

VII BIENAL DO COLÓQUIO DE TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS
Desenvolvimento, integração regional e território: marcos conceituais e de
integração

Mesa Temática 1 – Ordenação e Gestão Urbana do Território

A CONSTRUÇÃO DE PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS À LUZ DO ESTATUTO
DA CIDADE: O CASO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, BRASIL

Heleniza Ávila Campos¹

Patrícia Lopes Silva²

Rodrigo Hillesheim³

Resumo

Através deste artigo, busca-se apresentar algumas reflexões em consonância com as diretrizes obrigatórias do Estatuto da Cidade, acerca dos processos de elaboração de Planos Diretores Participativos no estado do Rio Grande do Sul em municípios com população acima de 20 mil habitantes e que tenham sido realizados e aprovados entre 2006 e 2007. Busca-se verificar os principais resultados alcançados, do ponto de vista dos instrumentos e conteúdos previstos. A obrigatoriedade da realização de planos diretores a partir da lei federal Estatuto da Cidade tem se constituído em desafio não apenas técnico para as municipalidades, mas também político, refletindo na condução do processo e na definição de estratégias de planejamento e gestão municipal. Utilizaram-se como principais fontes de pesquisa dados aqueles disponibilizados pelo Ministério das Cidades referentes a resultados dos processos de elaboração de planos diretores no Brasil em 2007. Embora os resultados apresentados pelo Ministério das Cidades revelem informações apenas quantitativas e, a despeito das críticas voltadas aos conteúdos da Lei, é possível verificar que o processo promoveu um amplo movimento de ação municipal no país.

Palavras-chave: planos diretores municipais, Estatuto da Cidade, Rio Grande do Sul.

¹ Arquiteta, Doutora em Ciências Geográficas (UFRJ, 1999), professora e pesquisadora da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. E-mail: heleniza@unisc.br.

² Graduanda em Arquitetura e Urbanismo (UNISC), bolsista do Programa UNISC de Iniciação Científica.

³ Graduando em Arquitetura e Urbanismo (UNISC), bolsista do Programa UNISC de Iniciação Científica Voluntário.

LA CONSTRUCCIÓN DE PLANES DIRECTORES MUNICIPALES SEGUN LA LEY “ESTATUTO DE LA CIUDAD” EN EL ESTADO DE RIO GRANDE DO SUL, BRASIL

Resumen

Es la intención de este artículo presentar algunos resultados de acuerdo con las líneas directrices obligatorias de la ley “Estatuto de la Ciudad”, en relación a procesos de elaboración de Planes Directores Participativos en el estado de Rio Grande do Sul con poblaciones de más de veinte mil habitantes, realizados y aprobados entre 2006 y 2007, con la intención de verificar los principales resultados alcanzados desde el punto de vista de los instrumentos y contenidos previstos. La obligatoriedad de realización de planes directores a partir de la ley “Estatuto de la Ciudad” se constituye en un desafío, no solamente técnico para las municipalidades, sino también político, influenciando en la conducción de procesos y en la definición de estrategias de planeamiento y gestión edilicia. Se utilizaron como principales fuentes de investigación los datos ofrecidos por el Ministerio de las Ciudades referentes a resultados de procesos de elaboración de planes directores en Brasil durante 2007. Más allá de los resultados cuantitativos presentados pelo Ministerio de las Ciudades e de las críticas a los contenidos da ley federal, es posible verificar que lo proceso promovió un amplio movimiento de planeamiento municipal no país.

Palabras-chave: planes directores municipales. Estatuto de la Ciudad, Rio Grande do Sul.

A CONSTRUÇÃO DE PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE: O CASO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (RS), BRASIL

Introdução

Os princípios constitucionais e a Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, apontam para o plano diretor enquanto instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo, portanto, parte integrante e essencial do processo de planejamento municipal. Através do plano diretor, deve ser definido o conteúdo da função social da cidade e da propriedade, promovendo: a inclusão social, pela garantia de acesso a terra, o acesso à moradia e ao trabalho; a justa oferta de serviços e de equipamentos urbanos e comunitários; a qualidade ambiental, através da preservação e proteção do patrimônio natural, material e imaterial; o ordenamento equilibrado de usos territoriais e as formas de gestão democrática da cidade e do território municipal como um todo. A partir da promulgação desta Lei, ampliou-se a expectativa em torno das iniciativas municipais para mitigar os efeitos indesejáveis resultantes de processos inadequados de crescimento urbano no país, independente da magnitude da cidade, tais como, vazios urbanos, impactos ambientais, baixa qualidade de serviços de infra-estrutura entre outros aspectos. No entanto, na prática recente, mais especificamente a partir da obrigatoriedade de elaboração de planos estabelecida pelo próprio Estatuto da Cidade, com prazo estabelecido em outubro de 2006, observa-se o distanciamento entre os propósitos implícitos na lei federal e alguns aspectos da realidade do planejamento urbano brasileiro na contemporaneidade, com destaque para:

