

# O CONCEITO *INTEGRAÇÃO* NA TEORIA DO PLANEJAMENTO: BASES PARA O ENFRENTAMENTO DA FRAGMENTAÇÃO URBANA

Rafael Rust Neves. Prof. MSc. Curso de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Alagoas – Campus de Arapiraca. Doutorando pelo MDU/UFPE, rafael.neves@arapiraca.ufal.br

## INTRODUÇÃO

A fragmentação urbana, como utopia da cidade pós-moderna, fracassou em melhorar as condições de vida para a maioria das pessoas residentes nos centros urbanos. Alguns leitores poderiam interpelar o autor se seria prudente tomar essa afirmação como ponto de partida, quando o mais adequado deveria ser construí-la e constatá-la como ponto de chegada. Permitam ao autor justificar essa escolha.

Fazendo um retrospecto dos últimos sessenta anos é possível constatar que os postulados filosóficos pós-modernos que emergiram na década de 1960, possibilitaram novas abordagens sobre os problemas e as fragilidades do projeto filosófico da modernidade, fundado em bases metafísicas. A ruptura com o paradigma da modernidade, fundada numa determinada concepção de homem e de natureza, suscitou ares emancipatórios irreversíveis de extrema importância.

O Estado Providência privilegiava como público-alvo um determinado indivíduo-tipo portador de uma combinação específica de características: homem, branco e consumidor de bens duráveis. Nessa ocasião, as sociedades passaram a clamar (e continuam reivindicando, com

pertinência) a consideração da diversidade nos seus múltiplos aspectos. Os movimentos afro-americanos, os movimentos feministas, os movimentos estudantis e diversos outros emergiram com grande ímpeto nos anos 1960 e se mobilizaram nas grandes manifestações pela universalização dos direitos civis nos EUA e no movimento de Maio de 1968, na França.

No campo do urbanismo, Jane Jacobs (1961), Kevin Lynch (1960), Gordon Cullen (1961), Aldo Rossi (1966) e Robert Venturi (1972) formularam críticas contundentes à cidade radiosa corbusiana. Jacobs atacou a padronização e a desumanização dos espaços urbanos propostos pelos modernistas. Lynch e Cullen valorizavam a importância de considerar a percepção que as pessoas tinham da cidade ao rés-do-chão, criticando uma visão totalizadora dos arquitetos modernistas que privilegiavam a cidade vista de cima. Rossi retomou as abordagens culturalistas, afirmando a importância do patrimônio histórico como uma referência identitária relevante no planejamento das cidades. Venturi, por sua vez, destacou a importância do simbolismo e da diversidade morfológica frente à racionalidade modernista.

Reunindo as teses defendidas por esses renomados críticos do urbanismo, um conceito-chave permeia todas elas: diversidade – de usos, de percepções, de forma ou de caráter dos lugares. Os postulados filosóficos da pós-modernidade possibilitaram a emancipação cidadã por diversos movimentos sociais e a crítica do urbanismo funcionalista elencou a diversidade como bandeira de lutas. Contudo, o neoliberalismo que emergiu, no final dos anos 1970, esforçou-se para converter os dilemas estruturais do capitalismo em uma cultura mercantilizada e se empenhou em subverter a diversidade à diferenciação pela renda (HARVEY, 1992).

A produção do espaço urbano comandada pelo neoliberalismo intensifica o viés eminentemente seletivo. Os estudos sobre o mercado imobiliário apontam que o setor seleciona áreas específicas das cidades para realizarem investimentos, considerando as amenidades, os efeitos de lugar e os ganhos resultantes da renda da terra. Considerando esses aspectos, é fácil constatar



que a produção do espaço urbano segundo a lógica capitalista, devido a essa seletividade antedita, resultará em uma cidade espacial e socialmente fragmentada, haja vista que os produtos imobiliários de médio e alto padrão não são acessíveis às camadas de menor renda. Esse processo ameaça um dos sentidos primordiais que definem a cidade como lócus da sociabilidade, da diversidade e do encontro.

