

OS PLANOS DIRETORES PÓS-ESTATUTO DA CIDADE: UM ESTUDO A PARTIR DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 7 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

SILVA, Jonas D.¹; SEIDENBERG, Dieter R.²

^{1,2} Instituição, Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ)

Email: silvajonasd@fahor.com.br

RESUMO

Este artigo tem o intuito de mostrar, como as diretrizes do Estatuto da Cidade, estão sendo incorporadas ao planejamento urbano dos municípios, numa análise a partir, dos primeiros planos diretores pós-Estatuto da Cidade, elaborados por municípios da Região Funcional 07, do Rio Grande do Sul. De modo mais específico, visa mostrar o conteúdo, a definição da função social e os sistemas de acompanhamento e controle, numa análise estruturada em três dimensões: a política urbana; o planejamento e a gestão urbana; e o regramento da ocupação e da expansão urbana. Este artigo é resultado de uma pesquisa exploratória qualitativa-descritiva inicial do tema, a partir da perspectiva interpretativista. Ao concluir, propõem-se uma reflexão acerca do planejamento urbano (territorial), como estratégia de desenvolvimento.

Palavras-chaves: Plano diretor; Função social; Sistema de gestão; Estatuto da Cidade.

CITY'S POST-STATUTE DIRECTOR PLANS: A STUDY FROM MUNICIPALITIES OF THE FUNCTIONAL REGION OF PLANNING 7 OF THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL

ABSTRACT

This paper intends to show how the guidelines of the City Statute are being incorporated into the urban planning of the municipalities, in an analysis based on the first post-Statute City Plans drawn up by municipalities of the Functional Region 07, in Rio Grande do Sul. A more specific way is to show the content, the definition of the social function and the monitoring and control systems, in a structured analysis in three dimensions: urban policy; planning and urban management; And the rule of occupation and urban expansion. This article is the result of a qualitative-descriptive exploratory research of the theme from the interpretative perspective. In conclusion, we propose a reflection on urban (territorial) planning as a development strategy.

Keywords: director plan; social role; Management system; Statute of the City.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta um estudo exploratório, sobre os planos diretores Pós-Estatuto da Cidade, realizado em municípios integrantes da Região Funcional de Planejamento 7¹, do Estado do Rio Grande do Sul, formada pelos Coredes² (Conselhos Regionais de Desenvolvimento) Celeiro, Fronteira Noroeste, Noroeste Colonial e Missões, totalizando 77 municípios. A pesquisa foi realizada a partir das diretrizes estabelecidas pela Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade (EC), que regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, e estabelece diretrizes gerais da política urbana no Brasil.

Para contextualizar o tema é preciso pontuar alguns aspectos importantes. Primeiro, a responsabilidade pelas questões urbanas no Brasil está a cargo dos municípios, por determinação da Constituição Federal de 1988 e regulamenta o Estatuto da Cidade. Segundo, foi a partir da segunda metade do século XX, que o processo de urbanização levou à rápida transformação das cidades, determinada pelo crescimento vegetativo, conjugado com a migração (êxodo) rural e intraurbana.

Terceiro, no caso do Brasil, embora os núcleos urbanos já existissem desde o processo de colonização portuguesa, foi no final da terceira década do século XX que as cidades passaram a sedes municipais, com o Decreto-Lei 311 de 1938, se constituiu no primeiro marco legal urbano (VEIGA, 2008). Com isso, a cidade passou a ser o espaço para a instituição do núcleo municipal, sendo critérios para a autonomia dos municípios a existência de um “núcleo urbano”, ou uma “vila” como espaço apropriado à instalação da administração local, assegurando a condição de autonomia aos municípios.

Por fim, um quarto ponto a se considerar, é o fato de a evolução urbana ser “ao mesmo tempo espacial e temporal” (LEFEBVRE, 2002). Ela é espacial porque o processo de urbanização acontece num espaço, que é modificado por este, e é temporal porque se desenvolve ao longo do tempo. A dinâmica desta evolução, espacial e temporal, depende de uma série de fatores que, no caso do Brasil, levaram a formação de uma rede urbana concentrada em poucas cidades de grande e médio porte, e, muitas cidades de pequeno porte, conforme Censo Demográfico (IBGE, 2010).

¹ As Regiões Funcionais de Planejamento são subdivisões territoriais do estado, que servem de base para a elaboração do orçamento estadual, pela Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento Regional.

² Os Coredes são fóruns de discussão e decisão a respeito de políticas e ações, que visam o desenvolvimento regional, criados no início da década de 1990.