a) o caráter ainda normativo das regulamentações propostas a partir do Estatuto da Cidade, ainda que proponha um discurso participativo e democrático, não parece se configurar em motivação suficiente para a gestão pública municipal no sentido de agregar distintos grupos sociais em torno de temas como desigualdades sociais, segregação espacial, degradação do meio ambiente, para citar alguns exemplos;

b) as dificuldades de técnicos e peritos, tanto na argumentação como na definição de estratégias e táticas sobre a organização do território residem nas

complexas teias de negociações com diferentes atores sociais, estando estes articulados a interesses verticalizados (como no caso das multinacionais, as quais, atuando em rede, ultrapassam sua área de influência dos limites territoriais do simples município, por exemplo) e horizontalizados (tal como no caso de práticas cotidianas de comunidades tradicionais);

c) a difícil articulação do poder público, sobretudo no âmbito municipal, com outras instituições públicas e privadas que qualifiquem a pesquisa e desenvolvimento de técnicas e métodos de trabalho. As universidades, centros de pesquisa e outras instituições podem participar no sentido de fornecer elementos de análise para fins de elaboração de diagnóstico e mesmo modelagem.

Segundo o Estatuto da Cidade, os municípios brasileiros com população acima de 20.000 habitantes teriam obrigatoriedade, até outubro de 2006, através de seu poder público local, de elaborar seus planos diretores bem como promover a inclusão da população nos seus processos de planejamento e gestão, buscando adequar às suas particularidades locais os conceitos de sustentabilidade econômica, social e ambiental, propostas naquela lei e, principalmente, fazendo cumprir a função social da propriedade urbana e rural.

O presente artigo busca discutir mais especificamente os municípios com população acima de 20 mil habitantes, que no Rio Grande do Sul, efetivamente, elaboraram todas as etapas de seus planos diretores. O artigo divide-se em quatro partes: na primeira busca apresentar alguns referenciais teóricos e metodológicos que fundamentam o entendimento da temática aqui apresentada; na segunda parte são realizados comentários a partir de levantamento de dados realizado acerca da região sul, com ênfase no Rio Grande do Sul, segundo documentos divulgados pelo Ministério das Cidades; por fim, são feitas as considerações finais sobre os conteúdos apresentados.

1 Território municipal e regional: algumas considerações conceituais

O tratamento e análise dos processos de articulação e/ou contraposição de atores sociais na cidade, nesta pesquisa representados pela construção dos planos diretores municipais em contextos regionais, pressupõe o reconhecimento do seu substrato – o território sobre o qual atuam e disputam seus interesses.

O termo território, do latim *territorium*, ou seja, 'pedaço de terra apropriado', implica na idéia de dominação (expressão de força e/ou poder dos indivíduos ou grupos sociais), sendo composto fundamentalmente por uma área dominada (recorte espacial onde se projetam os atores e seus recursos de ocupação do espaço) e por limites (os quais, sejam materiais ou imateriais, permitem acessos ao diálogo e a permeabilidade com outros territórios).

O conceito de território diz respeito a uma extensão físico-espacial que inclui as manifestações de relações de poder, necessárias para a permanente e dinâmica organização de seus atores sociais. Para Raffestin (1980), território constitui-se no espaço apropriado sobre o qual se projeta o trabalho humano, revelando relações marcadas pelo poder. Já Milton Santos (1997) destaca o território enquanto expressão real das diferentes manifestações da sociedade, dos seus conflitos e processos.

O território, em geral, constitui-se por excelência, e de forma mais evidente, em palco de conflitos sociais, seja por recursos, pelo acesso a serviços, seja pela paisagem, configurando-se em campo de forças sobre o qual influenciam – e são influenciados - os diferentes atores participantes, com seus interesses específicos. Sua materialidade constitui-se nas formas mais visíveis deste processo de transformação que resulta da relação sociedade-natureza, sendo este um sistema aberto, ou seja, não limitado em si mesmo. Seu espaço construído resulta da profunda e permanente adequação às necessidades humanas que ali atuam em suas diversas dimensões, sobretudo para transformá-lo em *habitat* da população e das atividades humanas aglomeradas (MOREIRA, 1999).