O presente ensaio tem por objetivo discutir a *integração* no campo do planejamento como conceito-chave para o enfrentamento dos processos que induzem a fragmentação urbana. Para compreender que sentidos o conceito *integração* vem assumindo nos cursos de ação e nas tomadas de decisão, serão analisados cinco modelos de planejamento que influenciaram de forma efetiva a produção do espaço urbano desde meados do século XX até os dias atuais: o planejamento racional-compreensivo, o incrementalismo, o planejamento advocatício, o planejamento estratégico e o planejamento participativo. Em seguida será analisado como o termo *integração* e suas derivações são abordados na Declaração de Quito, documento resultante do III UN-Habitat.

## O CONCEITO *INTEGRAÇÃO* NAS DIFERENTES ABORDAGENS DO PLANEJAMENTO

Essa análise das correntes do planejamento urbano adota como ponto de partida a abordagem racional-compreensiva, teorizada na primeira metade do século XX e implementada após a Segunda Guerra Mundial. Essa corrente se tornou hegemônica nas décadas de 1940 e 1950, e mobilizou uma imensa gama de planejadores que atuavam na administração pública ou em empresas de consultoria.

O **planejamento racional-compreensivo**<sup>1</sup> (abrangente) correspondeu à concepção de

planejamento cujos fundamentos foram dados pela Carta de Atenas, documento-base dos postulados modernistas sobre o urbanismo; pela Escola de Chicago, importante corrente de pensamento da sociologia urbana norte-americana no século XX, e pela *Charte de l'Aménagement du territoire*, elaborada pelo movimento Economia e Humanismo, coordenado pelo economista e religioso francês, Padre Louis-Joseph Lebreton (MELLO, 1960). O documento master do planejamento racional-compreensivo na América Latina é intitulado "Carta dos Andes", redigida por Luiz Anhaia Mello e publicada em 1960.

Essa concepção propugna que o planejamento, para ser exitoso, deve partir de uma abrangente compreensão da realidade, alcançada por meio da aplicação da metodologia científica em bases interdisciplinares. As equipes de planejamento reuniam economistas, historiadores, geógrafos, arquitetos, antropólogos, sociólogos que se empenharam em produzir extensos e detalhados diagnósticos da realidade urbana, materializados em uma infinidade de gráficos, tabelas, mapas, extensos relatórios escritos<sup>2</sup> e um vasto rol de proposições formuladas segundo o viés cientificista da abordagem.

O planejamento racional-compreensivo trouxe como contribuição o pensamento global e holístico sobre a cidade. O esforço de compreensão da realidade, valorizando os distintos olhares pelas ciências parcelares incorporou a dimensão interdisciplinar no planejamento urbano. Todavia, o modelo apresenta um viés tecnocrático e, portanto, não contempla a participação ativa da sociedade civil no processo. O modelo define cursos de ação lineares de longo prazo pouco permeáveis a mudanças conjunturais. Sua abordagem cientificista não reconhece os conflitos de ordem política no interior das instituições, tornando suas proposições descoladas das práticas de implementação pelos governos. Esse descolamento resultou no engavetamento da maioria dos planos elaborados de acordo com essa

<sup>1</sup> A tradução do termo, original da língua inglesa, *comprehensive planning* significa planejamento abrangente. O termo *compreensivo*, portanto, apresenta significado distinto de entender, solidarizar etc.

<sup>2</sup> A literatura sobre o planejamento compreensivo dá exemplos contundentes sobre essa afirmação. Segundo Villaça (1999), o Plano Doxiadis, elaborado para o Rio de Janeiro em 1965, apresentava mais de quinhentas páginas, e foi entregue ao Governo da Guanabara em inglês. Os planos de desenvolvimento formulados pela SAGMACS, em geral, ultrapassavam mil páginas.

concepção, apesar do rigoroso acuro técnico (VILLAÇA, 1999).

