

**PLANOS DIRETORES EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE:
reflexões a partir de experiências multidisciplinares***Beatriz Ribeiro **SOARES****

RESUMO: Este trabalho tem como foco o tema “plano diretor municipal”. Trata-se, especificamente, da apresentação e análise das experiências na elaboração de planos diretores para municípios de pequeno porte demográfico, localizados no Triângulo Mineiro e Sul Goiano. Diante da não obrigatoriedade de planos diretores em municípios com população menor que 20 mil habitantes – exceto em casos específicos –, conforme Estatuto da Cidade (2001), não há muitos registros sobre o tema em pauta, o que torna ainda mais importante a divulgação de experiências dessa natureza. As reflexões, que aqui se apresentam, têm como base, por um lado, análises sobre a dinâmica do ordenamento territorial e urbano no país e, por outro, a experiência de trabalho em uma equipe multidisciplinar que tratou, diretamente, da execução dos planos diretores dos municípios de Estrela do Sul (MG), Prata (MG), Tupaciguara (MG), Sacramento (MG) e Rio Quente (GO), no ano de 2007. A partir dessa atividade foi possível confirmar, entre outros aspectos: a relevância da escala municipal para a compreensão das realidades socioeconômicas e espaciais; que o planejamento integrado de áreas urbanas e rurais e a participação popular efetiva são desafios a serem alcançados; os papéis, as ações e as atribuições das administrações e instrumentos de gestão nos municípios de pequeno porte necessitam de uma avaliação detalhada. Além disso, ressalta-se que se faz necessário a ampliação dos debates sobre planos diretores nas universidades e nos diversos segmentos da sociedade.

Palavras-chave: Plano diretor municipal. Município de pequeno porte demográfico. Política e gestão territorial. Estatuto da Cidade.

ABSTRACT: This paper is focused on the theme “Municipal Management Plan”. It deals specifically with the presentation and analysis of experiences in the development of management plans in municipalities of small towns in the “Triângulo Mineiro” and the southern part of Goiás. Since it is not obligatory to have management plans in municipalities with a population of less than 20,000 inhabitants – except in specific cases – according to the City Statute (2001), there is not much information on this subject which makes it even more important to publish experiences of this sort. The considerations herewith are based on, on one hand, on the analysis of the territorial and urban order in this country, and on the other hand, on the experiences during the work of a multidisciplinary team that worked directly, in the carrying out of management plans in “Estrela do Sul” (MG), Prata (MG), Sacramento (MG)”, and “Rio Quente (GO)”, in the year 2007. From this activity it was possible to confirm, among other aspects, : the importance of municipal order to better understand the socio-economic and spatial realities; that integrated planning of urban and rural areas and the effective participation of the inhabitants which are challenges which must be achieved; the role and actions and the attributes of administration and instruments of management of small municipalities must be carefully evaluated. besides this, it became apparent that it is necessary that there should be an increase in debates concerning management plans in universities as well as in various sections of society as a whole.

Key Words: Municipal Management Plan, Municipalities of City small population, Territorial and political management, City Statute

1. INTRODUÇÃO

A promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, que define os instrumentos para que a cidade e a propriedade cumpram sua função social, ocorreu quando o processo de urbanização abrangia praticamente o território nacional, tendo em vista que 82,21% da população vivia em áreas urbanas. O Estatuto não obriga a elaboração do Plano Diretor em municípios com população

* Resultante de pesquisa e de experiência na elaboração de planos diretores municipais.

** Professora Associada II do Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: brsoares@ufu.br.

inferior a 20.000 habitantes que representam 73,3% da totalidade de municípios brasileiros (IBGE, 2000). Grande parte dos municípios brasileiros aprovou seus planos diretores seguindo as disposições do Estatuto da Cidade, entretanto, pouco se conhece do resultado e das metodologias aplicadas para os pequenos municípios. Destarte, é necessário ampliar o debate sobre o processo de formulação e também sobre o conteúdo do Plano Diretor para municípios de pequeno porte que apresentam dinâmicas e problemas muito diversos daqueles verificados nas grandes e médias cidades.

Uma experiência de elaboração de plano diretor para municípios de pequeno porte foi realizada por técnicos, gestores municipais, profissionais e estudantes dos cursos de Geografia, Arquitetura e Direito da Universidade Federal de Uberlândia e do Instituto República (organização não governamental), em 2007.

O presente trabalho constitui-se na documentação dessa experiência concreta, especificamente na elaboração de planos diretores em municípios de pequeno porte demográfico, com economia agrícola e potencialidades turísticas, que não apresentam grandes problemas sociais e ambientais, mas que entanto, não conseguem ter vitalidade econômica e social.