No caso brasileiro, ao considerar o município enquanto recorte territorial estratégico de políticas públicas, Moreira (1999) assinala que são as especificidades imbricadas nas relações entre os atores, bem como os tipos e formas de manifestação dos conflitos ali existentes que deveriam definir perfis específicos de políticas e instrumentos de planejamento e gestão para cada município, constando nestes as formas de reconhecimento dos valores da sociedade, devendo ser frutos da legítima confrontação de atores em processos de interação público/privado dentro de um modelo de gestão pública que viabilizasse não apenas a formulação, mas igualmente a eficácia na implantação de políticas, caracterizando assim o que se entende por governança. Boschi argumenta que

a possibilidade de se produzirem políticas que possam ser qualificadas como bem-sucedidas dependeria fundamentalmente de uma combinação simultânea entre, de um lado, bases de suporte que propiciam aos decisores poder para inovar e, de outro, graus de autonomia para se implementarem, em médio prazo, essas mesmas políticas. É justamente a relação dinâmica entre decisores e bases sociais - em certos casos envolvendo mesmo a criação de potenciais clientelas para o sucesso de determinadas políticas - que estaria implícita no conceito de governança. (Boschi, 1999, p. 2).

Boas práticas em políticas públicas que se convertam em ações de planejamento e gestão bem sucedidas são experiências contextuais e conjunturais que dependem de variáveis políticas, sociais, econômicas e culturais, além do estabelecimento de pactos e de mecanismos de difusão do conhecimento e da informação, em seu sentido mais amplo. Há, nestas condições, maior espaço para uma participação mais autônoma e consciente da população envolvida. Brandão, Costa e Alves (2006) assinalam que experiências de planejamento supralocais podem apontar para a articulação intermunicipal, o que exigiria não apenas vontade política dos atores, mas um cenário econômico, social e culturalmente preparado para o seu desenvolvimento, com uma participação mediadora do Estado.

A atual política urbana brasileira, embora tenha desencadeado importantes processos de planejamento municipais no Brasil, pode vir a observar as realidades regionais enquanto recortes territoriais favoráveis a processos de reconhecimento dos valores articulados de municípios que partilham práticas, experiências e histórias comuns. Neste sentido, a experiência de pesquisadores da UNISC enquanto docentes no Curso de Capacitação para Técnicos para Elaboração de Planos Diretores, promovido pela Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan) e realizado ao longo do ano de 2006 na região do Vale do Rio Pardo (RS) possibilitou um olhar crítico sobre o processo na região, considerando as condições técnicas, econômicas, políticas e mesmo logísticas de cada município participante, em sua maioria de pequeno porte.

Um aspecto importante a ressaltar é que o estudo de cidades não-metropolitanas em contextos regionais tem ganhado relevância na última década em razão de sua significativa participação nos processos de transformação de algumas redes urbanas estrategicamente localizadas. É o caso das cidades pequenas e médias próximas a regiões metropolitanas, que passam a absorver complementarmente alguns serviços, atividades e contingentes populacionais. Importa, no caso desta pesquisa, considerar o comportamento de cidades ou de

regiões que sediam e dependem de atividades industriais ou agroindustriais articuladas a interesses de grandes empresas multinacionais, do ponto de vista da governança participativa. Este é o caso, por exemplo, da região do Vale do Rio Pardo, que atualmente responde pela maior parte da produção de fumo em folha do Estado do Rio Grande do Sul, e pelo processamento industrial e de exportação de aproximadamente 70% da produção de fumo em folha do país.

A possibilidade de apreensão de tais particularidades e seu cotejar com o que dispõe o Estatuto da Cidade permite, assim, assinalar tanto as condições objetivas e as dificuldades para a implementação das suas diretrizes, como também torna possível a proposição de ações mais claramente voltadas à escala da municipalidade que contribuam para assegurar a implementação da função social da cidade e da propriedade de forma adequada às diferentes realidades urbanas no país e de seus distintos e complexos contextos regionais.

1.2 Planos diretores à luz do Estatuto da Cidade

Em um processo de planejamento espera-se não apenas uma leitura técnica, mas a reflexão crítica e propositiva sobre uma determinada realidade a partir de dados e informações, no sentido de reorganização da mesma, como também, de um permanente monitoramento de seus objetivos. Quanto ao planejamento territorial, o mesmo, de acordo com o Ministério das Cidades (2005b), tem a finalidade de propor a melhor maneira de organizar o uso e a ocupação do solo de uma cidade, município ou região.

Villaça (1999) destaca duas principais modalidades de planejamento urbano articuladas entre si e que têm se destacado historicamente na experiência brasileira: a) o *stricto sensu*, manifestado através das formulações das idéias acerca dos planos diretores e da sua relação com o chamado “planejamento físico-territorial”; b) o *lato sensu* que diz respeito ao planejamento de cidades novas, ao controle do uso e ocupação do solo (através dos diversos códigos de obras, de zoneamento e de loteamentos) e ao planejamento setorial. Para Villaça, o plano diretor é a lei que,

a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos

fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. Neste texto, vamos chamar de “planejamento urbano *stricto sensu*” ou simplesmente “planejamento urbano” aquela modalidade que se manifesta nos planos diretores e/ou nos planos físico-territoriais. (1999, p. 238).