Quanto à *integração*, o planejamento compreensivo operava de forma ambígua. O diagnóstico detalhado e prolixo concebia a cidade como um todo integrado, pensada como um organismo vivo, em que as infraestruturas teriam funções análogas aos sistemas do corpo humano. Quanto à implementação, esse modelo aperfeiçoou as leis de zoneamento que resultaram no aprofundamento da fragmentação socioespacial nas cidades. Além disso, os planos elaborados segundo esse modelo partiam de uma compreensão global da cidade, mas eram esfacelados na implementação devido à fragmentação institucional vigente no interior dos órgãos públicos de planejamento.

Conforme antedito, o planejamento racional-compreensivo sofreu pesadas críticas nos anos 1960. Além dos urbanistas, intelectuais da ciência política norte-americana formularam importantes contribuições no sentido de superar o modelo compreensivo. Duas abordagens merecem destaque pela consistência das suas formulações e pelos seus desdobramentos: o incrementalismo (*moddle trough*) e o planejamento advocatício (*advocay planning*).

A teorização da **concepção incrementalista de planejamento** foi iniciada nos anos 1960, por Charles E. Lindblom professor da Universidade de Yale/ EUA, a partir das práticas dos administradores nas instituições públicas norte-americanas. O incrementalismo emergiu como alternativa ao planejamento racional-compreensivo criticado pela intransigência a revisões e pelo determinismo da relação causa/efeito no curso de suas ações. A implementação do incrementalismo, como concepção de planejamento, ganhou força no decorrer da década de 1970, com a crise do Estado desenvolvimentista e do planejamento de longo prazo.

O método incrementalista busca soluções para os problemas imediatos e prementes. De acordo com os incrementalistas, a concepção racional-compreensiva requer uma ordem social previsível e estática e, portanto, irreal. Para os incrementalistas é preciso adaptar a dimensão temporal a ações de curto prazo, tornando o planejamento permeável às mudanças que ocorrem a cada momento. Essa

adequação reduziria a incerteza e seria fonte de inovação nas práticas de planejamento. Para cada problema, seria avaliado um conjunto limitado de possibilidades de solução, a partir daí seria realizada uma análise comparativa e, por fim, seriam escolhidas aquelas de comum acordo entre os membros dos grupos envolvidos no processo (LINDBLOM, 1959).

Os incrementalistas eram reféns do momento. Apesar de buscarem certa *integração* quanto à seleção das melhores soluções para os problemas prementes, operaram com uma prática fragmentada no enfrentamento dos problemas de planejamento. Essa concepção foi pródiga em desenvolver instrumentos de gestão, mas pouco efetiva na compreensão e no tratamento dos problemas estruturais. Essa precária compreensão holística dos problemas e das grandes questões limitaram o alcance das suas ações, embora fossem efetivos no cumprimento das metas de curto prazo – planejavam com “os pés no chão”. Além disso, como a tomada de decisão se dava a cada passo, sua práxis planejadora era mais aberta a revisão de metas, pois considerava as transformações em curso no contexto da implementação. O objeto do planejamento, fosse uma cidade ou uma organização, seria entendido como uma complexidade de fenômenos e processos que deveriam ser tratados caso a caso, valorizando a aprendizagem por tentativa e erro.

O **planejamento advocatício** foi teorizado em meados da década de 1960 por Paul Davidoff (1965), então professor na University of Pennsylvania, agregando, posteriormente, as contribuições de Linda Davidoff e Neil Gold. O contexto foi marcado por tensões no seio da sociedade norte-americana, decorrentes da radicalização da Guerra Fria e da luta dos movimentos sociais afro-americanos em prol da universalização dos direitos civis. Na Europa, a insatisfação com as políticas públicas desenvolvimentistas resultou na Greve de Maio de 1968, quando os sindicatos dos trabalhadores, juntamente com os movimentos estudantis e associações de professores, protestaram pelas ruas de Paris, reivindicando melhores condições de trabalho e inclusão da diversidade racial, de gênero e de orientação sexual na formu-

lação das políticas públicas.

