

GUIA DE PLANEJAMENTO URBANO PARA CIDADES PEQUENAS, DA ONU-HABITAT

Isabella Khauam Maricatto¹, Gabriela Oliveira Wedekin² e Bianca Ramires Soares³

Resumo

Esta resenha pretende enunciar e descrever o Guia de Planejamento Urbano Incremental Participativo⁴ (PIUP) lançado pela ONU-Habitat, que funciona com o intuito de apoiar o processo de planejamento urbano participativo. Tem como objetivo central amparar a incorporação de planejamento urbano em governos locais e países em desenvolvimento a implementar a Nova Agenda Urbana⁵ (NAU) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁶ (ODS), tendo como foco as cidades pequenas em rápido crescimento. Dessa forma, reconhecendo a necessidade de diretrizes para seu desenvolvimento, o guia representa um avanço para o planejamento urbano das cidades de pequeno porte.

1 Mestranda em Arquitetura e Urbanismo, na linha de pesquisa Urbanismo Contemporâneo do PROGRAU/UFPEL. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela UEL.

2 Mestranda em Arquitetura e Urbanismo, no Programa Associado UEM/UEL de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPU). Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela UEL.

3 Mestranda em Arquitetura e Urbanismo, na linha de pesquisa em Urbanismo Contemporâneo no PROGRAU/UFPEL. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela FAUrb/UFPEL.

4 A publicação foi lançada originalmente em inglês: *Participatory Incremental Urban Planning* (PIUP).

5 A Nova Agenda Urbana (NAU) da Organização das Nações Unidas (ONU) foi aprovada em outubro de 2016, durante a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), em Quito, no Equador. Nasceu como um roteiro para orientar a urbanização sustentável nos 20 anos seguintes. Disponível em: <http://www.fna.org.br/2018/08/16/nova-agenda-urbana-da-onu-desafia-cidades-a-setor-tornar-mais-inclusivas-e-sustentaveis/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

6 Segundo o Site da Confederação Nacional, foi em setembro de 2015 que os 193 países membros das Nações Unidas adotaram uma nova política global: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de elevar o desenvolvimento do mundo e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas. Para isso, foram estabelecidos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com 169 metas que visam uma ação conjunta que agrega diferentes níveis de governo, organizações, empresas e a sociedade em geral tanto nos âmbitos internacional e nacional como no local. Essa agenda se pauta em cinco áreas de importância, também chamados 5 Ps: Pessoas, Prosperidade, Paz, Parcerias e Planeta. Disponível em: <http://www.ods.cnm.org.br/agenda-2030>. Acesso em: 09 fev. 2021.

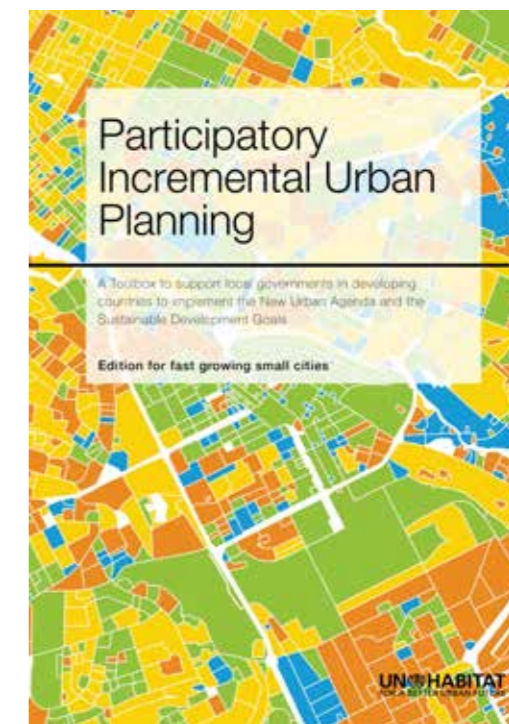


Figura 1 – Capa do Guia de Planejamento Urbano Incremental Participativo. Fonte: UN-Habitat/ Nairóbi, 2020.

Resenha

Lançado em Fevereiro de 2020 pelo Laboratório Urbano da ONU-Habitat⁷, o PIUP, foi apresentado pela primeira vez no 9º Fórum Mundial Urbano que teve como foco temático a implementação da Nova Agenda Urbana adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III⁸. A NAU colabora para a implementação do desenvolvimento sustentável de maneira resiliente e inclusiva, estruturada a partir de metas para as cidades e aglomerados urbanos (UN-HABITAT, 2016).