Tal conceito, no entanto, encontra-se em permanente transformação e há um grande distanciamento entre os discursos e as práticas realizadas. Segundo Santos & Pires (1996) a prática do planejamento municipal no Brasil esteve marcada, nas últimas três décadas, por diferentes formas de abordagem dos problemas locais:

- nos anos 1960 e 1970, tanto os planos diretores urbanos, elaborados quase sempre por equipes de profissionais externos às prefeituras, como os PDLI (Planos de Desenvolvimento Local Integrado) eram definidos como instrumentos tecnocráticos para obtenção de financiamentos, sem rebatimentos na realidade do planejamento e da gestão municipal;

- a partir de meados dos anos 1970 e década de 1980: primeiras experiências de planejamento democrático, com participação popular, no âmbito municipal; os planos diretores cederam lugar a projetos setoriais e esparsos na pauta das administrações municipais, havendo pouca evolução no âmbito dos planos diretores;

- na década de 1990, o planejamento urbano passa a ser entendido enquanto processo e o plano diretor recebe nova configuração, vinculado a uma atividade cíclica, de aproximações sucessivas, e dentro de uma perspectiva participativa, embora pouco avanço tenha ocorrido no sentido de qualificar corpos técnicos de prefeituras municipais responsáveis pela condução desses processos desde a Constituição de 1988.

Assim, experiências anteriores à Constituição de 1988 e até recentemente valorizadas por uma vertente mais conservadora do planejamento urbano apontavam para o desenvolvimento de processos mais verticalizados e centralizados, sob uma tutela decisória basicamente fundamentada em princípios técnicos e distantes das realidades locais, bem como da participação mais efetiva da população alvo. Rezende (1982, p. 32) faz uma reflexão crítica a esse processo, quando afirma que

a adoção do plano diretor típico como instrumento de planejamento já pressupõe um conteúdo ideológico não-explicito, cujo objetivo é conhecer o objeto e ordenar a cidade sem, contudo, resolver os problemas essenciais. Ignorar o social e o econômico, atendo-se ao físico e deixando-lhe a tarefa de resolver os conflitos, é uma constante dos planos diretores. Ao ignorar o social e econômico, ignoram também a maioria dos conflitos urbanos. Ao ignorá-los, não se obrigam, portanto, a resolvê-los.

A partir de 1988, novas perspectivas surgiram acerca das possibilidades metodológicas de elaboração de planos diretores valorizando a ênfase estabelecida sobre a necessidade do cumprimento da função social da cidade e da propriedade, através do artigo n. 182 da Constituição associada a outros instrumentos, tais como a Lei de Diretrizes Urbanísticas do Estado do Rio Grande do Sul – Lei Estadual nº 10.116 de 1994; o Estatuto da Cidade, com a Lei Federal 10.257 de 2001, e a criação do Ministério das Cidades em 2003, entre outros. Assim, velhos e novos problemas estão confrontados no atual momento em que se impõe o desafio de discutir o território municipal em todo o país, em face de desafios tais como:

a) o reconhecimento e a viabilização das diversas dimensões (econômicas, políticas, sociais e culturais, além da físico-territorial) que envolvem o processo de elaboração de planos diretores, bem como sua posterior implementação. Constituindo-se em um instrumento estratégico de organização do território municipal segundo o Estatuto da Cidade, o plano diretor nestes moldes pressupõe uma mudança de paradigma relativo à definição e à prática do planejamento e gestão pública, a fim de permitir minimamente o acesso ao processo, a crítica e uma motivação da sociedade em seu conjunto no sentido de implementar as diretrizes ali propostas. Não se trata de focalizar a dimensão físico-territorial, conforme apontam Rezende & Ultramari (2007), mas de estabelecer fóruns de participação permanente;

b) a definição e critérios de cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Partindo do princípio de sua obrigatoriedade estabelecida na Constituição de 1988 e reafirmada no Estatuto da Cidade o entendimento deste conceito e sua aplicação são condições fundamentais para uma implementação minimamente adequada de um plano diretor. Segundo Stephan (2006), o Estatuto da Cidade estabelece que o interesse coletivo deve estar acima do individual ou de

grupo e ser definido o melhor uso para cada parte do território com ampla discussão com a sociedade. No entanto tal definição não é clara.

Segundo a Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005, do Ministério das Cidades, *Art. 2º*:

as funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão definidas a partir da destinação pelo município de cada porção do território do município bem como da identificação dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, no caso de sua existência, de forma a garantir: I – espaços coletivos de suporte à vida na cidade, definindo áreas para atender as necessidades da população; II – a acessibilidade e a mobilidade sustentável; III – a universalização do acesso à água potável e serviços de esgotamento sanitário; IV - terra urbanizada para todos os segmentos sociais; V – áreas para todas as atividades econômicas.