O planejamento advocatício formulou uma crítica direcionada à pretensão de neutralidade do planejamento racional-compreensivo, incorporando no processo as tensões e os conflitos decorrentes da diversidade de interesses. Nesse sentido, essa concepção compreende o pluralismo como inerente e necessário ao processo de planejamento, em contraposição à abordagem unitária, cientificista e tecnocrática do planejamento compreensivo.

Segundo a concepção advocatícia, o planejamento deveria se constituir como um processo *bottom-up*, em que as soluções deveriam emergir de baixo para cima, dos grupos de interesse no interior da sociedade; e não como um processo *top-down*, elaboradas tecnicamente e impostas de cima para baixo ao conjunto da sociedade por um grupo limitado de "especialistas iluminados". O *advocacy planning* defendia que o processo democrático no planejamento fosse similar a um processo judicial, no qual se busca uma solução para o litígio de acordo com os seguintes procedimentos: as partes são ouvidas, são reunidas provas sobre o que elas dizem e formulada uma argumentação consistente, cujo resultado seria uma decisão justa (DAVIDOFF, 1965)<sup>3</sup>.

O planejador, segundo essa concepção, deveria atuar como um advogado daquilo que propõe, do que diz ser apropriado. Portanto, deveria superar a atitude passiva, em que apenas apresentaria soluções emanadas de uma racionalidade científica, e adotaria uma postura ativa, em que ele afirmaria e defenderia seus posicionamentos.

Quanto à integração, o planejamento advocatício avançou no sentido de incorporar a dimensão política no processo de planejamento, propugnando o pluralismo, ou seja, a participação dos diversos grupos de interesse<sup>4</sup> no processo. Contudo, o planejamento advocatício se tornou refratário à compreensão holística, interpretada como uma herança da abordagem compreensiva com sua visão tecnocrática e despolitizada da cidade. Para que a diversidade de interesses não fragmentasse completamente o processo, a compreensão integral fi-

cou refém dos critérios definidos pela ponderação, pretensamente assegurada pela hermenêutica jurídica.

O **planejamento estratégico** tem origem nos conceitos e nas práticas do planejamento empresarial (VAINER, 2000). Foi teorizado por professores da *Business Administration* da *Harvard Business School*, na década de 1980, tendo como expoente o professor Michael Porter, que propugnou a transposição das estratégias de competitividade empresarial para o âmbito da administração pública (PORTER, 1996).

Essa concepção de planejamento foi formulada nos anos 1980, na emergência do neoliberalismo, que ganhou projeção mundial com os governos de Ronald Reagan nos EUA e de Margareth Thatcher no Reino Unido. O contexto foi marcado também pelo fenômeno da globalização financeira, caracterizado pela desregulamentação dos mercados e pela flexibilização dos contratos de trabalho em diversos países.

No campo do planejamento urbano, as formulações do planejamento estratégico foram difundidas por Manuel Castells, sociólogo espanhol e professor da Universidade da Califórnia, e pelos consultores catalães Jordi Borja, Manuel de Forn e Oriol Bohigas, que alcançaram projeção mundial pela elaboração e implementação do Plano Estratégico de Barcelona. A partir dos Jogos Olímpicos de 1992, realizados naquela cidade, o planejamento estratégico despontou como referência a ser replicada em diferentes cidades do mundo.

Segundo os preceitos adotados no planejamento estratégico, as organizações e as cidades competem por investimentos de capital, tecnologia e competência gerencial. As cidades são entendidas como máquinas de crescimento e, descoladas da sua realidade regional, disputam o privilégio de servirem como pontos de ancoragem dos fluxos de capital impulsionados pela globalização financeira. Essa abordagem tende a submeter o planejamento urbano às intervenções pontuais, resultantes de projetos urbanísticos elaborados por arquitetos de renome. Os Grandes Projetos Urbanos (GPUs) pas-

<sup>3</sup> DAVIDOFF, PAUL. *Advocacy and Pluralism in Planning*. Journal of the American Institute of Planners, v. 31, n. 4, 1965.