Assim, o objetivo deste estudo é registrar, sistematizar e avaliar os resultados da experiência de elaboração de políticas de ordenamento territorial por meio do Plano Diretor, que define os parâmetros pelos quais a cidade deve cumprir sua função social.

2. ORDENAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: um resgate histórico

A transição demográfica que inverteu o local de moradia da população brasileira foi intensa e ocorreu em 50 anos, modificando o espaço das cidades devido à concentração de indústrias, serviços e pessoas. Na última década do século XX, enquanto a população total aumentou 20%, o número de moradores das cidades foi acrescido de 40%, principalmente, nas áreas metropolitanas. Maricato (2001, p.16) analisa este processo dizendo que

...trata-se de um gigantesco movimento de construção de cidade, necessário para o assentamento residencial dessa população bem como de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transportes, saúde, energia, água, etc.. Ainda que o rumo tomado pelo crescimento urbano não tenha respondido satisfatoriamente a todas essas necessidades, o território foi ocupado e foram construídas as condições para viver nesse espaço. Bem ou mal, de algum modo, improvisado ou não, todos os 138 milhões de habitantes moram em cidades.

Nesse mesmo período, ocorreu ainda uma expressiva fragmentação territorial visto que, em 1940, existiam 1574 municípios e em 2000, 5507 (IBAM, 2001), ou seja, 3933 novos municípios foram criados com tamanho demográfico ou territorial diverso. No que diz respeito ao número de municípios por tamanho demográfico, pode ser observado pelo Censo de 2000 uma concentração entre aqueles que possuíam até 20.000 habitantes – 4.642, dentre eles havia 1.176 com menos de 2000 pessoas e 3887 com 10.000 e menos. Por outro lado, apenas 455 municípios concentravam 57% da população brasileira residente nas 12 regiões metropolitanas, 37 aglomerações e 77 centros urbanos, segundo a pesquisa desenvolvida pelo IBGE/IPEA/UNICAMP (1999).

Ocorreu um expressivo aumento no número de municípios, após a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, que atribuiu aos Estados a competência para a sua criação. Desse modo, foram implantados entes federados sem condições econômicas de auto sustentação, dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (Federal) e das transferências do ICMs (Estadual).

Esse cenário de transferência da população do campo para as cidades e da fragmentação territorial gerou sérias conseqüências para a sociedade provocando o agravamento do

histórico quadro de exclusão social. Os problemas urbanos tornaram-se mais evidentes. Desse modo, os municípios, não importando seu tamanho populacional ou territorial, apresentam desafios que precisam ser enfrentados e a diferença está na escala em que estes se apresentam, entretanto, todos demandam uma complexa solução.

Como fazer para enfrentar todas estas questões? Atuações sucessivas, porém, pontuais foram comprovadamente insuficientes para reduzir ou solucionar os problemas da população e das cidades brasileiras. Desde o início do século XX, em algumas cidades brasileiras, foram implantados planos e projetos que visavam melhorar as condições de vida das pessoas.

O planejamento urbano foi concebido no início do século XX, como alternativa para os problemas urbanos, que naquele momento estavam relacionados ao embelezamento das cidades e visavam o ordenamento dos elementos urbanos. Nesse contexto, seria suficiente identificar os problemas e definir prioridades na sua implementação, com técnicas adequadas, levando-se em conta os recursos disponíveis. Este foi o pensamento para a abordagem técnico-científica, que privilegiou a racionalização do espaço urbano e suas qualidades estéticas; era a fase do urbanismo técnico setorial (RELPH, 1991).

Naquele período, os planejadores, eram especialmente os engenheiros, centralizavam seus estudos nas condições sanitárias, particularmente, relacionadas ao saneamento de áreas inundáveis, à abertura de vias e à canalização do esgoto sanitário. Ao mesmo tempo, existia ainda uma preocupação com os arruamentos, distanciamento das casas, gabaritos dos edifícios, proporção de áreas verdes e áreas construídas. No Brasil, foram regulamentados os códigos de obras para as edificações e posturas para o ambiente urbano, as normas de parcelamento do solo, as políticas de transporte, entre outros instrumentos urbanísticos e jurídicos. Entretanto, não foram consideradas as raízes dos males e as intervenções não configuravam um modelo do plano urbanístico (RIBEIRO, 1996).

Na década de 1920, foram realizados vários debates sobre a introdução do urbanismo no Brasil, pois até esse período, a cidade representava a desordem frente à modernidade internacional, como afirma Ribeiro (1995, p. 58),

...seja pelo viés das concepções de caráter racista, seja pelo viés ruralista, no Brasil da Primeira República as elites olham a população das cidades como *classes perigosas* e a cidade como o *locus* da desordem social e política, e da improdutividade econômica. A cidade não é, pois, para nossos reformadores, o seu eixo de atuação.