Se a descentralização administrativa e política, que aparentemente parece favorecer a participação das comunidades locais no processo de planejamento é desejável e necessária os modos de planejar e indicar alternativas para o desenvolvimento urbano podem, e talvez devam, ser muito diversificados e, em consequência, também diferentes, o que se poderia chamar de “sistema de planejamento” e de gestão ou, pelo menos, as formas de elaborar e operacionalizar os seus instrumentos básicos: o orçamento, o plano diretor e a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, entendo de acordo com Rolnik (1997, p.13), que

a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania (...). Funciona como referente cultural fortíssimo da cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final.

À sociedade, em seu conjunto, cabe a aplicação efetiva da legislação. Silveira (2003, p. 25) afirma que a produção do espaço, constituindo-se em processo social e histórico, é resultado da dinâmica social de determinada sociedade que, ao reproduzir-se através de um determinado modo de produção, imprime na paisagem urbana, as marcas correspondentes. O espaço urbano, nesse aspecto, caracteriza-se, simultaneamente, como condição, meio e produto do processo de reprodução da sociedade, no qual cada setor de seu mosaico contém registrados os processos de organização do espaço que são, além de desiguais, perversos e convenientes. Perversos, porque contribuem para a reprodução das desigualdades sócio-ambientais, em função das diferenças existentes entre os distintos grupos sociais

que territorializam o espaço. Convenientes, porque a desigualdade dentro de um sistema é um elemento necessário, como parte integrante de uma sociedade que mantém um padrão de riscos que potencializa a reprodução do capital e que é compatível com os grupos dominantes que definem seus territórios.

As políticas públicas urbanas, seja na esfera de proposição nacional, estadual ou local, podem perder espaços importantes de negociação, regulação e definição de diretrizes para fenômenos que se produzem em seus próprios territórios, a despeito dos processos políticos de descentralização que aparentemente dariam maior peso às decisões político-administrativas nas esferas locais, no Brasil. Registra-se um desenvolvimento desequilibrado e polarizado entre territórios ricos, dinâmicos, de um lado e, de outro, “territórios empobrecidos”, como resultado do capitalismo flexível apoiado nas inovações tecnológicas – que privilegiam não a realidade complexa e suas relações intra e inter-regionais – e na redução crescente da intervenção estatal para o desenvolvimento, mesmo na mediação entre os diferentes agentes sociais para mitigar conflitos sócio-espaciais.

Um sistema de planejamento e gestão adequado implicaria num maior envolvimento dos diferentes atores sociais na construção de cada uma das etapas que envolvem a elaboração do plano, desde o reconhecimento da realidade urbana inserida em seu contexto municipal e regional, passando pela definição de estratégias e planos de ações e tendo continuidade ao longo da implementação das diretrizes definidas.

2. Planos diretores municipais no estado do Rio Grande do Sul

2.1 Comentários sobre a metodologia utilizada

Para realização das análises aqui relatadas foram considerados os dados quantitativos disponibilizados em planilhas divulgadas pelo Ministério das Cidades em 2007 em seu sítio eletrônico, referentes aos planos diretores desenvolvidos pelos municípios brasileiros com obrigatoriedade de fazê-lo até outubro de 2006.

São considerados instrumentos obrigatórios indicados no Estatuto da Cidade: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU Progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Outros instrumentos igualmente previstos no Estatuto da Cidade (EC), embora considerados não

obrigatórios, são igualmente objeto de análise deste trabalho, tais como: Direito de Preempção; Outorga Onerosa de Construir; Operações Urbanas Consorciadas; Transferência do Direito de Construir.

A elaboração dos dados aqui apresentados por região e estado, destacando Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, partiu da utilização dos seguintes arquivos:

a) **Situação dos planos diretores participativos no Brasil**, considerando as seguintes categorias: sem revisão até 10/10; aprovados; em aprovação; em desenvolvimento; não está sendo realizado; sem informação.

b) **Instrumentos e conteúdos previstos nos planos diretores ou em lei específica**. Os **instrumentos** foram subdivididos em duas categorias: os obrigatórios⁴, ou seja, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo; e os indicados no Estatuto da Cidade, embora considerados não obrigatórios: direito de preempção; transferência do direito de construir; outorga onerosa do direito de construir e operações urbanas consorciadas. Optou-se por inserir também a Zona Especial de Interesse Social por entender que a opção de usá-la pode garantir direitos sociais a grupos minoritários da cidade. Quanto aos **conteúdos previstos**, estes foram subdivididos em duas categorias: a) os zoneamentos, incluindo nestes o macrozoneamento, zoneamento ecológico-econômico, zoneamento especial de interesse ambiental e zoneamento especial de preservação cultural; b) as estratégias de planejamento e gestão territorial, através da consolidação das leituras técnica e comunitária, definição de eixos estratégicos; diretrizes para as políticas setoriais, diretrizes para investimentos prioritários e estrutura de sistema de planejamento e gestão.