<sup>4</sup> Davidoff menciona, como exemplos de grupos de interesse, os partidos políticos, as associações comerciais, as entidades profissionais, as organizações sindicais, os grupos de defesa dos direitos civis, as organizações filantrópicas e, em particular, as "organizações de protesto", que se articulam em prol de interesses específicos, a exemplo de um movimento de resistência à implantação de um projeto de revitalização em um bairro da cidade.

sam a ser entendidos como as peças fundamentais do marketing urbano para atrair investimentos em um mundo dito globalizado, onde as cidades estariam em competição.

Alardeados pelo planejamento estratégico de cidades como intervenções pontuais propulsoras da irradiação de melhorias urbanas, os GPUs têm sido amplamente criticados, quando comparados seus objetivos iniciais com seus efeitos reais. As *metastasis urbanas*<sup>5</sup>, salvo raras exceções<sup>6</sup>, têm se mostrado mais malignas do que benignas. As rupturas que os GPUs induzem no espaço da cidade com o aumento exponencial do preço da terra e a especulação imobiliária resultam, em geral, em processos de remoção forçada e de gentrificação, expulsando os moradores de baixa renda das áreas de intervenção e dos entornos imediatos. Via de regra, os GPUs, após implantados, constituem verdadeiras ilhas de prosperidade e de segregação socioespacial.

O planejamento estratégico incorpora nuances do incrementalismo, operando com certo pragmatismo e alcançando relativo sucesso em efetivar suas ações. Porém, essa abordagem “estratégica” tem se tornado o modelo hegemônico e suas práticas, calcadas na submissão do planejamento à gestão e na subordinação do plano integrado aos projetos pontuais, têm produzido profundos efeitos fragmentadores no espaço urbano contemporâneo.

O **planejamento participativo** evoluiu a partir do *advocacy planning*, aprimorando o processo de participação, relativizando a figura do planejador intermediador e institucionalizando instâncias colegiadas de representação. O planejamento participativo, no Brasil, apresenta particularidades e se consolidou como uma das agendas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana que, nos anos 1980, reuniu os diversos movimentos sociais urbanos.

Uma grande vitória do Movimento foi a inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988. Os dois artigos anteditos confirmaram o

plano diretor como instrumento básico do planejamento urbano e destacaram a importância da função social da cidade, como princípio balizador do desenvolvimento urbano. Além disso, instituíram instrumentos importantes de combate à retenção especulativa de terras e de regularização fundiária. No decorrer dos anos 1990, novos instrumentos de planejamento apontaram novas perspectivas para o cumprimento da função social da propriedade e para a gestão democrática das cidades. Exemplos desses instrumentos são os conselhos municipais, o Orçamento Participativo, as Zonas Especiais de Interesse Social, dentre outros. A aprovação da Lei 10.257, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) consolidou a agenda do Movimento Nacional da Reforma Urbana, representando uma grande vitória.

Quanto à integração, a elaboração dos planos diretores participativos reintroduziu a importância do planejamento da cidade de forma integrada, em termos espaciais, e contínua, em termos temporais<sup>7</sup>. Em diversos municípios as oficinas e audiências mobilizaram múltiplos segmentos da sociedade civil e os movimentos sociais urbanos no processo de elaboração dos seus planos diretores. Em muitos casos a participação não foi efetiva. De todo modo, a criação de instâncias de participação como os conselhos municipais, estaduais e federais, somada à realização das Conferências das Cidades cujas diretrizes deveriam assumir na prática caráter deliberativo representaram inegáveis avanços para o planejamento das cidades.

Porém, persistem no âmbito do planejamento participativo práticas fragmentadoras. A política urbana, em diversos casos é implementada de forma segmentada em planos de habitação, mobilidade e saneamento com pouca interface entre si e com o plano diretor das cidades. Outro fator que vem comprometendo a aplicação efetiva dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade são os vícios da política local no Brasil. Muitos prefeitos abdicam de apoiar a regula-

<sup>5</sup> O conceito de *metastasis urbana*, cunhado pelo arquiteto e consultor catalão Oriol Bohigas, supõe que intervenções pontuais, estrategicamente localizadas, produziram melhorias urbanas no entorno e esse efeito irradiaria de forma contínua no espaço. Multiplicando essas intervenções, as melhorias delas irradiadas cruzariam umas com as outras configurando uma teia urbana. Ao fim e ao cabo, a cidade inteira alcançaria um patamar superior de qualidade urbanística.