As elites nacionais brasileiras, com a expansão do setor cafeeiro, passam a ter a cidade como referência para sua atuação comercial e política. Nesse período, as intervenções visavam à criação de uma nova imagem de cidade e tinham, como exemplo, os modelos europeus, que possibilitavam às elites agrárias materializar sua riqueza e sua nova condição. As reformas urbanas criaram uma cidade *para inglês ver*, ou seja, o que era feio, ruim ou pobre era escondido, apenas a área central recebia intervenções urbanas. (SEVCENCKO, 1983 apud RIBEIRO, 1996).

Estas tinham a cidade como um lugar estratégico para seu projeto político e social, e necessitavam criar simbolicamente novos mecanismos de representação e distinção social. Ao produzir uma intervenção orientada por um projeto – e uma imagem – da modernidade calcada em modelos externos, este modelo traz em si, uma aceitação tácita de exclusão. (RIBEIRO, 1996, p. 59).

Na era Vargas, entre os anos 1930 e 1950, o principal problema era o enfrentamento da pobreza, pois a mesma era um obstáculo à modernização e, sendo assim, no seu governo foram criadas políticas de valorização do trabalho, os institutos de previdência e a Fundação Casa Popular que tinham como objetivo a ascensão social da classe trabalhadora. Ao mesmo tempo, outras linhas de modernização foram implementadas, como por exemplo, a Marcha para o Oeste, com a criação

das colônias agrícolas e a construção de Goiânia (1937), que nasceu sobre a orientação do urbanismo técnico setorial, sanitário e estético viário e representava a modernidade no interior do país.

A partir dos anos 1950, o objetivismo tecnocrático predominou na formulação da questão urbana, pois o projeto de constituição do país priorizava o eixo econômico articulado à prática da modernização acelerada, à internacionalização da economia, que gerou, mais tarde, um quadro de tensões sociais no campo das organizações sindicais e da mobilização da população, em torno da melhoria das condições de vida.

Maricato (2001 p.19) afirma que

...além dos inúmeros eletrodomésticos e bens eletrônicos, o automóvel, produzido por essa grande indústria fordista, a partir dos anos 50, irá promover mudanças significativas no modo de vida dos consumidores e também na habitação e nas cidades. Da ocupação do solo urbano até o interior da moradia, a transformação foi profunda, o que não significa que tenha sido homoganeamente moderna. Ao contrário, os bens modernos passaram a integrar um cenário onde a pré-modernidade sempre foi muito marcante, especialmente na moradia ou no padrão de urbanização dos bairros da periferia.

De acordo com Ribeiro (1996), a cidade, neste contexto, foi pensada como um problema econômico e, somente, a partir da emergência dos movimentos sociais urbanos, a dimensão social passou a predominar na temática urbana. Até o final dos anos 1980, visões diferentes foram apresentadas para o estabelecimento de parâmetros de intervenção urbana. O planejamento foi concebido como um instrumento importante na formulação de diagnósticos sobre os problemas urbanos em escalas regional e nacional, os mesmos tinham como meta gerir com eficiência a cidade. Para Ribeiro (1996, p. 69) “a modernização e a centralização administrativas são os objetivos fundamentais da ação das políticas urbanas. O plano e o processo de planejamento cumprem um papel de ordenadores e racionalizadores da ação públicas sobre as cidades”.

A política urbana passa a ser centralizada e constrói-se a idéia de um sistema nacional de planejamento, com atuação de órgãos federais, tais como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), que foi criado para o financiamento da política habitacional e urbana. Ao mesmo tempo, ocorreu, ainda, a institucionalização das regiões metropolitanas. Ressalta-se também que neste período, no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), a questão urbana recebeu uma menção importante e os planos diretores municipais são elaborados para diversas cidades do país (MARICATO, 2001).

Em meados dos anos 1970, emerge uma discussão que leva em conta o caráter redistributivo, presente na reforma urbana proposta em 1963, ocorreu o desenvolvimento de mobilização, por meio de associações, entidades de classe, movimentos populares – ANSUR, FASE e Pólis – e movimentos ligados à igreja católica. De acordo com Maricato (2001, p. 99), “desde 1975, a questão urbana havia ressurgido nas manifestações da sociedade civil: movimento contra a carestia, movimento pela regularização dos loteamentos clandestinos, movimento de mães por creches, movimentos de moradores de favelas por acesso a água e luz”.

A Lei Federal 6.766 que estabelece as diretrizes para o parcelamento do solo, após mais de 10 anos de tramitação, é aprovada em 1979 e, em 1983, o governo federal envia ao Congresso Nacional o projeto de lei do Desenvolvimento Urbano (PL 775/83). A partir daí, inicia-se a luta pelo Estatuto da Cidade. O seu campo de atuação, nesse momento, foi essencialmente jurídico, colocando como eixo a produção de novos direitos sociais. O ponto culminante foi a luta em torno da Constituição Federal de 1988, que trouxe para a discussão a questão social e a necessidade de elaboração de planos diretores, para os municípios brasileiros, com mais de 20 mil habitantes.