As informações e apreciações a seguir resultam das análises realizadas através da adaptação das tabelas do Ministério das Cidades ao propósito deste artigo. Ressalta-se que os dados são de natureza quantitativa, necessitando de esclarecimentos mais específicos acerca das justificativas na realidade regional em

⁴ Embora a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública também seja um instrumento obrigatório, segundo o Estatuto da Cidade, este não foi disponibilizado nos arquivos do Ministério das Cidades.

estudo, o que ainda não foi desenvolvido pela pesquisa que se encontra em andamento.

2.2 Análise da situação dos planos diretores na Macro-região Sul brasileira e no Rio Grande do Sul

A experiência encetada pelo Estatuto da Cidade promoveu um processo em todo país de desenvolvimento de planos diretores, sobretudo para municípios com população acima de 20 mil habitantes. No país, segundo dados do Ministério das cidades (2007), dos 1682 municípios com obrigatoriedade, 1335 tomaram a iniciativa de desenvolver seus planos, seja através de ações das prefeituras municipais ou de terceirizações dos processos.

O Rio Grande do Sul apresenta em sua realidade regional algumas particularidades. De acordo com a Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul (FEE/RS), o estado conta atualmente com uma população de 10.867.102 habitantes e 281.748,5 km² de extensão territorial.

A ocupação do território do Rio Grande do Sul é caracterizada por ter ocorrido de três formas bastante distintas: a) a ocupação jesuítica, conhecida como Missões, concentrada na porção noroeste do estado, na qual já havia grande concentração indígena; b) a ocupação da área de campos, promovida portugueses, açorianos e luso-brasileiros (Brum, 1985) primordialmente na região que hoje representa a metade sul do estado; e c) a ocupação da mata, realizada por primordialmente por migrantes alemães (1824) e italianos (1874), basicamente concentrada no centro e expandindo-se por toda a extensão do planalto em direção ao norte do estado. A diversidade de culturas e as diferentes formas de apropriação do território ao longo de sua história permitiram a atual identificação de regiões claramente distintas, com aspectos econômicos e culturais diferenciados.

A partir da década de 1970 o estado também se destacou em relação a outros estados do país por estratégias políticas consideradas mais participativas, como, por exemplo, o orçamento participativo e a promulgação da lei estadual 10.116/1994 de desenvolvimento urbano, a qual já antecipava alguns conteúdos pertinentes à lei federal Estatuto da Cidade de 2001, ao dispor sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana; sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins

urbanos; e sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios.

No processo em estudo, segundo o Ministério das Cidades, do total dos 496 municípios do estado, 119 encontravam-se em situação de realização dos planos diretores. Destes, 36,2% já têm seus planos aprovados, 22,3% em aprovação e 27,5% estão em situação de desenvolvimento. Os dados referentes à região sul revelam uma aproximação à realidade brasileira, sendo que o estado do Rio Grande do Sul apresenta um maior número de planos aprovados (40,3%). Tal situação parece demonstrar, ao menos quantitativamente, uma resposta positiva à mobilização das prefeituras municipais no sentido de efetivar o processo (ver Tabela 1).

TABELA 1 - Situação dos planos diretores - região sul e Brasil

UF	Situação dos planos diretores											
	Até 10/10 sem revisão		aprovados		em aprovação		em desenvolv.		Não está fazendo		Sem inform.	
PR	1	1,0%	37	36,6%	20	19,8%	34	33,7%	3	3,0%	6	5,9%
RS	3	2,5%	48	40,3%	25	21,0%	31	26,1%	1	0,8%	11	9,2%
SC	3	2,8%	17	15,6%	23	21,1%	47	43,1%	12	11,0%	7	6,4%
Região Sul	7	2,1%	102	31,0%	68	20,7%	112	34,0%	16	4,9%	24	7,3%
Total Brasil	18	1,2%	562	36,2%	346	22,3%	427	27,5%	89	5,7%	110	7,1%

Fonte: Ministério das Cidades, 2007.

Em relação aos instrumentos obrigatórios previstos, observa-se igualmente que houve uma tentativa de atendimento às indicações previstas no Estatuto da Cidade. O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e o IPTU Progressivo no Tempo podem indicar uma preocupação quanto ao atendimento à função social da cidade, através da ação pública sobre vazios urbanos. No caso do estado gaúcho, observa-se que ambos apresentam percentuais (81,5% e 74,8% respectivamente) acima da média da região e do país. (Ver Tabela 2).

TABELA 2 - Instrumentos obrigatórios previstos nos planos diretores municipais - região sul e Brasil

UF	Instrumentos			
	Parcel., edificação ou utiliz. compulsórios		IPTU progressivo no tempo	
PR	76	75,2%	65	64,4%
RS	97	81,5%	89	74,8%

SC	75	68,8%	80	73,4%
Região Sul	226	68,7%	234	71,1%
Brasil	977	72,7%	919	68,4%

Fonte: Ministério das Cidades, 2007.