<sup>6</sup> Barcelona e Medellín talvez sejam os casos que angariaram maior sucesso, mas são exceções e não a regra.

<sup>7</sup> O documento “Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos”, publicado pelo Ministério das Cidades, em 2004, apresenta de forma sistematizada a metodologia de planejamento participativo a ser adotada na elaboração dos planos diretores participativos municipais.

mentação e a aplicação dos instrumentos com receio de perder votos ou de se indispor com empresas do setor imobiliário.

## O CONCEITO *INTEGRAÇÃO* E SUAS DERIVAÇÕES NA “DECLARAÇÃO DE QUITO”

A Resolução 71/256 dispõe sobre a Nova Agenda Urbana aprovada pela Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (UN-HABITAT III), realizada entre 17 e 20 de outubro de 2016, em Quito, no Equador. O documento, também intitulado “Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para Todos”, compila as contribuições do Habitat III e tem por objetivo servir de recomendações para os governos nacionais, subnacionais e locais para a elaboração e implementação de políticas públicas urbanas pelos próximos vinte anos. Essas orientações deverão ser consideradas pelo Banco Mundial como critérios para financiamento de políticas, planos e projetos para as cidades nesse período.

O documento parte da constatação de que a concentração de pessoas, atividades econômicas, interações sociais e culturais, assim como as repercussões ambientais e humanitárias, têm se concentrado cada vez mais nas cidades. O documento segue apontando que, apesar da trajetória de melhoria nas condições de vida das populações residentes em zonas urbanas ao redor do mundo, persistem as múltiplas formas de pobreza, as desigualdades crescentes e a degradação ambiental, que produzem como efeitos a exclusão social e econômica, assim como a segregação espacial (UN-HABITAT, 2016).

Os compromissos em prol do desenvolvimento urbano sustentável propugnados na Nova Agenda Urbana compreendem: (i) desenvolvimento urbano sustentável em prol da inclusão social e a erradicação da pobreza; (ii) prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidade para todos; (iii) desenvolvimento urbano resiliente e ambientalmente sustentável; (iv) levantar a estrutura de go-

vernança urbana: estabelecer um marco de apoio; e (v) planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano.

O estudo do documento permite verificar a recorrência com que a palavra *integração* e suas derivações aparecem no seu conteúdo. É importante destacar que o termo permeia e está presente em todos os cinco compromissos anteditos e também no subcapítulo “Meios de Aplicação”, atestando sua importância não só nos princípios gerais, mas também nas estratégias de implementação.

Algumas expressões relacionadas com o termo *integração* e suas derivações aparecem de forma recorrentes no documento, dentre as quais é possível destacar: “enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados”; “integración socioeconómica y cultural de las comunidades marginadas”; “desarrollo sostenible de manera integrada y coordinada a nivel mundial”; “políticas urbanas y territoriales integradas”; “enfoques integrados para la urbanización”; “estrategias integradas de planificación urbana y territorial” (UN-Habitat III, 2016).

Um dos sentidos que o conceito assume diz respeito à necessidade de integração do planejamento com o desenho urbano, como forma de prover melhorias para o conjunto da cidade, resultantes da justa distribuição dos bônus da urbanização: “La reactivación de la planificación y el diseño urbanos y territoriales integrados y a largo plazo, a fin de optimizar la dimensión espacial de la configuración urbana y poner en práctica los resultados positivos de la urbanización” (UN-HABITAT III, 2016, p.6).

Outro elemento importante mencionado no trecho supracitado da Declaração de Quito é a defesa de um planejamento que contemple lastros temporais de longo prazo. Essa passagem representa um ponto de inflexão importante em relação à Declaração de Istambul que, contaminada pelos postulados do planejamento estratégico e pela ofensiva neoliberal na década de 1990, advogava em favor de um planejamento local focado em ações de curto e médio prazos.

