - A participação popular é destacada em vários momentos do texto constitucional (artigos 10, 14, 29, 37, 187, 194, 198, 204, 205, 216, 225, 227). Na Lei Orgânica de Campina Grande (artigo 30), nos planos diretores de 1996 (artigo 2) e no de 2006 (artigo 9) fica assegurada a participação popular na administração pública municipal, mediante conselhos populares regionais e distritais, com funções consultivas e fiscalizadoras. Entretanto, mesmo que essas dinâmicas participativas sejam incluídas como instrumentos de implementação de uma “democracia” tendem a polarizar essa discussão atribuindo um papel modernizador e progressista à essas instâncias encobrendo as diferenças políticas e ideológicas existentes nos contextos onde são implementados.

d) Categoria Cultural- É garantida pela Constituição (art. 216) “a proteção do patrimônio cultural brasileiro com a colaboração da comunidade, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação”. Esse texto foi colocado de forma “idêntica” na Lei Orgânica de Campina Grande (artigo 205). O Plano Diretor de 1996 não dispõe de capítulo específico sobre o patrimônio cultural, apenas trata desse assunto com o título de “Zonas Especiais de Preservação” (ZEP) que inclui não apenas a preservação do patrimônio histórico e cultural, como também o paisagístico e ambiental

e) Categoria Ambiental- A proteção, o controle e a preservação do meio ambiente é divulgada na Constituição Federal (art. 225) e é considerada um bem coletivo. Na Lei Orgânica do município de Campina Grande de acordo com o artigo 250 “ o município assegurará o direito à saudável qualidade de vida e à proteção do meio ambiente. O Plano Diretor de 1996 (artigos de 82 à 92) e o de 2006 (artigo de 100 à 121) dispõem de um capítulo exclusivo sobre o meio ambiente e ainda o inclui como bem coletivo e individual. Em relação aos resíduos sólidos, percebe-se que: a Lei Orgânica (artigo 250), o Plano Diretor de 1996 (art. 82) e o PD de 2006 tratam de alguma forma dessa política.

Campina Grande até 2011 não possuía aterro sanitário, apesar de constar no Plano Diretor de 2006 a sua implementação.

4.2 Planejamento e gestão dos resíduos sólidos em Campina Grande

Campina Grande até 2011 não possuía aterro sanitário, apesar de constar no Plano Diretor de 2006 a sua implementação. Nesse período, os resíduos sólidos eram dispostos à céu aberto no lixão do Mutirão pertencente à Prefeitura Municipal.

Em 2012 foi construído um aterro sanitário no Município de Puxinanã para destinar os resíduos sólidos de Campina Grande. Na realidade, a proximidade do Lixão municipal com o aeroporto de Campina Grande atraía alta concentração de aves, podendo gerar acidentes aéreos. Percebe-se que a situação foi alterada, uma vez que pela lei 12.305/2010, regulamentada pelo decreto 7404/2010, determinou a obrigatoriedade para os municípios brasileiros elaborarem o plano local de resíduos sólidos até agosto de 2012. Em 2014 foi elaborado em Campina Grande o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (GIRS) através da empresa ECOSAM (Consultoria em Saneamento Ambiental) visando atender a lei 12.305/2010, como também ter acesso ao recursos da União. O Estado da Paraíba ainda não dispõe de lei estadual para os resíduos sólidos.

Entretanto, os resíduos domésticos não dispõem de tratamento biológico nem térmico (incineração). De acordo com a SESUMA (2014) foi identificado também programa de coleta seletiva municipal, ou de reciclagem em maior escala nas indústrias. Entretanto, a maioria das indústrias localizadas em Campina Grande não possuem planos de gerenciamento de resíduos e dispõem de resíduos sólidos sem nenhum controle ambiental tendo como destino final os lixões, os corpos d'água e os terrenos baldios da cidade.