Quanto aos instrumentos não obrigatórios previstos, a região sul igualmente se aproxima dos percentuais nacionais, destacando-se o Rio Grande do Sul, um pouco acima desta média, com destaque para a utilização das Zonas Especiais de Interesse Social (79,0%) e do Direito de Preempção (74,8%), o que pode revelar a intenção de controle decisório dos dilemas sociais e territoriais sob tutela do poder público. A opção por parcerias entre poder público e iniciativa privada parecem não ser estratégia preferencial de grande parte dos municípios, demonstrados pelos 65,5% de indicação das operações urbanas consorciadas (ver Tabela 3).

TABELA 3 - Instrumentos não obrigatórios previstos nos planos diretores municipais - região sul e Brasil

UF	Instrumentos									
	ZEIS		Direito de Preempção		Transf. do D. de Construir		Operações Urbanas Consorciadas		Outorga Onerosa do D. de Cosntruir	
PR	58	57,4%	63	62,4%	51	50,5%	57	56,4%	48	47,5%
RS	94	79,0%	89	74,8%	86	72,3%	78	65,5%	81	68,1%
SC	74	67,9%	69	63,3%	64	58,7%	57	52,3%	58	53,2%
Região Sul	248	75,4%	221	67,2%	201	61,1%	192	58,4%	187	56,8%
Brasil	838	62,4%	814	60,6%	778	57,9%	717	53,4%	725	54,0%

Fonte: Ministério das Cidades, 2007.

Quanto aos conteúdos previstos nos planos diretores da macro-região, no que concerne aos zoneamentos, destaca-se no estado a utilização do Macrozoneamento (90,76%) pelos municípios, o que pode ser justificado pela orientação estabelecida na Resolução nº 34/2005, ao indicar que as funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão definidas a partir da destinação de cada porção do território do município bem como da identificação dos imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados, no caso de sua existência. Desta forma, entende-se que estas estratégias mais abrangentes são importantes no processo de reconhecimento dos distintos e complexos valores municipais impressos nos territórios. Já o Zoneamento Especial de Interesse Ambiental foi realizado em 89,1%

dos municípios gaúchos, revelando que, em relação a outros estados da macro-região e à média nacional, o Rio Grande do Sul apresenta resultados superiores.

TABELA 4 - Conteúdos previstos nos planos diretores municipais da região sul e Brasil: zoneamentos

UF	Conteúdos							
	Macrozoneamento		Zoneamento Ecológico Econômico		Zona Especial de Interesse Ambiental		Zona Especial de Preservação Cultural	
PR	81	80,20%	64	63,4%	75	74,3%	50	49,5%
RS	108	90,76%	84	70,6%	106	89,1%	82	68,9%
SC	83	76,15%	45	41,3%	75	68,8%	64	58,7%
Região Sul	272	82,67%	193	58,7%	256	77,8%	196	59,6%
Brasil	1050	76,45%	762	55,0%	1004	73,0%	800	58,2%

Fonte: Ministério das Cidades, 2007.

Seguindo ainda as diretrizes do Estatuto da Cidade e do artigo 3º da Resolução nº 25/2005, os processos participativos devem ser prerrogativas dos planos diretores. Do ponto de vista das estratégias de planejamento e gestão utilizadas pelos municípios, seja durante o processo de sua elaboração, através da consolidação das leituras técnica e comunitária, seja na definição de diretrizes de para políticas setoriais ou investimentos prioritários, ou ainda na definição de uma estrutura de sistema de planejamento e gestão municipal, observa-se, mais uma vez uma diferença acerca dos percentuais do estado com relação à macro-região e ao país, ressaltando-se a definição de eixos estratégicos e da estrutura de sistema de planejamento e gestão, ambos com 83,2%.

TABELA 5 - Conteúdos previstos nos planos diretores municipais da região sul e Brasil: planejamento e gestão territorial

UF	Conteúdos									
	Consolidação das Leituras Técnica e Comunitária		Definição de eixos estratégicos		Diretriz para as Políticas Setoriais		Diretriz para investimentos prioritários		Estrutura Sistema de Planej. e Gestão	
PR	56	55,4%	73	72,3%	74	73,3%	59	58,4%	73	72,3%
RS	93	78,2%	99	83,2%	94	79,0%	67	56,3%	99	83,2%
SC	73	67,0%	73	67,0%	73	67,0%	55	50,5%	66	60,6%
Região Sul	222	67,5%	245	74,5%	241	73,3%	181	55,0%	238	72,3%
Brasil	848	62,6%	914	67,5%	968	71,3%	741	54,1%	913	66,8%

Fonte: Ministério das Cidades, 2007.