A declaração aborda ainda a necessidade da integração das políticas urbanas no âmbito das relações interfederativas nos diversos países, pautada na ideia de governança colaborativa que articule as esferas nacional, subnacional e local no enfrenta-



mento dos problemas urbanos.

A ideia de integração aparece também na afirmação da necessidade de um modelo de planejamento que aborde, ao mesmo tempo, a escala urbana e a escala regional, destacando a importância da dimensão territorial no planejamento da cidade.

A Declaração advoga pela elaboração e implementação de um planejamento indissociado das questões referentes à diversidade seja de gênero, de idade, de etnia etc. O enfoque da participação dos diversos segmentos no processo de planejamento permeia várias proposições apresentadas no documento. Nesse sentido, um planejamento integrado não nega a diversidade, mas a incorpora e intensifica suas potencialidades para emancipar a cidadã, ao mesmo tempo em que propugna uma abordagem transversal, operando de forma multitemática e intersetorial, evitando ações fragmentadas, redundantes e contraproducentes na implementação dos planos.

Por fim, o conceito de *integração* perpassa a Declaração de Quito assumindo diversos conteúdos com o mesmo intuito: conferir ao planejamento uma abordagem holística que contemple uma compreensão global dos problemas urbanos e estratégias de ação mobilizadoras dos múltiplos atores, reconhecendo a diversidade dos grupos sociais e advogando em prol da participação cidadã no processo de planejamento. Além disso, criação de instâncias de participação, por si só, não assegura igualdade de condições aos diferentes atores. Apesar de muitos conselhos apresentarem composição paritária, boa parte das deliberações tem privilegiado interesses privatistas do capital imobiliário, produzindo efeitos nocivos ao desenvolvimento urbano.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios que o planejamento enfrenta na atualidade são em parte novos, em parte herdados de abordagens e práticas de planejamento que marcaram a produção do espaço urbano no século passado. Apesar das iniciativas de implementar instrumentos de planejamento com vistas ao enfrentamento da fragmentação urbana, os resultados têm logrado êxitos muito limitados.

As estratégias de integração que perpassam distintos modelos de planejamento procuraram mi-

tigar processos de fragmentação, seja no âmbito das instituições, seja no âmbito do território, porém as desigualdades socioespaciais nas cidades vêm aprofundando problemas de ordem social, política e econômica. A Declaração de Quito afirma que a exclusão social e econômica e sua espacialização no território, a segregação socioespacial, persistem como obstáculos prementes ao desenvolvimento urbano sustentável e integrado.

Há perspectivas promissoras sendo gestadas. Faz-se necessário que os movimentos sociais, as prefeituras e as universidades debruçem sobre elas, dotando-as de caráter operacional. Uma delas é a Cota de Solidariedade. Inspirada na legislação francesa e espanhola, foi aprovada como instrumento urbanístico no último Plano Diretor de São Paulo, e dispõe que cada empreendimento reserve parte da sua oferta de imóveis à habitação de interesse social. O instrumento enfrentou resistência virulenta por parte das grandes empresas do setor imobiliário e sua implementação foi fragilizada. Nada impede que futuros prefeitos e vereadores, defensores da universalização do direito à cidade, retomem a sua regulamentação e efetivem sua implementação em prol de uma cidade mais justa e integrada.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. LEI 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 16/05/2017.
- DAVIDOFF, P. Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, V.31, N. 4, November 1965, p. 331-338.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- LINDBLOM, C. E. The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, V. 19, N. 2, November 1959, p. 79-88.
- MELLO, L. A. **A Carta dos Andes**. São Paulo: Bem-Estar, 1960.
- PORTER, M. E. What is strategy? *Harvard Business Review*, N.6, November-December 1996, p. 2-22.
- UN-HABITAT III. **Resolución 71/256: Nueva Agenda Urbana**. New York: ONU, 2016.
- VAINER, C. Pátria empresa e mercadoria. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A Cidade do Pensamento Único**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. (Orgs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999.