4.3. Considerações sobre o macrozoneamento de Campina de acordo com os planos diretores

No Plano Diretor de Campina Grande foi elaborado um cartograma com as áreas marginais aos corpos d'água a serem preservados. Entretanto, de acordo com Miranda (2008) inexistente a delimitação georreferenciada das APP's o que impossibilita a demarcação das ocupações irregulares.

De acordo com o Plano Diretor (2006) são passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, nos termos do art. 182 da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados na Macrozona Urbana. Entretanto, essas ações existem apenas no âmbito teórico uma vez não há a identificação concreta dos imóveis que seriam passíveis de enquadramento. Dessa forma, ressalta-se que apesar do Plano Diretor mencionar instrumentos importantes para a política urbana, não são aplicados no contexto dessa cidade já que necessitam de regulamentações por leis específicas.

Nessa linha de raciocínio, o Direito de Preempção atuando em conjunto com o IPTU Progressivo e o consórcio imobiliário poderiam gerar medidas eficazes para: regularização fundiária; execução de projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento da expansão

urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, além da proteção de áreas de interesse ambiental.

A partir da análise da sustentabilidade no planejamento de Campina Grande, como também da aplicação empírica, emerge o movimento de construção da proposta metodológica de estudo, tomando-se como parâmetro, principalmente o pensamento de Lefebvre e os fundamentos teóricos das principais questões relacionadas à sustentabilidade. Dessa forma, empreendeu-se um esforço significativo para a superação da insustentabilidade urbana.

4.4 Proposta metodológica de planejamento (PMP)

A PMP além de ser uma proposta participativa, considera relevante não apenas a análise da realidade local, mas principalmente o estabelecimento de objetivos, metas e estratégias específicas no sentido da sustentabilidade urbana. Alves e Montandon (2011) ao avaliar os planos diretores nacionais, obtiveram as seguintes conclusões: falta de prioridade em relação a esse assunto; falta de conhecimento dos problemas; ausência de estratégias concretas e metas; precariedade na associação com os instrumentos do Estatuto, além do alto índice de remissão para leis específicas.

A PMP é constituída pelas seguintes etapas: formação da equipe responsável pela revisão do Plano Diretor - formação do núcleo gestor e também a elaboração do escopo do plano; Leitura da realidade de Campina Grande – Formada pela leitura comunitária (aplicação de oficinas à sociedade em geral) e leitura técnica (especialistas da área); Definição das perspectivas a serem utilizadas- relação entre as perspectivas e o problema de pesquisa que se quer responder; Formulação da Missão e Visão; Estabelecimento de Princípios Gerais e questões norteadoras do plano; Formulação de objetivos, metas e estratégias; Identificação do grau de mudança estratégica necessária; Controle e Encerramento; Glossário.

Essa sequência é oriunda da contribuição de diversos colaboradores (conforme explicitado no quadro 1 da metodologia), como também de experimentos em instituições e simulações realizadas com alunos do curso de Administração da Universidade Estadual da Paraíba.

4.3.1 Formação da equipe responsável pela revisão do plano diretor

O núcleo gestor deverá ser determinado no início da elaboração do PD e ser composto tanto pela sociedade civil como também pelo Poder Público municipal. De forma mais específica, seria interessante que profissionais da SEPLAN com formação técnica nessa área, representantes de universidades, líderes comunitários, catadores e cooperativas de catadores de resíduos sólidos pudessem integrar a equipe. Será dada uma maior importância à sociedade civil para o acompanhamento de todas as decisões tomadas ao longo do processo.

4.3.2 Leitura da realidade de Campina Grande

Será realizada a leitura comunitária e a técnica. A primeira, consiste na realização de oficinas com a sociedade em geral e de forma mais específica com líderes comunitários, catadores e representantes das cooperativas de resíduos sólidos. A segunda, por sua vez é realizada pelos técnicos da prefeitura.