A consolidação da leitura técnica apresenta 78,2% do total dos municípios do estado, percentual acima da média nacional. Consideram-se como hipóteses para tal resultado, em primeiro lugar, a tardia iniciativa, não apenas no Rio Grande do Sul, mas em todo país de deflagrar o processo, considerando que processos efetivamente participativos, através de atividades permanentes de divulgação, mobilização, sensibilização, informação e audiências públicas, necessitam de um tempo para seu desenvolvimento. Em segundo lugar, a desqualificação técnica quanto ao conhecimento de metodologias participativas também pode ter influenciado neste resultado.

3 Considerações finais

Embora os resultados do Ministério das Cidades representem informações apenas quantitativas e a despeito das críticas voltadas aos conteúdos da Lei, é possível verificar que o processo promoveu um amplo movimento de ação municipal, a partir do qual se poderá entender algumas fragilidades, lacunas ou potencialidades a serem perseguidas.

No estado do Rio Grande do Sul observa-se um percentual superior ao da macro-região e do país em quase todos os itens analisados, seja do ponto de vista dos zoneamentos, enquanto estratégia básica de planejamento, seja quanto à definição de diretrizes de gestão municipal. Tal resultado pode refletir a experiência estadual no que concerne à utilização de metodologias participativas em diversas instâncias, facilitando os processos de mobilização e sensibilização comunitária. Neste cenário, para além da realização dos planos, a sua implementação em um sistema de planejamento e gestão nos moldes estabelecidos pelo Estatuto da Cidade constitui-se em desafio a parte para as municipalidades, sobretudo na definição de sistemas de planejamento e gestão de seus territórios.

O acompanhamento dos aspectos qualitativos dos planos em âmbitos regionais pode tornar-se importante, na medida em que permitirá uma avaliação dos procedimentos adotados pelos municípios em termos de planejamento participativo, do entendimento da função social da cidade e da propriedade urbana e do conceito

de cidade que está implícito nestes aspectos. Este deve ser o objetivo a se perseguir em trabalhos futuros por este grupo.

4 Referências

BOSCHI, Renato R. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador, *in: Dados*, vol.42 n.4, Rio de Janeiro, 1999, disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581999000400002&script=sci_arttext&lng=pt. Acesso em: 06/03/2008.

BRANDÃO, Carlos A.; COSTA, Eduardo J. M. da; ALVES, Maria A. da S. Construir o espaço supralocal de articulação socioprodutiva e das estratégias de desenvolvimento: os novos arranjos institucionais, *in: DINIZ, Clélio C.; CROCCO, Marco (org.). Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BRASIL. *Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257 de julho de 2001*.

BRUM, Argemiro. *Modernização da Agricultura – Trigo e Soja*. Ijuí: FIDENE/UNIJUÍ, 1985.

CORREA, R. L. (1992). “Corporação, Práticas Espaciais e Gestão do Território”, *in: Revista Brasileira de Geografia*, 54(3): 115-121. Rio de Janeiro. pp. 116-119.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Resolução n. 34 de 01 de julho de 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Pesquisa Plano Diretor Participativo*. Convenio Ministério das Cidades/CONFEA, agosto de 2007.

MOREIRA, Antônio C. M. L. Conteúdo e Tipologia de Planos Diretores, *in: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA / CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas*. Ed. Especial. São Paulo: CEPAM, 1999, p. 248-255.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *O Estatuto da Cidade: novo marco legal para os municípios brasileiros*. Material produzido para o Congresso realizado dias 17, 18 e 19 de outubro de 2001 em Porto Alegre/RS. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/cedim/usu_doc/estatuto_cidade.pdf>. Acesso em 15/01/2006.

RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1980.

REZENDE, Denis A. Rezende; ULTRAMARI, Clovis. Plano Diretor e Planejamento Estratégico Municipal, IN: *RAP* Rio de Janeiro 41(2):255-71, Mar./Abr. 2007.

REZENDE, Vera. *Planejamento Urbano e Ideologia: Quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982. (Coleção Retratos do Brasil; v.159).

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1997.

SANTOS, Sarah M. M. dos.; PIRES, Maria C. S. O município e a gestão urbana: novas exigências in: *São Paulo em Perspectiva*, 10(3) 1996, p. 88-95.

SILVEIRA, Rogério L. L. *Cidade, Corporação e Periferia Urbana*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, 242p.

STEPHAN, Ítalo Itamar C. *A aplicação dos planos diretores e leis de controle do uso e ocupação do solo em cidades de médio porte demográfico, no estado de Minas Gerais, no período 1988 – 1998*. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: USP, 2006.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor, in: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA / CEPAM. *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. Ed. Especial. São Paulo: CEPAM, 1999, p.237-247.