Pela primeira vez na história política brasileira, a cidade foi considerada na Constituição Federal, com a inclusão dos artigos 182 e 183 que compuseram a política urbana. Esta foi uma grande vitória da participação de entidades civis e dos movimentos sociais em defesa dos direitos da cidade. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o senador Pompeu de Souza apresentou um projeto de lei cujo objetivo era regulamentar os referidos artigos. Foram precisos mais de 10 anos para que o capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988 fosse regulamentado, tendo em vista a constante pressão exercida pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana. Nasceu assim, o Estatuto da cidade, com projeto de Lei 5.788/90 e de 17 outros projetos de lei que lhe foram anexados.

Muitas foram as inovações do Estatuto de cidade em relação às práticas e molduras institucionais tradicionais do planejamento e da gestão urbana no país. Entre essas inovações, as que mais têm sido evocadas são: a renovação dos princípios e diretrizes que devem ser seguidos nas políticas urbanas; o detalhamento do conceito de função social da propriedade; a regulamentação de instrumentos com maior capacidade para intervir nos mercados de terras; a maior facilidade em conduzir processos de regulação fundiária; o imperativo de que o planejamento urbano vise sempre construir a gestão democrática da cidade. (FONTES et all., 2007, p. 60).

O Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257, sancionada, em 10 de julho de 2001, pode ser considerado um instrumento valioso para a gestão das cidades visto que reúne normas relativas à ação do Poder Público no que diz respeito à função social da cidade e da propriedade, estabelecendo sua gestão, a partir da participação da população, por meio dos Planos Diretores. As atribuições do Poder Público municipal foram expandidas pela Constituição Federal, cabendo a ele a promoção de um adequado ordenamento territorial com sustentabilidade cultural/social/política/econômica e ambiental.

Durante onze anos de tramitação legislativa, muitos foram os embates onde se explicitaram os conflitos entre inúmeros e diversificados interesses em jogo sobre o futuro destino de nossas cidades. A construção do Estatuto da Cidade foi longa e difícil, entretanto, nele estão garantidos princípios há muito desejados. (OLIVEIRA, 2001, p. 3).

Os princípios básicos do Estatuto da Cidade que nortearam as ações são elencadas por Oliveira (2001, p. 69):

- Função social da cidade e da propriedade urbana. O direito à propriedade é mantido em todo o território nacional, mas toda a propriedade atenderá sua função social;
- gestão democrática, garantindo a participação popular em todas as decisões de interesse público;
- justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização, que coloca a obrigatoriedade do poder público considerar o interesse coletivo no que diz respeito ao acesso a serviços e equipamentos urbanos e a qualquer melhoria realizada, fazendo com que os investimentos sejam realizados em toda a cidade;
- recuperação de parcela da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos em infra-estrutura social e física decorrentes dos impostos recolhidos;
- desenvolvimento urbano, resultante da adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos, de modo a privilegiar diferentes setores sociais.

As diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade levam em conta ação de todos os agentes responsáveis pelo desenvolvimento local, considerando que o município deve ser tratado como um todo, em um processo de planejamento construído, com a participação de diferentes grupos sociais.

O Estatuto da Cidade ao regulamentar as exigências constitucionais reúne normas relativas a ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental. Além disso, fixa importantes princípios básicos que irão nortear estas ações. (OLIVEIRA, 2001, p. 7).

No Estatuto da Cidade, estão também apontados os seguintes desafios para as políticas públicas: criar instrumentos para a gestão das aglomerações urbanas metropolitanas e não metropolitanas; implementar instrumentos urbanísticos e jurídicos para o enfrentamento dos problemas relacionados à expansão de loteamentos clandestinos, à produção de lotes urbanizados e de habitações de interesse social; criar mecanismos para o financiamento da habitação, serviços e equipamentos urbanos; implantar infra-estrutura urbana - acesso à água canalizada, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e redes de iluminação pública; melhoria dos serviços de transporte no que diz respeito à acessibilidade, qualidade e, flexibilidade e outros.

Neste cenário, o poder público municipal passou a ser o principal responsável pela formulação, implementação e avaliação da política urbana a ser estabelecida em Plano Diretor de forma a garantir a todos, o direito à cidade.