Isto posto, cabe registrar que a urbanização é um processo de transformação de uma população, predominantemente rural, em uma população majoritariamente urbana, resultante da migração, sobretudo da população pobre do meio rural (SAMPAIO JR. 1999). Este processo de urbanização “provoca violentas modificações nas antigas e equilibradas relações entre o meio rural e o meio urbano” (TOSHIO MUKAI, apud BASTOS, 1990, p. 200).

No processo de planejamento urbano, deve-se tomar cuidado para não ignorar as características próprias de cada cidade, evitando a reprodução de uma realidade onde “as cidades estão cada dia mais padronizadas e uniformizadas” (JEUDY, 2005, p. 12). Por isso devem ser definidas estratégias e regulações que respeitem as características próprias de cada cidade e seus aspectos econômicos, ambientais e socioculturais. Deve tratar de temas como as limitações urbanísticas para as edificações, a sustentabilidade ambiental, a habitação e a regularização fundiária, a distribuição espacial das atividades econômicas, a partir de uma gestão democrática e participativa (BERNARDY; ZUANAZZI; MONTEIRO, 2008; SILVA, 2008).

Ademais, ao instituir os regramentos do planejamento urbano, o plano diretor deve abranger alguns elementos básicos: “a) reflexão orientada para o futuro; b) escolha entre alternativas otimizadas de desenvolvimento; c) considerações de limites, restrições e potencialidades; d) possibilidades de diferentes cursos de ações; e) preocupação com a resolução de conflitos de interesses” (CULLINGWORTH, 1997 apud SOUZA, 2004, p.34).

2 DESENVOLVIMENTO E DEMONSTRAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1 REFERENCIAL TEÓRICO

O período que marca o nascimento do planejamento urbano no Brasil se dá em 1875, quando são apresentados os primeiros relatórios da “Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro”, criada em 1874, pelo Ministro do Império João Alfredo Correa de Oliveira. O relatório traz pela primeira vez “dois conceitos-chave: o de plano e o de conjunto geral ou global, associados ao espaço urbano” (VILLAÇA, 1999: 194-195).

Este processo de planejamento urbano inicial no Brasil é baseado na ideia dos planos de melhoramentos e embelezamentos. São inspirados nas intervenções urbanas com pretensões científicas, que se iniciaram ao final do século XIX nas grandes metrópoles europeias, com o de Barcelona e Paris. De certo modo, é uma proposta que serve para a nova classe dominante impor a sua ideologia e rejeitar o passado colonial, por meio da transformação das cidades por meio de grandes avenidas, praças e monumentos. A concepção da época era que o Brasil precisava se modernizar, e isso significava adotar padrões europeus para suas cidades.

Este processo pauta a "criação" de novas cidades mais modernas e progressistas, que atendessem aos interesses das classes dominantes, sem preocupação com todos os habitantes das cidades. Estas medidas eram pautadas pelo higienismo³ que, surgido com o liberalismo⁴, visava construir ambientes mais salubres, que evitassem doenças consideradas um mal que afetava toda a vida social. De forma excludente, aqueles que não podiam fazer melhoramentos nos seus imóveis eram forçados a se colocar à margem da cidade bela, moderna e sadia.

O segundo período, no planejamento urbano no Brasil, inicia em 1930 e vai até 1992. Pode se dizer que, a partir dos anos 30, o planejamento de fato passa a integrar a pauta oficial dos governos, inspirado fundamentalmente no modernismo progressista. É nesse período que “os governos locais e estaduais, bem como a União, adotaram o modernismo progressista como seu estilo oficial” (SANTOS, 1993, p. 43), quando as áreas centrais das principais cidades brasileiras têm implantados projetos de renovação urbana.

No início da década de 1990, já com a nova Constituição Federal (1988), inicia o terceiro período do planejamento urbano no Brasil, que se estende até 2001, quando entra em vigor a Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. Fruto dos vários movimentos pela reforma urbana, iniciados em 1963, quando da realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, em Petrópolis-RJ, vem para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, inaugurando uma nova fase para a questão urbana no Brasil.

A partir de 2001, com o Estatuto da Cidade (EC), surge um novo período do planejamento urbano brasileiro, tendo no Plano Diretor seu instrumento básico, o que dá início à construção de uma nova geração de planos, com vistas a atender as diretrizes estabelecidas pela nova regulamentação.

A Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (EC), reforça e ratifica o que fora estabelecido pela Constituição Federal de 1988, no capítulo da política urbana: o Plano Diretor é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Além das diretrizes gerais, o Estatuto da Cidade no seu Capítulo III trata especificamente do Plano Diretor dedicando os arts. 39, 40, 41 e 42, para estabelecer as questões fundamentais e básicas a serem incluídas nos planos dos municípios.

³ O higienismo é um pensamento do final do século XIX, que prevalece até os anos de 1950, pregando o equilíbrio das dimensões do indivíduo, tanto físico, intelectual e moral.

⁴ O liberalismo é a teoria que defende as livres iniciativas individuais, com a mínima intervenção do Estado nos aspectos econômico, social e cultural das pessoas e da sociedade.

Inicialmente, o art. 39 versa sobre a definição de função social da propriedade, como uma atribuição do Plano Diretor, sendo que deve estar de acordo com as diretrizes do art. 2º do Estatuto. Em sequência, o art. 40 traz a afirmação do Plano Diretor como instrumento integrante do processo de planejamento municipal, sendo ele uma espécie de orientador para a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA).

Por sua vez, o art. 41 define expressamente quais municípios ficam obrigados a elaborar seus Planos Diretores, incluindo aqueles com mais de 20 mil habitantes, as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de especial interesse turístico, áreas de influência de significativo impacto ambiental e, àquelas nas quais, o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos definidos no § 4º do Art. 182 da Constituição Federal. No mesmo artigo, também é estabelecido que nos municípios com mais de quinhentos mil habitantes, deve ser elaborado plano de transporte urbano integrado ou incluí-lo no próprio Plano Diretor do município.

Por fim, o art. 42 apresenta o conteúdo mínimo do Plano Diretor, que inclui a delimitação de área urbana sujeita ao parcelamento do solo, ainda que compulsoriamente e a obrigatoriedade de um sistema de acompanhamento e controle. Além disso, estabelece como conteúdo mínimo para o Plano Diretor versar sobre: o direito de preempção⁵; da outorga onerosa do direito de construir⁶; das operações urbanas consorciadas⁷; da transferência do direito de construir⁸; e do estudo do impacto de vizinhança⁹. Este artigo, de modo mais específico, estabelece quais instrumentos da política urbana do Estatuto da Cidade devem ser incluídos, obrigatoriamente, no Plano Diretor.

Cabe ressaltar, que o Plano Diretor é um instrumento jurídico de natureza vinculante, ou seja, deve ser seguido tanto pelo Poder Público quanto pela iniciativa privada. Isso deriva consequências em todos os aspectos, incluindo o plano econômico já que estabelece o

⁵ O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

⁶ A outorga onerosa do direito de construir é a possibilidade de o proprietário construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

⁷ A operação urbana consorciada é o conjunto ações coordenadas pelo município, com a participação dos outros atores como proprietários, moradores, usuários e investidores privados com o objetivo viabilizar transformações urbanísticas.

⁸ A transferência do direito de construir é a possibilidade do proprietário de imóvel urbano, privado ou público, exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor.

⁹ O estudo de impacto de vizinhança é um instrumento que mostra os efeitos positivos e negativos do um empreendimento ou atividade ao local no qual será instalado.

ordenamento territorial e é no espaço físico-geográfico que as atividades econômicas se desenvolvem. Esta constatação abre espaço para considerar o Plano Diretor um instrumento jurídico e de planejamento, que deve ir para além do mero ordenamento do território, mas incorporar estratégias de desenvolvimento local sustentável.

Em suma, o Estatuto da Cidade, coloca Plano Diretor em condições de se constituir na principal ferramenta de planejamento municipal, servindo de ancora para a elaboração dos demais planos setoriais e as peças orçamentárias.

2.2 METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta pesquisa seguiu o paradigma interpretativista, o que não consente com uma realidade dada e única, rejeitando a ideia de leis universais para explicar a complexidade dos fenômenos sociais. Assim, as interpretações do real só são possíveis pela relação intersubjetiva entre sujeito e objeto de conhecimento, para qual se utiliza preferencialmente as metodologias qualitativas.

Assim, esta pesquisa visa apresentar uma interpretação de como as políticas urbanas, os princípios e objetivos gerais, e, os conteúdos dos planos diretores estudados, estão adequados às diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. Isso é feito pela interpretação que o autor dá aos dados sistematizados, a partir da análise dos planos diretores, com base no Estatuto da Cidade e no referencial teórico.