4.3.3 Definição das perspectivas a serem utilizadas

Um primeiro critério para a categorização refere-se à relação entre as perspectivas e o problema de pesquisa que se quer responder. Conforme destacado anteriormente (quadro 6, pág.167) a sustentabilidade urbana não está relacionada apenas aos aspectos ambientais, o termo também abrange as questões econômicas, sociais, culturais, políticas e devem promover a integração de todas as dimensões para subsidiar uma discussão. Nesse caso, propõe-se que o Plano Diretor seja revisado a partir dessas categorias.

4.3.4 Formulação da missão e visão

A missão é a razão de ser do plano estabelecida com base nos valores da instituição, nesse caso, o município de Campina Grande. Objetivando facilitar a elaboração da missão, podem ser realizados os seguintes questionamentos: qual o grupo prioritário a ser beneficiado? Qual o grupo concorrente que pode influenciar na elaboração do Plano Diretor? Quais são as expectativas em relação ao Plano Diretor? Em seguida deve ser realizado um mapeamento dos principais valores e da visão do comitê responsável pela elaboração do Plano Diretor frente as mudanças previsíveis no ambiente externo.

4.3.5 Estabelecimento de princípios e questões norteadoras

Os princípios norteadores são guias que possibilitam iluminar a elaboração do planejamento.. A lógica e a coerência permitem que o planejador desenvolva progressivamente as questões que devem ser respondidas no decorrer da construção do plano.

4.3.6 Formulação de objetivos, metas e estratégias

A revisão e compreensão da missão do Plano Diretor são necessárias para estabelecer objetivos que possam traduzir essa missão. A PMP considera que a estratégia deve ser “o caminho” para a realização das metas e consequentemente, dos objetivos. Os objetivos, metas e estratégias devem visar a sustentabilidade urbana, portanto serão estabelecidos a partir das dimensões da sustentabilidade urbana consideradas nesse estudo e das zonas pré-estabelecidas pelo Plano Diretor do município.

Destaca-se que são necessários alguns cuidados na elaboração dos objetivos, metas e estratégias, afinal é relevante questionar quem são os maiores beneficiários da aplicação do plano. Em relação aos aspectos econômicos, a prática das operações consorciadas são disseminadas como “salvadoras da Pátria”. Um exemplo disso, é a emissão de certificados de potencial adicional de construção, pelos municípios, como forma de arrecadação mais rápida dos recursos oriundos da venda de benefícios.

Quanto aos recursos arrecadados com os CEPACs, eles servirão para investimentos públicos essencialmente nas áreas de interesse do mercado, em detrimento da periferia. Essa já é a lógica das

operações urbanas: fazer a iniciativa privada financiar a recuperação da própria área da operação, vendendo-lhe o direito adicional de construção. Uma estratégia interessante para inibir essa “financeirização mercadológica” seria limitar a atuação dessas operações consorciadas.

4.3.7 Identificação do grau de mudança estratégica necessária

A partir da elaboração de objetivos, metas e estratégias, como também da perspectiva de integração entre as dimensões, pode surgir a necessidade de identificação do grau de mudança estratégica necessária. Por exemplo, se os interesses dos incorporadores imobiliários forem considerados ameaças às áreas de proteção ambiental, podem-se formular novas estratégias para evitar a injustiça ambiental. É importante que essa etapa analise o grau de congruência entre as perspectivas no sentido da compatibilidade entre as políticas setoriais.

4.3.8 Controle e encerramento

O controle é importante para averiguar se a execução está de acordo com o plano. Para Bezerra (2005) o controle lida com atividades do gerenciamento que ocorrem durante a execução do plano. Portanto, o controle do projeto é o elo essencial entre o planejar e o fazer, envolvendo as seguintes decisões: monitoramento, avaliação de desempenho e intervenções necessárias. Nesse contexto, percebe-se que a utilização de indicadores de desempenho é bastante útil para essa etapa, principalmente por serem critérios de medição de desempenho de planos ou projetos. O encerramento do plano confirma a “aprovação” de maneira formal. Prado (2001, p. 201) menciona que o plano pode ser classificado como encerrado quando os critérios de encerramento mostrarem que todas as metas foram atingidas (outra opção para encerramento é a paralisação do plano). Assim, é no processo de encerramento que será documentada a aceitação do conteúdo do plano, com um aceite oficial e arquivada com os registros do planejamento para futura referência.