3. A EXPERIÊNCIA MULTIDISCIPLINAR DE ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE E SUA CONCEPÇÃO

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e deve abranger o território do município como um todo, incluindo as zonas urbanas e rurais. Serve também para orientar os orçamentos públicos definidos democraticamente, a partir de processos de participação, e instituídos por leis municipais aprovadas pelas câmaras municipais.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) define o município como “a circunscrição do território do Estado na qual cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura” (IBAM, 2000). Pinto (2003, p. 29) aponta que

o município é a menor unidade territorial brasileira com governo próprio, é formado pelo distrito-sede, onde acha-se localizada a cidade, que é a sede municipal e que leva o mesmo nome do município e, que corresponde à zona urbana municipal e; também, pelo território ao seu entorno, a zona rural municipal, que pode ser dividida em distritos, cuja maior povoação recebe, geralmente, o nome de vila. (PINTO, 2003, p. 29).

Em virtude da extensão territorial e do contingente populacional, os municípios brasileiros podem dividir-se em distritos. São divisões de caráter meramente administrativo, visto que tais distritos não possuem governos próprios, permanecendo subordinados ao distrito-sede. A criação de distritos faz-se por meio de lei municipal. Contudo, tal assunto rege-se por lei estadual, que estabelece os critérios mínimos para a criação de um distrito, dentre os quais encontra-se um número mínimo de habitantes bem como de habitações. Os centros urbanos desses distritos recebem o nome de vila (PINTO, 2003).

O Município assume a condição de ente da Federação Brasileira e, é o órgão gestor do Governo Local. Isso significa que, por ser a única unidade de governo local, visto que a União

corresponde ao governo central da Federação e os estados aos governos regionais, o município constituiu-se na base para a descentralização política e administrativa. É, também, um dos pilares sobre os quais a democracia sustenta-se, pois concede às comunidades locais o direito de decidir sobre os assuntos de seu interesse.

Levando-se em consideração a dimensão territorial do Brasil, um país que adquire feições de continente, visto a sua diversidade tanto física, em função dos vários domínios morfológicos, climáticos e de vegetação; quanto humana, considerando-se as diferenças econômicas, sociais e culturais; a existência do município torna-se fundamental para a garantia do exercício da cidadania. É, pois, nessa instância espacial local que se desenvolvem todas as ações produtivas, culturais e sociais do ser humano, enquanto pessoa autônoma, enquanto cidadão e enquanto parte integrante da sociedade.

Os municípios são regidos por Lei Orgânica, como foi estabelecido pela Constituição Brasileira, no capítulo IV dos Municípios (art. 19) e ao Poder Municipal, conforme disposto no artigo 30 da Constituição Federal compete:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

De acordo com normas estabelecidas no Estatuto da Cidade, o plano diretor é obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes e/ou para aqueles pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerados urbanos; em áreas de especial interesse turístico; em áreas de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental; que queiram aplicar os instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação. No entanto, Rodrigues, (2004, p. 5) adverte que “o Estatuto da Cidade reconhece os problemas de uso e ocupação do solo, mas ao mesmo tempo não os previne, na medida em que não obriga, os municípios com menos de 20 mil habitantes realizarem também planos diretores e aplicar os novos instrumentos urbanísticos”.

Cada município deve estabelecer em seu plano diretor os instrumentos que possibilitem condições favoráveis para promover e financiar o desenvolvimento urbano, são eles: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, estudos de impacto de vizinhança, entre outros. De acordo com Rodrigues (2004, p. 6) “o plano diretor também deve articular outros processo de planejamento já implementados no município e na região como planos de bacia hidrográfica, zoneamento ecológico, planos de preservação do patrimônio ambiental e histórico, planos de turismo, entre outros”.

A participação popular é uma exigência fundamental do processo de elaboração do plano e, sendo assim, todos os segmentos sociais, por meio de seus representantes ou da participação direta dos moradores têm o direito e a obrigação de participar das etapas de

planejamento da cidade em que vivem. Abrangendo a totalidade do território municipal, o Plano Diretor é o instrumento básico do sistema de planejamento municipal e deve ser acompanhado de outras leis municipais como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento. Outros desafios estão propostos no Estatuto da cidade para as administrações municipais na elaboração dos planos diretores: a participação da população na construção do plano assegurando a função social da cidade e da propriedade; a aplicação de novos instrumentos jurídicos e urbanísticos, a sustentabilidade municipal; e a própria gestão do plano diretor.

Em 2007, formou-se na Universidade Federal de Uberlândia uma equipe multidisciplinar de técnicos composta por geógrafos, advogados, arquitetos, engenheiros, agrônomos e economistas, com o objetivo de elaborar planos diretores participativos para os municípios de Estrela do Sul (MG), Prata (MG), Tupaciguara (MG), Sacramento (MG) e Rio Quente (GO).