Nesse contexto, a ferramenta PIUP serve como um roteiro para implementação local da NAU e dos ODS da Agenda 2030. Além dessas duas iniciativas, também é pensada e desenvolvida no contexto das Diretrizes Internacionais sobre Planejamento Urbano e Territorial (IG-UTP), que sugere uma estrutura global para a promoção de políticas, planos e projetos para as cidades e territórios. Conforme Thomaz Ramalho⁹ (2020), supervisor e autor da ferramenta PIUP, partindo de uma leitura estruturada da NAU, cada parágrafo apresenta os objetivos e questões de metodologia urbana que buscam promover o planejamento urbano e territorial integrado, além de ferramentas para expansão urbana planejada. Foram identificados padrões em modelos de planos que não eram acessíveis a governos locais, especialmente quando se referiam às cidades pequenas. As dificuldades de implementação de pequenos projetos urbanos foram identificadas em diferentes cidades, tanto brasileiras como também de vários países como Guiné Bissau, Haiti, Etiópia, Angola, São Tomé e Príncipe, Arabia Saudita,

7 O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) foi estabelecido em 1978, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I). Com sede em Nairóbi, capital do Quênia, é a agência das Nações Unidas que atua em prol do desenvolvimento urbano, social, econômico e ambientalmente sustentável e promove a moradia adequada para todas e todos. Disponível em: <http://www.circuitourbano.org/>. Acesso em: 17 fev. 2021.

8 Disponível em: <https://www.forumdascidades.pt/content/x-sessao-do-forum-urbano-mundial-abu-dhabi-8-13-fevereiro-de-2020>. Acesso em: 21 fev. 2021.

9 O documento da apresentação está disponível em: <http://www.circuitourbano.org/Apresentacao-da-ferramenta-Planeamento-Urbano-Incremental-Participativo-PIUP.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021.

Comores, Cabo Verde, entre outros. Assim, o objetivo é orientar os governos locais no desenvolvimento e implementação de um planejamento urbano mais eficaz. O PIUP apresenta uma metodologia passo a passo que possui como alvo líderes municipais, planejadores urbanos, investidores, sociedade civil e setor privado (UN-HABITAT, 2020).

O guia é baseado em um plano de ação, organizado em linha do tempo, simulando uma caixa de ferramentas para a instrumentalização do processo de planejamento urbano participativo, integrando a comunidade com o corpo técnico. Contribui para o planejamento das cidades pequenas a partir da metodologia desenvolvida para diagnosticar, planejar, operacionalizar e implementar processos de planejamento participativo em cidades com capacidades e recursos limitados. Reconhece-se a oportunidade de utilização do guia para a modificação de planos diretores. Assim, seria interessante conciliar a perspectiva do plano com a perspectiva a longo prazo levando em consideração o plano diretor de cada cidade, propondo uma nova geração de planos diretores até 2030 (RAMALHO, 2020).

O PIUP consiste em quatro fases: *avaliação, plano, operacionalização e implementação*. Essa estrutura é subdividida em 15 blocos e 69 atividades, que são apresentadas como um manual técnico para possíveis práticas participativas, delineando caminhos inclusivos e sustentáveis. Dentre as atividades descritas, há aquelas que são consideradas fundamentais, recomendadas e opcionais. O nível de prioridade indica a relevância do desenvolvimento de cada atividade ao longo do processo. Além disso, prevê o tempo de duração que cada atividade requer para ser finalizada. Diferentes níveis de participação são propostos com o intuito de abrir espaço para o engajamento da comunidade no processo.

Nesse sentido, é orientado para impactos reais, e baseia-se nas melhores práticas da ONU-Habitat, abrangendo diretrizes e experiências internacionais, tais como: Política Nacional do Ordenamento do Território e Urbanismo de Angola; Plano Espacial de Desenvolvimento Sustentável Bissau em 2030; Fundo de Prosperidade Global Futuras Cidades desenvolvido no Brasil em Belo Horizonte e em outros países como Indonésia, Malásia, Nigéria, África do Sul e Turquia. A constatação voltada aos impactos reais fez com que fossem desenvolvidas as fases de operacionalização e implementação. A ferramenta é adaptável aos contextos urbanos. Além disso, é incremental, ou seja, reconhece-se a capacidade de implementação de cada cidade conforme o contexto em que está inserida e alinha os interesses da população ao percurso básico processual que é sugerido. Não sendo completamente linear, é aberta e flexível.