4.3.9 Sanções e disposições finais

Nesse item devem ser estabelecidas as punições pela inobservância ou descumprimento total do Plano Diretor. Devem também ser regulamentadas por Decreto Executivo e ser destacada a legislação específica que viabilizará a execução do plano.

CONCLUSÃO

As ponderações registradas durante esse estudo levam a crer que não foi a população campinense que democraticamente decidiu “os rumos do planejamento urbano desse município”, mas as frações hegemônicas (especialmente do setor imobiliário) que ao exercerem pressão sobre o poder público conseguiram atingir seus objetivos estratégicos.

A proposta metodológica de planejamento (PMP), elaborada principalmente à luz do pensamento de Lefebvre (1983), foi agregando variantes teóricas e empíricas, buscando-se responder aos questionamentos, tornando-se enriquecida. Assim, em consonância com os fundamentos de Lefebvre encontraram-se conexões com: os opostos sustentabilidade e insustentabilidade urbana; o papel de

mediação dos Planos Diretores, do plano de resíduos sólidos e da legislação urbana; e, por fim, os resíduos sólidos como integrantes do espaço social.

Na realidade, a PMP significou um esforço de superação do planejamento contemporâneo de Campina Grande. Considerou-se ainda que a formulação de ações sustentáveis deve ser promovida em várias dimensões (econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais). Assim, foi necessário pensar em ações sobre a totalidade do tecido socioprodutivo, refletindo o conjunto territorial como um todo sistêmico.

Esse estudo foi oriundo da tese de doutorado, mas devido à limitação do número de páginas do artigo não teve como ser inserido a implementação da proposta e os ajustes necessários; Ela foi elaborada mediante a participação popular, cujo desafio principal será sempre galgar níveis de autonomia mesmo em ambientes com predomínio de público heterônimo, daí o valor do glossário e de uma linguagem que não seja demasiada técnica. Assim, essa aplicação teórico-empírica apresentou uma relevância significativa, especialmente por facilitar o entendimento da PMP e analisar as dificuldades inerentes ao processo de implementação dos objetivos, metas e estratégias.

Nesse sentido, as principais alterações foram as seguintes: redefinição dos bairros que deveriam compor o Macrozoneamento com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais; Integração das perspectivas econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais para que seus fundamentos não sejam conflitantes. Portanto, refletiu-se sobre a importância de criar um meio de compatibilização entre elas.

A função essencial da PMP como termo médio se verifica objetivamente na conexão da legislação com a unidade de planejamento, o Plano Diretor. Essa mediação se configura como estratégia fundamental para: A superação do planejamento contemporâneo; A adoção da PMP como um guia durante a revisão do Plano Diretor, principalmente, por conter elementos mais específicos e para a conquista de níveis maiores de participação popular na perspectiva da sustentabilidade urbana; A integração do planejamento urbano, de resíduos sólidos e ambiental.

Nesse sentido, a PMP se configura como importante instrumento de gestão integrada, servindo de parâmetro para que legisladores, técnicos e representantes da sociedade civil incrementem ações para a superação do planejamento contemporâneo. Dessa forma, o novo planejamento percorreria o trajeto para a sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; LEROY, J. P. Novas premissas da sustentabilidade democrática. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [S. l.], v. 13, n.1, 1999.