No caso de Estrela do Sul – município que, no século XIX, teve o principal núcleo urbano da região do Triângulo Mineiro (MG), e, hoje se encontra com vários problemas de ordem econômica e social – foi aprovado pelo CNPq um projeto que de extensão em parceria com o Ministério das Cidades.

Nos estudos realizados em Prata, Tupaciguara e Sacramento – municípios com predominância de atividades agrícolas e potencialidades turísticas – contou-se com a parceria com uma ONG, o Instituto República.

E o último, para elaborar o Plano Diretor de Rio Quente em Goiás – onde está localizado um *resort* denominado Pousada do rio Quente – estabeleceu-se parceria com a empresa Equilíbrio.

A estratégia de trabalho consistiu na realização, pelas entidades parceiras, de ações de apoio técnico e pedagógico às Prefeituras para elaboração dos planos diretores, conforme as etapas sugeridas pelo Ministério das Cidades.

A Metodologia para sua elaboração, de acordo com o Ministério das Cidades (2001), constituiu-se em três etapas: preparação, diagnóstico e elaboração.

Na primeira etapa houve o lançamento do processo de elaboração em reunião com representantes dos poderes Executivo e Legislativo e da sociedade civil organizada para a constituição e composição do núcleo gestor municipal com mais ou menos 20 representantes, dentre vereadores, funcionários públicos, representantes dos conselhos de educação, segurança, meio ambiente, entre outros; associação comercial, sindicato rural, associações comunitárias, entre outros. O núcleo gestor tem como atribuições a tarefa de organizar as atividades de mobilização e capacitação, coordenar as atividades de elaboração ou revisão do plano e também executar atividades de sensibilização, capacitação e mobilização nos bairros e na área rural.

A partir daí, foram desenvolvidas atividades de capacitação em oficinas de mobilização com cursos de capacitação com cursos sobre o Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo acompanhados de levantamento preliminares e debates sobre as questões locais mais importantes. Posteriormente, realizaram-se audiências públicas de lançamento do processo participativo de elaboração do plano, convocada pela Prefeitura para toda a população dos municípios, nesses momentos foram apresentadas as atividades, o cronograma e a aprovação do núcleo gestor municipal com as seguintes atribuições: organizar as atividades de mobilização e capacitação, executar as atividades de elaboração/revisão do plano. O núcleo também deve organizar atividades de sensibilização, capacitação e mobilização nos bairros ou na área rural.

O lançamento é seguido da fase de construção, também participativa do diagnóstico do município que tem como objetivo identificar e entender a situação do município – área urbana e rural –, seus problemas, seus conflitos e potencialidades e pressupõe olhares diversos sobre uma mesma realidade. É composto pela sobreposição da leitura técnica com a leitura comunitária que é elaborado pela equipe técnica e pelos representantes do núcleo gestor.

A leitura técnica é voltada para o entendimento da dinâmica do município pela comparação entre dados e informações socioeconômicas, culturais, ambientais e de infra-estrutura

disponível, revelando a diversidade, as desigualdades entre a zona urbana e a rural ou entre bairros da cidade, problemas e tendências de desenvolvimento local e o contexto regional de cada município. Nos municípios trabalhados foram feitos levantamento dos dados cadastrais e informações sobre o município no que diz respeito a sua população, moradia, renda, infra-estrutura, meio ambiente, saúde, educação, agricultura, etc., com a elaboração de mapas e cartas temáticas sobre o município, o distrito sede e os demais distritos.

A leitura comunitária é leitura da cidade e do município realizada pela própria população. São reunidos o registro de memórias das pessoas e grupos sociais, elementos da cultura e seus problemas. A população pôde discutir questões sobre o seu cotidiano e identificou os problemas e as perspectivas para a cidade e o município. Um dos instrumentos utilizados para esse levantamento foi a elaboração de questionários respondidos pela população, através das escolas públicas e das lideranças contactadas pelo núcleo gestor.

Após a tabulação e análise dos dados foram produzidos materiais – mapas, relatórios, levantamento de dados, *folders*, cartilhas e inserções em rádios, para a divulgação do plano. O diagnóstico do município foi elaborado com base na superposição das leituras comunitária e técnica e, posteriormente, foi apresentado e discutido em audiência pública. A partir de sua apresentação pública iniciou-se efetivamente, a etapa da elaboração das propostas que irão compor o Plano Diretor.

A fase de elaboração e pactuação das propostas foi realizada a partir do levantamento apresentado no diagnóstico e iniciou-se com plenárias nos bairros da cidade e nas vilas e povoados onde foram definidos os temas prioritários para o futuro da cidade e para a reorganização territorial do município. Para cada tema foram apresentadas as estratégias e os instrumentos mais adequados. Foi observado nos municípios estudados que as cidades não apresentam problemas de regularização fundiária; nem necessitam de grandes áreas para expansão urbana, os vazios urbanos estão sendo ocupados com conjuntos habitacionais financiados pela Cohab e Caixa Econômica Federal; os prédios históricos estão preservados; a mobilidade urbana é garantida apenas com uso de veículos particulares.