No momento atual, o guia está disponível apenas na versão em inglês. Existe também uma resenha traduzida para o português, publicada no site Archdaily¹⁰, apresentada em tópicos, possui todo o quadro processual do PIUP, englobando todas as ferramentas em que foram produzidas. Entretanto, na proposição apresentada aqui, com o intuito de contribuir de maneira direta para o acesso, complementar as informações e direcionar a ferramenta às fases processuais do guia, alguns blocos selecionados foram esmiuçados e apresentaram os principais registros de propostas e estratégias.

Avaliação

A primeira fase tem o objetivo principal de preparar e entender o contexto e a condição

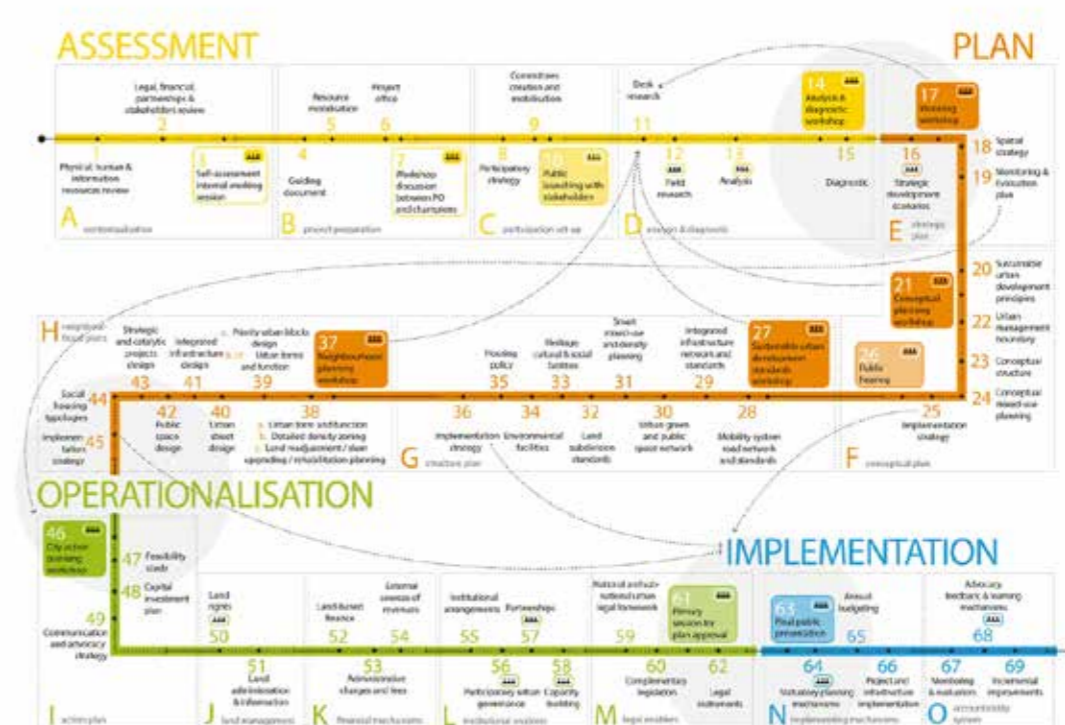


Figura 2 – O Processo PIUP (Participatory Incremental Urban Planning).
Fonte: UN-Habitat, 2020.

atual da cidade. Primeiramente, através da compreensão das atuais condições endógenas e exógenas é identificado os recursos disponíveis para o plano processual. Apoiado nisso, o processo é analisado conforme o contexto e adaptado para a cidade, assim, inicia-se a preparação do projeto, tendo como foco desenvolver um documento guia e estabelecer um time para dirigir o plano processual. Ademais, a participação é fundamental nessa etapa, posto que a cooperação dos participantes locais ajuda a entender melhor o território que está sendo planejado. Dessa forma, um dos blocos desta fase será dedicado à preparação e estabelecimento de mecanismos de participação e estratégias que irão guiar o plano processual (UN-HABITAT, 2020).

A primeira fase Avaliação é dividida em:

- Bloco A_ Contextualização
- Bloco B_ Preparação do Projeto
- Bloco C_ Configuração do processo participativo
- Bloco D_ Análise e Diagnóstico

Como já mencionado, nesta resenha foi feita a seleção de alguns blocos para serem apresentados com mais detalhes. Assim, o Bloco D, Análise e Diagnóstico é um deles.