Trata-se de um estudo exploratório, que visa conhecer melhor o problema já que não se tem muita informação sobre tema estudado, numa abordagem qualitativo-descritiva, buscando descrever as informações obtidas sem quantificá-las, tendo como objeto os planos diretores pós-Estatuto da Cidade de municípios integrantes da Região Funcional 7. A amostragem é formada por 7 (sete) municípios, opção esta em função da impossibilidade de recursos para aplicá-la num universo maior municípios, sendo usado como critério de escolha o tamanho da população estimado pelo IBGE Cidades 2014 (IBGE, 2014). Foram escolhidos aqueles que têm população superior a 20 mil habitantes, que estão, entre outros, obrigados a revisar ou elaborar seus planos diretores. Desta forma, a pesquisa foi aplicada nos municípios, constantes na tabela 1.

Tabela 1: Municípios pesquisados e suas respectivas populações

Município	População IBGE Cidades 2014	COREDE
Ijuí	82.563	Colonial
Santo Ângelo	78.908	Missões
Santa Rosa	71.961	Noroeste
Panambi	40.804	Colonial

São Luiz Gonzaga	35.266	Missões
Três Passos	24.656	Celeiro
Três de Maio	24.478	Noroeste

Fonte: o autor

Os dados da pesquisa foram obtidos por intermédio da análise das leis municipais, que instituem os planos diretores em cada um dos municípios. Depois de coletados os dados, foram analisados e elaborados quadros, com a finalidade de observar os itens presentes nos planos pesquisados. Estes itens foram agrupados e relacionados com as diretrizes e demais definições do Estatuto da Cidade.

Neste processo, os dados foram organizados de forma a permitir sua relação com a teoria e com o Estatuto da Cidade de forma a possibilitar a identificação de respostas ao problema investigado, e a partir da sua interpretação, encontrar o sentido mais amplo ao disposto nos planos diretores pesquisados.

2.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Aqui são apresentados, inicialmente, os dados referentes ao conteúdo mínimo que os planos diretores devem tratar, com base no que estabelece o art. 42 do Estatuto da Cidade. Todos apresentam as delimitações das áreas urbanas sujeitas ao parcelamento do solo e as áreas rurais, e o sistema de acompanhamento e controle (sistema de gestão), dois dos pontos exigidos pelo Estatuto da Cidade. Aqui, cabe registrar que a questão rural é basicamente citada apenas na delimitação de áreas urbana e rural, não recebendo mais tratamento ao longo dos planos diretores.

Outro ponto convergente entre os planos é que todos definem as condições e a forma do exercício do direito de preempção pelo município, naquelas áreas de interesse público, seja para preservação do ambiente natural, implantação de infraestrutura ou habitação de interesse social. Registra-se ainda que, na maioria dos planos diretores pesquisados, o tema da preempção é abordado como do direito de preferência, que tem a mesma finalidade, porém com uma terminologia diferente da definida pelo Estatuto da Cidade.

Um aspecto, que nenhum dos municípios definiu em seus planos diretores, é identificação das áreas sujeitas à alteração de uso mediante contrapartida do beneficiário. Entretanto, é definido, de forma genérica, que aqueles casos especiais poderão ser objeto de legislação específica, o que indica que qualquer área poderia ter alterado o seu uso, desde que classificada como caso especial.

As outorgas onerosas do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir, aparecem nos planos diretores de seis dos sete municípios pesquisados. A exceção é o Município de São Luiz Gonzaga, que não apresenta nenhum destes três pontos em seu plano diretor. Cabe ressaltar, que este é o mais antigo dos planos analisados, instituído em 2002, ano seguinte à entrada em vigor do Estatuto da Cidade.

Registra-se, que as outorgas onerosas são previstas nos planos como forma de aumentar o potencial construtivo de um terreno, mediante pagamento ao município pelo proprietário. As operações urbanas consorciadas são previstas para aquelas áreas que necessitam de interferência específica, como nos casos de regularização fundiária de interesse social, por exemplo. Com relação à transferência do direito de construir é prevista, basicamente, para aquelas áreas que sofreram restrições construtivas para preservação do ambiente natural ou cultural.

Ainda com relação às definições gerais dos planos diretores, estes trazem em seu escopo, a definição de objetivos que visam orientar aquilo que se busca atingir, a partir de sua aplicação enquanto ferramenta de planejamento municipal. Neste sentido, os objetivos predominantes são: integração social; desenvolvimento econômico; preservação ambiental/cultural; mobilidade e acessibilidade; infraestrutura/serviços públicos; acesso à habitação regular; participação cidadã; e integração regional.