Com relação à questão ambiental observou-se a necessidade de criação de parques e áreas de preservação. O saneamento ambiental ainda é uma meta a ser atingida. Em apenas um município existe estação de tratamento de esgoto e a limpeza urbana é outro desafio para os pequenos municípios. Porém, o mais sério problema identificado em todos os municípios foi o esvaziamento econômico e populacional. Como definir estratégias para esta questão? Foram apresentadas propostas de criação de cooperativas de artesanato, de leite, criação de centros de treinamento profissional; vitalização dos espaços naturais para o turismo, etc., para a criação de emprego e renda.

A partir da pactuação das propostas, o projeto de lei foi redigido pela equipe multidisciplinar e apresentado à população para seu conhecimento. Em seguida foi entregue às Câmaras Municipais que convocam audiências e debates sobre o projeto de lei. Depois de aprovados são remetidos ao Prefeito para sanção e publicação como lei do município. Após a aprovação vem a etapa de implementação e execução do Plano Diretor, que é formado por um Conselho da Cidade ou de Política Urbana, composto por representantes da sociedade e do poder público, que irão acompanhar e fiscalizar a implementação e execução do plano diretor.

4. REFLETINDO SOBRE A EXPERIÊNCIA

A elaboração de planos diretores foi realizada para cinco municípios, como foi indicado anteriormente, entretanto, vamos nos ater no estudo de três deles – Sacramento, Tupaciguara e Prata. Estes municípios são centros locais do Triângulo Mineiro (MG) com populações entre 20 e 25 mil habitantes que têm na atividade rural seu dinamismo econômico. São

municípios que produzem café, soja, cana de açúcar, plantações de pinus e eucaliptos e também se destacam na pecuária com a produção de bovinos e suínos. Há que ser enfatizado o setor industrial voltado para a agroindustrialização, produção de madeira para lápis; empresa de laticínios e esmagamento de tomates. Observa-se também a diversificação do setor de serviços educacionais com a implantação de cursos superiores privados.

São municípios com grandes extensões territoriais, que apresentam um esvaziamento populacional e problemas de deficiência de infra-estrutura, ineficiência administrativa que expressam a situação de grande parte dos pequenos municípios brasileiros. Vários são os desafios postos para sua governabilidade, pois de um lado são pequenos em população e, de outro são grandes em extensão territorial e em geral não podem se sustentar economicamente com seus próprios recursos. As políticas sociais estão amparadas na transferência de recursos da União e do Estado. A falta de emprego é uma realidade para os jovens. O assistencialismo e o clientelismo estão presentes nas relações políticas e no cotidiano dos moradores. Observa-se, na fala dos administradores dos três municípios, que o turismo será uma atividade capaz de solucionar os problemas históricos de estagnação econômica.

Entre as principais reivindicações elencadas nos três planos diretores que mostram a importância do município para se analisar a realidade sócio/espacial, estão: criação de empregos, implantação de conjuntos habitacionais, elaboração de projetos para viabilizar a agricultura familiar; criação de mercados para comercialização de produtos agrícolas; incentivo às festas e manifestações culturais; preservação do patrimônio histórico; incremento do ecoturismo; implantação de parques e áreas verdes livres; criação de cooperativas agrícolas, escolas técnicas e de nível superior; melhorias tecnológicas no setor agropecuário; melhoria do saneamento ambiental, particularmente no que diz respeito à limpeza urbana e construção de redes de esgotamento sanitário; melhoria de estradas para escoamento da produção; implantação de transporte coletivo público; entre outros.

A experiência de trabalhar na elaboração de planos diretores com uma equipe multidisciplinar foi desafiadora em vários aspectos: um deles, a possibilidade de aplicar os conhecimentos adquiridos ao longo de anos no exercício da profissão de educador e de aprender com colegas de áreas afins. Conviver com profissionais de várias áreas do conhecimento que tinham visões diversificadas; dialogar com gestores públicos sobre temas complexos e de difícil solução. Pesquisar a escala municipal, ainda um desafio para todos, e mais ainda, planejar o futuro de gerações que têm poucas possibilidades de inserção no mercado de trabalho e finalmente, propor alternativas para a sociedade e o meio ambiente.

Aprender, compartilhar conhecimentos com a população foi outro momento de amadurecimento, tendo em vista a possibilidade do diálogo com diferentes atores sociais. Nos municípios pequenos, estes atores estão muito presentes na cena urbana, o prefeito, o vereador, o empresário, o assentado rural, o estudante fazem parte dão mesmo contexto histórico/social. A satisfação em poder intervir em realidades socioespaciais diversas e pensar o futuro de uma cidade, de um município nos leva a repensar a própria atividade acadêmica.