BLOCO D: Análise e Diagnóstico

Há a definição das bases para as escolhas e decisões a serem feitas pelas partes interessadas ao longo do processo de planejamento, através das principais evidências coletadas. O diagnóstico urbano e territorial visa compreender a estrutura da cidade, desenvolvendo “um *retrato espacial* através de uma compreensão compartilhada e reconhecimento dos desafios territoriais e oportunidades em uma área de planejamento dada ou escolhida” (UN-HABITAT, 2020, p. 41), por meio de diferentes níveis, desde o nível metropolitano e regional até o nível de bairro. A cada nível tem-se diversos tipos de atores que auxiliam no mapeamento. No nível metropolitano e regional, escritórios regionais, equipe técnica municipal, bem como prefeitos e administradores locais, trabalham de maneira integrada. Já no nível municipal, prefeitos e administradores

10 Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/953576/un-habitat-lanca-manual-para-o-desenvolvimento-urbano-sustentavel-em-pequenas-cidades>. Acesso em: 12 jan. 2021.

locais operam com a equipe técnica municipal e líderes comunitários. Enquanto o nível de distritos, bairros e vilas é composto pela equipe técnica municipal e atuam juntamente com líderes e membros da comunidade (RAMALHO, 2020). Este bloco tratará principalmente do processo de participação, através de diversas atividades com a população, em especial, durante a coleta de dados, pois as comunidades ajudam a entender melhor seu território e arredores. O mapeamento participativo possibilita a identificação dos principais problemas e precariedades que a cidade se defronta, como também suas potencialidades para desenvolvimento futuro (UN-HABITAT, 2020).

Plano

A segunda fase tem o objetivo de desenvolver, primeiramente, um Plano Estratégico com o intuito de oferecer ao Plano Estrutural um quadro estratégico que destaque a visão da cidade para o seu próximo período de planejamento urbano (15, 20 ou 30 anos, por exemplo). Posteriormente, será produzido o Plano Conceitual, um quadro espacial, que ilustrará a disposição conceitual e as principais ideias defendidas pelo plano a ser elaborado. Por fim, o Plano Estrutural detectará as principais utilizações por zona e a localização da infraestrutura. De forma a complementar os três processos de planejamento, serão realizados seminários para assegurar a participação da comunidade neste processo de tomada de decisões.

A segunda fase é dividida em:

Bloco E _ Plano Estratégico
Bloco F _ Plano Conceitual
Bloco G _ Plano Estrutural
Bloco H _ Planos de Vizinhança

BLOCO E: Plano Estratégico

Este Bloco tem o objetivo de formar visões participativas, metas e indicadores para o Plano Estratégico da cidade, o qual ajudará posteriormente no desenvolvimento do Plano Conceitual e na Estrutura do Plano. O Plano Estratégico deve seguir a metodologia para a localização dos ODS a nível municipal. Esta metodologia, já realizada com sucesso em algumas cidades ao redor do mundo¹¹, é usada como base para o alinhamento das prioridades e planos nacionais com os locais, como também, o alinhamento com a agenda internacional indicada pelos ODS (UN-HABITAT, 2020). Dessa forma, é desenvolvida uma abordagem participativa com os grupos de atores que trabalham no território para promover estratégias que facilitem o processo de financiamento (RAMALHO, 2020). Como exemplo dessas abordagens participativas, pode-se apontar, principalmente, duas atividades principais como atributo para exemplificar e explicar como aparece a questão das atividades no documento. Em primeiro lugar, podemos citar como exemplo as atividades da Oficina de Visionamento (Atividade 17, definida no guia como atividade obrigatória) e Estratégia Espacial (Atividade 18, definida no guia como atividade recomendada) presentes neste Bloco E.

¹¹ O guia apresenta que este plano estratégico foi desenvolvido em 20 cidades. No entanto, o documento não menciona com exatidão em quais cidades foram desenvolvidas estas ações e qual o critério de escolha das cidades para a utilização da metodologia do plano estratégico. O evento *Sextas Urbanas* promovido pelo Circuito Urbano 2020, com o intuito divulgar ferramentas, metodologias e projetos implementados pelos escritórios da ONU-Habitat no Brasil e nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, a cidade do Rio de Janeiro, apesar de não constituir uma cidade de pequeno porte, é citada no evento como integrante dos locais que receberam as intervenções. Outras localizações também citadas são Bissau em Guiné – Bissau, Ilha de Príncipe em São Tomé e Príncipe.