Cinco dos sete municípios coincidem em todos os seus objetivos definidos nos seus respectivos planos diretores, sendo que os outros dois trazem um número menor de objetivos. Mesmo assim, estes coincidem com os estabelecidos pelos demais. Um dos municípios não inclui como objetivo, a integração social e a mobilidade e acessibilidade, outro não inclui o desenvolvimento econômico, e dois não incluem a participação cidadã e a integração regional.

Com relação à integração regional, observa-se que a maioria dos municípios estudados expressa nos seus planos diretores a preocupação com o tema, basicamente sob dois aspectos: orientar sua política de desenvolvimento com base nas políticas regional, e estadual e a articulação com os municípios vizinhos. O município de Santo Ângelo vai um pouco além do alinhamento das suas ações às políticas regionais, assumindo, dentro do plano diretor, uma postura de protagonista regional. Isso fica evidente quando define como instrumento auxiliar, do seu plano diretor “os planos de integração regional”, como é estabelecido no item I, do Parágrafo Único, do art. 199, da Lei Municipal 3.526/11, que institui o Plano Diretor de Santo Ângelo. Além disso, coloca como princípio no seu plano diretor, o “desenvolvimento municipal e regional sustentável”.

Avançando na análise dos planos diretores dos municípios pesquisados, observa-se que são doze, os temas que são majoritariamente tratados, e, que podem ser agrupados na composição de três grandes funções nos planos diretores, com vista a compor: a política urbana; o planejamento e gestão urbana; e o regramento da ocupação e expansão urbana. Estas três grandes funções estão representadas com seus respectivos temas no quadro 1.

Quadro 1: Os temas e funções agrupadas nos planos diretores

OS TEMAS DOS PLANOS DIRETORES	FUNÇÃO QUE COMPÕEM NOS PLANOS DIRETORES
I - disposições preliminares	Política Urbana
II - a política de desenvolvimento urbano	
III - diretrizes gerais	
IV - gestão democrática	Planejamento e Gestão Urbana
V - instrumentos da política de desenvolvimento	
VI - ordenamento físico-territorial (macrozoneamento)	
VII - sistema viário	
VIII - zoneamento de usos	
IX - regime urbanístico	Regramento da Ocupação e Expansão Urbana
X - parcelamento do solo	
XI - infrações e sanções administrativas	
XII - disposições transitórias	

Fonte: autor

A função social, da cidade e da propriedade, é o tema central dos planos diretores, já que serve para orientar a política de desenvolvimento do município. A função social da cidade é definida nos planos diretores estudados, de forma a atender, basicamente, o item I, do art. 2º do Estudo da Cidade, que dispõem sobre o direito a cidades sustentáveis. Seis dos sete planos diretores analisados, reproduzem as expressões, tal quais são apresentadas no Estatuto da Cidade, colocando como função social da cidade a garantia do direito de todos os munícipes à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Além disso, estes seis planos diretores trazem nas suas definições de função social da cidade, mais dois aspectos: a dignidade humana; e a mobilidade urbana e acessibilidade.

Percebe-se que ao abordar o tema, os municípios foram além do que o Estatuto da Cidade define, já que a questão da dignidade humana, por exemplo, não é tratada diretamente pelo estatuto. De certo modo, juntamente com outros, é um dos dispositivos constitucionais sobre os quais o estatuto está amparado. A dignidade da pessoa humana é um princípio estabelecido pelo item II, do art. 1º da Constituição Federal. Quanto à mobilidade urbana e a acessibilidade, a inclusão do tema nos planos diretores reflete de certa forma, uma sintonia

destes municípios com esta temática que é atual, e que está ligada a duas questões importantes: a sustentabilidade das atividades urbanas e a inclusão social e econômica.

A função social da propriedade é definida nos planos diretores estudados, como a destinação ou ocupação compatível quatro aspectos: habitação; atividades econômicas; proteção ambiental; e preservação do patrimônio histórico, cultural e paisagístico. Estes pontos são comuns em cinco dos sete municípios e três deles aparecem em seis.

De modo geral, percebe-se que a definição da função social da propriedade, ajusta-se fielmente ao disposto no art. 39 do Estatuto da Cidade, que versa sobre o tema definindo como compatível com a função social, as atividades que assegurem o atendimento as necessidades básicas para a qualidade de vida dos munícipes. Neste sentido, observa-se que o que fora definido pelos municípios converge para isso, já que, a habitação e a qualidade do meio ambiente são questões que impactam diretamente na qualidade de vida das pessoas. Outro ponto colocado pelo Estatuto da Cidade, que é contemplado, é o desenvolvimento das atividades econômicas, que os planos diretores estudados, predominantemente, trazem como “atividades econômicas, geradores de emprego e renda”.

