

Importância da implantação do Plano Diretor em municípios de pequeno porte

Dirce Sippel

Especialização em Gestão Pública

Polo de Tio Hugo

Resumo

O presente artigo tem como objetivo avaliar a importância da elaboração do Plano Diretor em Municípios de Pequeno Porte. Os municípios considerados como de pequeno porte são aqueles com menos de 20 mil habitantes. De acordo com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor não é obrigatório para estes municípios. Entretanto o Plano constitui uma importante ferramenta de desenvolvimento que auxilia na gestão municipal, possibilita melhor alocação de recursos, ordenação do espaço territorial e atração de investimentos. Aproximadamente 73% dos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes, e no Estado do Rio Grande do Sul, dos 497 municípios apenas 109 possuem mais de 20 mil habitantes. Por não haver exigência com respaldo legal aos municípios de pequeno porte, além de não disporem de recursos financeiros suficientes para aplicar em um crescimento urbano planejado. É uma prática do setor público brasileiro, somente cumprir com o que é exigido por lei, por isso, vale ressaltar a importância da elaboração de leis que aprovem além do Plano Diretor, o Código Municipal de Meio Ambiente e o Código de Obras e de Posturas, para pequenos municípios, em razão das vantagens de se ter um planejamento aprovado para nortear o crescimento ordenado e desenhado baseado em estudos, que buscam crescer com responsabilidade, evitando problemas futuro.

Palavras Chaves: Planejamento urbano, Plano diretor, Perturbação do Sossego, Mobilidade Urbana, Espaço Urbano.

Abstract

This article aims to evaluate the importance of developing the Master Plan for Small Sized Cities. Municipalities considered small as are those with less than 20,000 inhabitants. According to the City Statute, the Master Plan is not required for these municipalities. However the plan is an important development tool that assists in municipal management, allows better resource allocation, ordering the territorial space and investment attraction. Approximately 73% of Brazilian municipalities have fewer than 20,000 inhabitants, and in the state of Rio Grande do Sul, of the 497 municipalities only 109 have more than 20,000 inhabitants. Because there is no requirement to bequeath support to small municipalities, in addition to not having sufficient financial resources ara apply in a planned urban growth. It is a practice of the Brazilian public sector, only comply with what is required by law, so it is worth mentioning the importance of drafting of laws approving beyond the Master Plan, the Municipal Environmental Code and the Building Code and postures for small municipalities, due to the advantages of having a plan approved to guide the orderly growth and designed based on studies that seek to grow responsibly, avoiding future problems.

Key Words: Urban Planning, Master plan, Disruption of Sossego, Urban Mobility, Urban Space.

1 Introdução

Assim como nos municípios de grande porte, os de pequeno porte também obtiveram um processo de urbanização semelhante em que a falta de planejamento propiciou à ocupação desordenada do seu território. Sendo que nos últimos anos um número considerável de pessoas migraram para as áreas urbanas, gerando uma demanda por infraestrutura que o poder público não consegue atender (MEURER, 2010).

Esse processo descontrolado de urbanização causa impactos negativos sobre o meio ambiente e a emergência de conflitos de ordem sócio- ambientais, que trazem consigo a necessidade de instrumentos jurídicos de controle mais restritivos na questão do uso do solo. Considerando estas situações, percebe-se que o planejamento territorial é um importante instrumento na busca do desenvolvimento ordenado dos municípios, por intermédio deste instrumento legal que poderá ser propiciado um crescimento equilibrado e sustentável, definindo previamente qual o melhor modo de ocupar o território de um município ou região, prevendo os pontos onde se localizarão as atividades, e todos os usos do espaço, presentes e futuros. O Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, apontam o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O Plano Diretor é um conjunto de diretrizes e propostas, descritas na forma de lei municipal, com o objetivo de garantir o desenvolvimento socioeconômico, a organização espacial dos diferentes usos e das redes de infra-estrutura, para curto, médio e longo prazo, sendo sua implementação de responsabilidade de cada município (MEURER, 2010).