A primeira atividade escolhida como exemplo, Oficinas de Visionamento, é o ponto de partida para o planejamento de uma cidade por 10 anos ou mais, ou seja, a longo prazo baseando-se nas oportunidades e vantagens comparativas relacionadas ao contexto específico em que são desenvolvidas. Nessa atividade os participantes são divididos em grupos de interesses, por exemplo: grupo voltado para a temática planeta, defende as causas ambientais; grupo norteado pela temática das pessoas, defende as causas sociais; grupo orientado pela causa da prosperidade, defende as causas econômicas (RAMALHO, 2020). Assim, possibilitando a mobilização social para a realização dos interesses pretendidos, através de objetivos, metas e indicadores, que poderão viabilizar transformações para um futuro previsível (UN-HABITAT, 2020). Já na segunda atividade selecionada para este exemplo, tem-se a Estratégia Espacial, onde os resultados da atividade anterior da Oficina de Visionamento são traduzidos espacialmente através de um mapa, no mínimo, podendo serem desenvolvidos mais de um. E também incluindo os objetivos, uma série de projetos estratégicos e catalíticos, alinhados com os ODS e a NAU, que serão delineados para cada alvo e finalmente agregados por objetivo (UN-HABITAT, 2020).

É importante ressaltar que, conforme apontado no próprio Guia PIUP¹², a visão estratégica possibilita moldar um futuro desejado para a cidade. Dessa forma, muitas das questões que afetam as cidades são resultados parciais de uma falta de estratégia de planejamento abrangente antes da tomada de decisões espaciais. O ordenamento do território só é próspero se está vinculado a uma visão de futuro que é holística e realizada coletivamente. Obtendo êxito se tiver uma “dimensão espacial que reflète os traços culturais e físicos únicos de uma cidade”; se fornecer “orientação para as atividades de todos os intervenientes”, encorajando-os a trabalhar de forma coesa e assegurando que todos trabalham para o mesmo objetivo (UN-HABITAT, 2020, p. 57).

Bloco F _ Plano Conceitual

O bloco do Plano Conceitual se baseia no bloco de Análise e Diagnóstico e no Plano Estratégico para desenvolver um quadro conceitual espacializado que ilustra o delineamento conceitual e as principais ideias defendidas pelo plano. O Plano Conceitual é esquemático, com ênfase na comunicação dos princípios de afiliação do plano para não especialistas e o público em geral. Tem início a partir da seleção dos princípios-chaves para o desenvolvimento urbano sustentável, que orientará o plano e focará no desenvolvimento de um quadro conceitual, uma estrutura conceitual e um esquema conceitual de uso misto. Ainda que o Plano Conceitual não responda completamente a todas as exigências do planejamento legal, fornece informações importantes para a gestão urbana de cidades com menor capacidade técnica. O Plano Conceitual pode ser regulamentado como um plano básico para cidades pequenas pela regulação do perímetro urbano e do zoneamento conceitual, com estratégias de implantação específicas que incluem um plano de ação e ferramentas de operacionalização selecionadas, dependendo da capacidade de implementação administrativa da cidade (UN-Habitat, 2020).

Ferramentas de operacionalização

A terceira fase é dividida em:

¹² Esse trecho, citado no PIUP, foi retirado do documento Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) (2014) *Urban Planning for City Leaders*. 2ª Edição, Nairobi, Quênia. Originalmente: *United Nations Human Settlements Programme* (UN-Habitat) (2014) *Urban Planning for City Leaders*. 2nd Edition, Nairobi, Kenya.

Bloco I _ Plano de Ação
Bloco J _ Gestão de Ocupação
Bloco K _ Mecanismos de Financiamento
Bloco L _ Colaboradores Institucionais
Bloco M _ Engajamento do Poder Público

A compatibilização do Plano Conceitual com o Plano Espacial (simplificado), Plano diretor e Plano de implementação a nível do bairro, possibilitam o desenvolvimento mais efetivo, alinhando as propostas e conciliando o contexto apresentado a uma gestão mais integral que é acessada a partir desta fase. De acordo com Ramalho (2020), quatro elementos principais são elencados para a exemplificação da fase de operacionalização, dentre eles estão: a gestão da terra; mecanismos de financiamento; facilitadores de governança ou atores que lutam para a implementação do plano; facilitadores legais que tem como objetivo orientar-se por uma política federal, sendo ela de natureza diversa, até mesmo alimentar. O intuito de se basear nesses aspectos é estabelecer uma segurança jurídica como suporte.