_____; A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009a. 256p.

_____; Vigiar e unir: a agenda da sustentabilidade urbana? (Prefácio à segunda edição). In: ACSELRAD, H. A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- _____. Estatuto da cidade. Lei n.10.257, 10-07-2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF: [s. n.], 2001.
- _____. Consumo sustentável: manual de educação. Brasília: Consumers International, 2005. 160 p.
- _____. Ministério das cidades. Conselho das Cidades. Resolução n. 25 18 de março de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 mar. 2005c. Seção 1, p. 2.
- BEZERRA, A.M.L. Gestão de projetos: a experiência dos hospitais de João Pessoa. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2005.
- CAMPINA GRANDE (Município). Secretaria de Obras e Serviços Urbanos. Diretoria de Limpeza Urbana. Relatório mensal de atividade 2005. Campina Grande, 2005. 55 p.
- _____. (Município). Lei orgânica do município de Campina Grande. Campina Grande: PMCG, 1990.
- _____. (Município). Plano Diretor da Cidade de Campina Grande. Campina Grande: PMCG, 1996.
- _____. (Município). Projeto do aterro sanitário de Campina Grande. Campina Grande: PMCG, 2002.
- _____. (Município). Plano Diretor da Cidade de Campina Grande. Campina Grande: PMCG, 2006.
- CASTORIADIS, C. As encruzilhadas do labirinto III: o mundo fragmentado. Tradução de Rosa Maria Boaventura. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- CHOAY, Françoise. O urbanismo, utopias e realidade, uma antologia. São Paulo: Perspectiva, 1965.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso futuro comum. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Mão-de-obra e previdência, 2014. Disponível em: <<http://www.conferencia meio ambiente.gov.br/>>. Acesso em: 16 out. 2016.
- DEMAJOROVIC, Jacques. A evolução dos modelos de gestão de resíduos sólidos e seus instrumentos. Cadernos Fundap, São Paulo, v. 20, p. 47-58, 1996.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico 2022. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2022>>. Acesso em: 11 fev. 2023.
- JACOBS, J. Morte e vida de grandes cidades. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- KAUFFMANN LEIVAS, M. O. Indicadores na legislação urbanística carioca em novas formulações de sustentabilidade urbana: contribuição para o desenvolvimento de indicador de ocupação sustentável da bacia hidrográfica. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- KLEIMAN M; KAUFFMANN LEIVAS, M.O. Novos parâmetros para planos de bacias urbanas no Brasil. In: CONGRESSO IBÉRICO SOBRE GESTÃO E PLANEJAMENTO DA ÁGUA, 6, 2008, Vitória- Gastuz, 2008.
- LEFEBVRE, H. Lógica formal/lógica dialética. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983. (Coleção Perspectivas do Homem, v.100).

- _____. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001a.
- Marilene Jamur. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001b.
- _____. Méthodologie des sciences (Inédit). Paris: Anthropos, 2002.
- _____. Espaço e Política. Tradução: Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- MEADOWS, D., *Indicators and Informations Systems for Sustainable Development. Hartland Four Corners: The Sustainability Institute, 1998.*
- PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE - (PMI). Um Guia de conhecimento em gerenciamento de projetos: guia PMBOK. 5. ed. EUA: Project Management Institute, 2013
- ROLNIK, R. São Paulo: **O planejamento da desigualdade**. São Paulo: Editora Fósforo, 2022.
- SACHS, I. Desenvolvimento sustentável, bio-industrialização descentralizada e novas configurações rural-urbanas: os casos de Índia e do Brasil. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Org.). Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 2020.
- SANTOS, M. Metamorfoses do espaço habitado. 3 ed. São Paulo: HUCITEC, 1998.
- SOUTO-MAIOR, Joel. Efetividade organizacional e sustentabilidade institucional para o terceiro setor. Tese (Concurso para Professor Titular) -Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2002.
- SOUZA, M. L. Mudar a cidade: uma crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- WIKIPÉDIA. Enciclopédia livre. Disponível em:< <http://pt.wikipedia.org/wiki/>> Acesso em: 12 jan. 2015.
- YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001