Entretanto, convivemos com situações e problemas cujos encaminhamentos não estavam ao nosso alcance, pois observamos que, nos pequenos municípios, o discurso da reforma urbana ainda não foi incorporado pela população e os administradores mostraram-se sempre preocupados apenas em cumprir uma formalidade legal. A diversidade de situações municipais relativas a indicadores de crescimento econômico, situação política, muitas vezes, impediu o avanço na discussão do plano diretor.

Um outro ponto a ser destacado foi o reduzido acesso às informações e quando não a sua existência que impediam a continuidade do processo. Aliado a este fato, está a falta de capacitação técnica dos servidores públicos e ao mesmo tempo, a centralização de informações em uma única pessoa, que, em geral, tem um cargo administrativo com vínculos políticos.

Acrescente-se a dificuldade para viabilizar uma ampla participação, diversificada e qualificada tanto no que diz respeito à população quanto ao núcleo gestor, pois havia sempre

disparidades de conhecimento entre técnicos que tinham a sua disposição dados e informações e a população que, muitas vezes, não tinha conhecimento sequer dos objetivos do Plano Diretor do município. Sendo assim, as muitas audiências públicas ficavam esvaziadas, com pouca discussão tendo em vista o desconhecimento e a inibição, que não possibilitaram a efetiva discussão de uma nova política urbana para os municípios. Como os territórios municipais eram muito grandes, os temas discutidos nas audiências públicas ficavam restritos aos problemas locais enquanto, que na cidade, onde está a maior concentração de população, as audiências trouxeram propostas para se tentar construir um pacto com relação ao desenvolvimento urbano.

O planejamento integrado das áreas rurais e urbanas, o pensar e planejar o município como um todo ainda é uma meta a ser alcançada devido a pouca experiência acumulada pelas equipes técnicas tendo em vista que vários profissionais têm como foco apenas a cidade. A atribuição do município como regulador do território rural ainda necessita de estudos, de instrumentos e de capacidade de gestão para se tornar uma realidade.

Vários instrumentos jurídicos e urbanísticos não se aplicam a estes municípios, e desse modo, é necessário um repensar nos planos diretores para essas localidades, cujos administradores estão mais preocupados com a arrecadação e repasses públicos. Devemos observar se as regras propostas têm condições objetivas de se fazer cumprir e mais, é fundamental que se evite a formulação de metas e regras irrealistas, que podem fazer com que o plano seja desqualificado e desacreditado.

A existência de vazios urbanos, o *déficit* habitacional, a pouca importância dada à preservação do patrimônio ambiental e cultural, os problemas relacionados ao saneamento ambiental, a falta de empregos e o clientelismo expresso nas ações das administrações municipais mostraram que as forças pela democratização do território têm sido insuficientes para o enfrentamento das desigualdades expressas no campo e na cidade.

Para concluir, é necessário ampliar o debate na universidade e na sociedade sobre o processo de formulação e conteúdos dos planos diretores de municípios de pequeno porte que apresentam dinâmicas e problemas muito diferenciados daqueles verificados nos municípios mais populosos. Estas parcelas do território brasileiro devem ser objeto de uma análise mais detalhada sobre as relações existentes entre o urbano e o rural; sobre a viabilidade socioambiental municipal para que se cumpra a função social da cidade e da propriedade.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUENO, L. M.; CYMBALISTA, R. (Org.). **Planos diretores municipais. Novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Criação de Municípios**. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br>>. Acesso em: 25 jul.2001.
- IBGE/IPEA/UNICAMP. **Caracterização da rede urbana brasileira**. Rio de Janeiro: FIBGE, 1999.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos Demográficos 1940/2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.
- MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do Pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000
- _____. **Brasil – cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes. 2001.
- OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PINTO, G. J. **Do sonho à realidade:** Córrego Fundo (MG) – fragmentação territorial e criação de municípios de pequeno porte. 2003. 250 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-graduação em Geografia, Uberlândia (MG), 2003.

RELPH, E. **Paisagem urbana moderna.** Lisboa: Edições 70, 1991.

RIBEIRO, L. A. Q.; PECHMANN, R. (Org.). **Cidade, povo e nação.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RODRIGUES, A. M. Considerações sobre o conceito e definições de cidade e urbano. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA URBANA, X, SIMPURB, 2003, Recife, **Anais...** Recife: SIMPURB, 2003. 1 CD-ROM.

SANTOS, M. **Urbanização brasileira.** São Paulo: HUCITEC, 1993.

VILLAÇA, F. Uma contribuição à história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EDUSP, 1999.