Implementação participativa

A quarta fase é dividida em:

Bloco N _ Mecanismos de Implementação
Bloco O _ Sistema de Responsabilidade

A quarta fase das diretrizes estabelecidas para o planejamento urbano em cidades pequenas é a implementação participativa, que no PIUP foi dividida em mecanismos de implementação e nos sistemas de responsabilidade locais. Na primeira subdivisão deste tópico, nos mecanismos de implementação, se incrementa o processo e como item se explora a apresentação pública final do plano, juntamente com o pensamento da exposição das resoluções deste a todos, após esta etapa, por sua vez, são organizados os mecanismos do planejamento estatutário. Esses mecanismos consistem em um plano com diretrizes e atributos onde o público alvo deve ser orientado a seguir, tendo em vista que o mesmo foi construído junto com a realidade local durante o processo participativo dentre as demais etapas. Dito isto, após o planejamento deste estatuto compoendo as particularidades de cada local, é pensado um orçamento anual para a implementação do projeto de forma participativa, gerindo e incluindo todos os gastos referentes a implementação do guia urbano já adaptado às condicionantes locais, exploradas anteriormente em cada situação. Por fim, neste bloco são desenvolvidos projetos e implementação da infraestrutura necessária previstas no decorrer do processo de projeto e planejamento participativo local.

Assim sendo, o último bloco do guia consiste em uma seção determinada como sistema de responsabilidade, que consiste no monitoramento e avaliação do decorrer das atividades. Também estão incluídas nesta última fase as atividades jurídicas, feedback e mecanismos¹³ de aprendizagem. Por fim, é previsto um item para as melhorias e aprimoramentos incrementais.

¹³ Informação que não consta no PIUP, no entanto consta na resenha publicada pelo site ArchDaily. Nesse sentido entende-se que ele surge de um outro documento chamado Kalobeyei Settlemente Advisory Development Plan, disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/kalobeyei_advisory_development_plan.pdf. Acesso em 27 mar. 2021.

Considerações Finais

OPIUP é um documento que visa apoiar as cidades pequenas em seus desenvolvimentos. Nesse sentido, é importante retomar o conceito de planejamento estratégico em várias esferas, reconhecendo assim a necessidade de diretrizes para desenvolvimento das cidades menores. O guia representa um avanço para o planejamento urbano das cidades de pequeno porte, as quais normalmente não têm recursos para o desenvolvimento de projetos sustentáveis e inclusivos, sem a possibilidade de se ater às necessidades locais e dentro das perspectivas reais de planejamento. Sendo assim, pode ser ressaltado que há uma abordagem participativa de trabalho, em que as propostas visam integrar e construir junto com a comunidade, que auxilia na identificação e no levantamento das questões referentes ao território. Assim sendo, o guia propõe alinhar a comunidade ao corpo técnico, considerando fundamental a participação de diversos atores durante o processo de planejamento. Os documentos que abrangem diretrizes e experiências internacionais já realizadas pelo ONU-HABITAT, mencionados como melhores práticas no decorrer do texto, auxiliam na criação de um repertório e podem ser consideradas complementares ao PIUP. A temática abordada pela ONU-HABITAT é produtora e propositiva, visto que as cidades pequenas possuem uma tendência de urbanização acelerada nas últimas décadas. Vale ressaltar a importância de um planejamento estratégico que visa um alinhamento dos ODS atrelados aos contextos específicos, bem como aos planos diretores municipais e a outras esferas. O PIUP, assim, apresenta um caminho possível para um futuro desejado para as cidades pequenas e construído por todas e todos.

Referências

RAMALHO, Thomaz. *Circuito Urbano*. Sextas Urbanas: Apoiando governos locais para Planos de Desenvolvimento Sustentável. Transmitido ao vivo em 30 out. 2020. Online. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ikicjGG0Y0U>. Acesso: 16 fev. 2021.

UN-HABITAT. Habitat III. *Nova Agenda Urbana*. Documento adotado na terceira Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, Quito, 20 de out. 2016. Online. Disponível em: <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil>.

UN-HABITAT. *Participatory Incremental Urban Planning*. A Toolbox to support local governments in developing countries to implement the New Urban Agenda and the Sustainable Development Goals - Edition for fast growing small cities, Nairobi, 2020. Online. Disponível em: <https://unhabitat.org/participatory-incremental-urban-planning-toolbox-a-toolbox-to-support-local-governments-in>. Acesso em: 14 jan. 2021.