A função social é tratada pelos municípios na dimensão cidade e propriedade, visando assegurar as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, através da destinação e uso adequados da propriedade urbana, é complementada pela função social da cidade. Isso pode ser identificado, quando os municípios definem como função social da cidade, a infraestrutura e os serviços públicos, além da mobilidade e do transporte público. A questão da justiça social é percebida nos aspectos da dignidade humana, da acessibilidade, do acesso à moradia e a terra urbanizada. De modo que, a função social da cidade é complementada pela função do social da propriedade e vice-versa.

Com relação aos sistemas de acompanhamento e controle, estabelecidos nos planos diretores estudados, constata-se que predominantemente os municípios adotam um sistema composto, basicamente por três estruturas administrativas: o conselho municipal do plano diretor ou equivalente (cidade, desenvolvimento urbano, etc.); fundo municipal de desenvolvimento urbano; e sistema municipal de informações. Estas três estruturas formam o sistema municipal de planejamento e gestão do plano diretor e da cidade, estabelecendo-se como mecanismos de acompanhamento e controle, tendo suas atribuições conforme descrito a seguir.

Todos os planos diretores preveem, como parte do acompanhamento e do controle de implementação das ações de desenvolvimento urbano, a realização de audiências públicas e debates com participação de toda a comunidade. Além disso, estabelecem a publicidade das

informações e documentos que envolvam o planejamento da cidade, exatamente como prevê o Estatuto da Cidade, no parágrafo 4º, do art. 40.

CONCLUSÃO

Visando contribuir para a melhoria efetiva dos planos diretores, com base neste estudo, apresentam-se algumas sugestões práticas que podem contribuir para o planejamento urbano dos municípios. A primeira trata-se da necessidade de incluir nos planos diretores a dimensão estratégica, por meio da qual, seriam estabelecidos indicativos de ações capazes de promover o desenvolvimento. Estas estratégias poderiam ser definidas a partir da análise das condicionantes internas e externas dos municípios, com a utilização da matriz SWOT (forças e fraquezas, oportunidades e ameaças). Isso porque, nos planos diretores analisados, não se observa indicativos de ações capazes de gerar riquezas, atrair investimentos produtivos ou, ainda, potencializar as matrizes produtivas locais.

A segunda sugestão refere-se ao sistema de acompanhamento e controle, o sistema de gestão. Este sistema deve ser estabelecido, de modo, a possibilitar que os municípios passem a contar com um sistema de governança municipal. Isso poderia ser feito por meio de estruturas como o próprio conselho de desenvolvimento urbano, formado por representantes de instituições que atuam no município. Este conselho desempenharia um papel que vai além das questões físico-territoriais, atuando com um órgão, ao mesmo tempo de controle, e auxiliar na implantação das ações, garantindo a sua continuidade, mesmo em momentos de instabilidade política local. Em suma, um pacto de gestão local envolvendo todos os setores da sociedade.

A terceira sugestão refere-se à constituição de um órgão técnico com capacidade para interpretar dados e informações referentes às questões urbanas, resolver dúvidas técnicas com relação à aplicação do plano diretor e demais regramentos urbanos. A constituição deste órgão técnico visa delimitar a instância com atribuições voltada às questões físico-territoriais, deixando ao conselho um papel mais estratégico e mobilizador de forças para ações mais amplas. Este órgão técnico poderia ser formado por profissionais servidores dos municípios e outros que atuam na iniciativa privada, como engenheiros e arquitetos, indicados por seus respectivos órgãos de classe.

A quarta sugestão, é a constituição de um sistema de informações municipais, de todas as áreas da administração pública, saúde, educação, dados demográficos da população, renda, ocupação e demais informações. Este sistema teria como objetivo oferecer diagnósticos por

áreas que, integrado às questões territoriais, serviria de base às tomadas de decisões dos gestores e ajudaria a orientar a atuação do próprio conselho de desenvolvimento urbano. Os pequenos municípios poderiam ter dificuldades de montar equipes multiprofissionais, o que poderia ser equalizado por meio de parcerias com instituições de ensino superior, locais ou regionais.

As proposições, aqui apresentadas, encontram no planejamento Antrópolis (humanista), uma boa fonte de inspiração, no sentido de avançar e consolidar um modelo de planejamento urbano, que vai além das questões físico-espaciais. Nesta mesma linha, a cidade não pode ser vista como uma grande indústria da construção civil, tão pouco, como uma feira permanente de negócios imobiliários. Antes disso, precisa ser compreendida como o local da realização da vida humana na sua plenitude, entendidos os aspectos ambiental, cultural, econômico e social. Assim, as normas urbanísticas, a construção civil e as atividades imobiliárias em geral - indispensáveis para o desenvolvimento de uma cidade - devem estar a serviço da qualificação das condições de vida no espaço urbano.

A sustentabilidade do desenvolvimento de uma cidade está relacionada com as diversas áreas da administração pública, os setores privados, as organizações da sociedade civil, em seus diferentes aspectos. Deste modo, considerando o caráter vinculante do plano diretor e que é no espaço físico que as diversas atividades se desenvolvem, é preciso considerar todas as variáveis internas e externas ao elaborá-lo. Daí, a importância de contemplar a dimensão estratégica, definindo caminhos a serem seguidos para o desenvolvimento local, nas áreas econômica, social e cultural, com o uso equilibrado dos recursos naturais. Em outras palavras, o plano diretor precisa, de fato, se constituir na ferramenta básica do planejamento municipal.

Para isso, o plano diretor deve prever, não apenas investimentos públicos e privados em infraestrutura e serviços, preservação do patrimônio ambiental e cultural, mas, sobretudo, indicar cursos de ações capazes de gerar riquezas. Devem ser estabelecidas as ações capazes de atuar como imã e cola, ou seja, estratégias para atrair recursos externos, e, ao mesmo tempo criar coesão social, em torno dos mesmos objetivos (KANTER, 1996). Sem essa dimensão estratégica e esse sistema de acompanhamento, corre-se o risco de o plano diretor ser apenas mais um mero manual, ou uma carta de boas intenções, que não se traduz em ações de desenvolvimento.

Para concluir, reforça-se a necessidade de novas pesquisas na busca pela melhor compreensão das questões que envolvem o planejamento urbano nos municípios, gerando contribuições teóricas e práticas. Ademais, as sugestões aqui apresentadas visam contribuir no aperfeiçoamento, dos planos diretores e no planejamento dos municípios, que tem cada vez

mais, o desafio de melhorar as condições de vida da sua população, nos mais diversos aspectos.

REFERÊNCIAS

- BARDET, G. **O urbanismo**. Campinas: Papirus, 1990. (Coleção Ofício de Arte e Forma).
- BARTOLOZZI, M. M. L. **O melhor da cidade contemporânea**. Lisboa: G&Z Edições. Lda., 1998.
- BENEVOLO, L. **História da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1983. 729p.
- BENEVOLO, L. **Origens da urbanística moderna**. 3. ed. Lisboa: Editorial Presença. LDA., 1994. 172p.
- BRASIL, Constituição, 1988. **Constituição da república federativa do Brasil**. Belém: Banco da Amazônia S/A, 1988. 271p.
- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília: 11 jul. 2001.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília: 5 set. 2001 (Edição Extra).
- BRUAND, Y. **Arquitetura contemporânea no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1981. 397p.
- CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- CHOAY, F. **O urbanismo: utopias e realidades, uma analogia**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1992. 350p. (Coleção Estudos 67. Série Urbanismo).
- CICCACIO, A. M. **A lei das cidades**. *Urbs* – publicação bimestral editada pela Associação Viva o Centro. São Paulo, Associação Viva o Centro, a. 4, n. 22, p. 18 - 21, jul.-ago. 2001.
- DEL RIO, V. **Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento**. 3. ed. São Paulo: Pini, 1997. 198p.
- evidencias empíricas. Buenos Aires: CLACSO, 2005. No prelo.
- FERRARI, C. **Curso de planejamento municipal integrado: urbanismo**. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1991. 631p.
- FRANCO, M. A. R. **Planejamento para a cidade sustentável**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000. 296p.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo:Atlas, 1999.
- GOITIA, F. C. **Breve história do urbanismo**. 4. ed. Lisboa: Editorial Presença. LDA, 1996. 226p.
- GONZALES, S. F. N. **As formas concretas da segregação residencial em Brasília**. In: PAVIANI, A. (Org.). Brasília, ideologia e realidade/espaço urbano em questão. São Paulo: Projeto, p. 81 - 99, 1985. (Série Textos de Arquitetura).
- GRAMMONT, H.C. de. (Org.). **La nueva ruralidad en América Latina: avances teóricos y**
- GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Unicamp, 1999.
- GUEDDES, P. **Cidades em evolução**. Campinas: Papirus, 1994. 274p. (Coleção Ofício de Arte e Forma).

- GUIMARAENS, C. **Lucio Costa: um certo arquiteto em incerto e secular roteiro**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1996. 115p. (Coleção Perfis do Rio).
- GUIMARAENS, Maria Etelvina Bergamaschi. **A Participação na Revisão dos Planos Diretores** – Coleção Cadernos da Cidade. Porto Alegre: Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2010.
- HALL, Peter. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**. São Paulo: Perspectiva, 1995. 550p. (Coleção Estudos 123. Série Urbanismo).
- HAROUEL, J. L. **História do urbanismo**. Campinas: Papirus, 1990. 150p. (Coleção Ofício de Arte e Forma).
- HERSCHMANN, Micael M.; PEREIRA, Carlos A. M. "O imaginário moderno no Brasil". In: **A invenção do Brasil moderno: medicina, educação e engenharia nos anos 20-30**. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.
- HOLANDA, F. **A morfologia interna da capital**. In: PAVIANI, A. (Org.). Brasília, ideologia e realidade/espço urbano em questão. São Paulo: Projeto, p.135 - 160, 1985. (Série Textos de Arquitetura).
- KANTER, Rosabeth Moss, “**A Vantagem Competitiva das Cidades**”, Executive Digest, Janeiro, 1996.
- KOHLSDORF, M. E. **Breve histórico do espaço urbano como campo disciplinar**. In: FARRET, R. L. et al. (Orgs.). O espaço da cidade: contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto, p. 15 - 72, 1985.
- LACAZE, J. P. **Os métodos do urbanismo**. Campinas: Papirus, 1993. 129p. (Coleção Ofício de Arte e Forma).
- LAMAS, J. M. R. G. **Morfologia urbana e desenho da cidade**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, 1992. 564p.
- LE CORBUSIER. **A carta de Atenas**. Versão de Le Corbusier. São Paulo: Hucitec, Edusp.1993. (Estudos Urbanos 4. Série Arte e Vida Urbana 1).
- LE CORBUSIER. *Urbanismo*. São Paulo: Martins Fontes, 1992. 307p.
- MAGNAVITA, P. R. **Reflexões sobre ideologia, pós-modernidade e desenho urbano**. Projeto – Revista brasileira de arquitetura, planejamento, desenho industrial, construção. São Paulo, Projeto Editores Associados, n. 148, p. 69-72, 1991.
- MARCONDES, M. J. A. **Cidade e natureza: proteção de mananciais e exclusão social**. São Paulo: Studio Nobel, 1999. 238p. (Coleção Cidade Aberta).
- MARQUES, E. N. **Desenho urbano: análise morfológica e funcional para a regulamentação urbanística**. São Paulo: Mimeo, 1994. 255p. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura da USP, São Paulo.
- MUMFORD, L. **A cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991. 741 p.
- PAVIANI, A. (Coord.). **A questão epistemológica da pesquisa urbana e regional**, a. 2, n.1. Brasília: Universidade de Brasília, 1993. 79p. (Cadernos do Ceam/NEUR)
- PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.
- PLANTENBERG, C. M.; AB’SÁBER, A. N. (Orgs.). **Previsão de impactos: o estudo de impacto ambiental no Leste, Oeste e Sul - Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha**. São Paulo: USP, 1994. 569p.
- RELPH, E. **A paisagem urbana moderna**. Lisboa: Edições 70, 1990. 245p. (Arquitetura & Urbanismo).

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. **Plano diretor e gestão democrática da cidade**. IPPUR: Mimeo, 1989. 31p.

RICHARDSON, Roberto. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, C. N. F. **A cidade como um jogo de cartas**. 2. ed. São Paulo: Projeto Editores, 1993. 192p.

SCHMIDT, B.; FARRET, R. L. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1986. 95p. (Coleção Brasil: os anos de autoritarismo).

SITTE, C. **A construção das cidades segundo seus princípios artísticos**. São Paulo: Editora Ática, 1992. 239p. (Série Temas. v. 26. Arquitetura e Urbanismo).

TRIVIÑOS, A. N. S. **Cadernos de Pesquisa Ritter dos Reis** - vol. IV. Bases Teórico-Metodológicas da Pesquisa Qualitativa em Ciências Sociais. 2ª ed. Porto Alegre: Ritter dos Reis, 2001.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VEIGA, J. E. da. **Cidades Imaginárias: o Brasil e menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados, 2002.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.