No Brasil, que tem mais de 5.560 municípios, a maioria é considerada município de pequeno porte, com menos de 20.000 habitantes (BRASIL, 2005).

De acordo com o IBGE, 73% dos municípios brasileiros possuem menos de 20.000 habitantes, e no Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com os dados de 2015, apenas 109 municípios, de um total de 497, possuem mais de 20.000 habitantes.

Apesar de que apenas 27% dos municípios do País ter uma população de mais de 20000 habitantes, é este é considerado como um País urbano, pois mais de 80% da população e maior parte das atividades econômicas encontram-se nas áreas urbanas. Embora não sofram dos mesmos problemas urbanos dos grandes centros, a maioria dos pequenos municípios apresenta dificuldades operacionais para a prática do planejamento e da gestão urbana, dada a falta de estrutura institucional e administrativa, como profissionais qualificados, instrumentos e condições operacionais apropriadas para o desenvolvimento do processo.

Os municípios de pequeno porte têm dificuldades na definição de diretrizes e instrumentos para orientar o seu crescimento, não há determinação de zoneamento de uso do solo e a maioria não possuem Plano Diretor.

O Município de Tio Hugo, unidade de planejamento abordada neste artigo, é um município de aproximadamente 3000 habitantes, o qual fora criado pela Lei 10 764 de 16 de abril de 1996, mas implantou a sua gestão política administrativa apenas em 2001, momento em que havia aproximadamente 2500 habitantes, havendo assim um aumento da população de 20% em 15 anos, o qual se encontra em uma localização estratégica, possuindo em seu território, um dos maiores entroncamento rodoviários do Norte do Estado do Rio Grande do Sul. Possui apenas uma Lei de Diretrizes Urbanas (Lei Municipal 343/2005) que no seu teor não define praticamente nada.

Baseando-se nessas informações definiu-se a pergunta de pesquisa: Qual a importância da elaboração e implementação do Plano Diretor em municípios de pequeno porte como o Município de Tio Hugo?

Dentro desta perspectiva, este artigo busca na literatura investigada, elementos que possam responder as questões levantadas para alcançar o objetivo proposto de estender a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor a todos os municípios brasileiros. Após essa introdução discorreremos de forma resumida sobre questões inerentes aos municípios brasileiros para em seguida focar o desenvolvimento urbano no Brasil, buscando no referencial teórico citado, situações apontadas pelos autores que possam justificar o objetivo que é de identificar o que pode causar a ausência de uma planta de zoneamento, principalmente quanto a Mobilidade Urbana, a Perturbação do sossego e do Estudo do Impacto de vizinhança, por meio de entrevistas semi-estruturadas, com moradores e servidores

municipais. Assim, após os resultados e discussões, finalmente concluir trazendo nossas considerações finais.

2. Referencial Teórico

A partir da Constituição de 1988, os municípios passaram a ter mais competências, mais responsabilidades e mais despesas, pois assumiram algumas que eram dos governos federal e estadual, em áreas como a da saúde, da educação, do saneamento e da moradia. Muitas administrações municipais, agindo com seriedade, planejamento, e inversão de prioridades nas arrecadações, e no gasto do dinheiro público. Do ponto de vista exclusivamente urbano, as barreiras dificultaram, sobremaneira, o enfrentamento do déficit habitacional, surgindo a necessidade de uma organização da cidade levando em consideração que o interesse coletivo sobressaia sobre o interesse individual ou de um grupo.

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 30 que é de competência do poder público municipal a execução da política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e de garantir o bem estar e seus habitantes, sendo o Plano Diretor, o instrumento básico de sua implementação.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, veio complementar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana e estabelecer diretrizes e instrumentos para orientar e dar suporte aos municípios na construção da política de desenvolvimento urbano local. Com o Estatuto da Cidade que passou a vigorar em 10 de outubro de 2001, que veio para tentar derrubar a barreira que dificulta, ou impede, a organização da cidade, ao definir que a terra e a cidade têm que cumprir a sua ação social. Esta Lei faculta aos municípios de pequeno porte e obriga os municípios com mais de 20.000 habitantes, através do Poder Público Municipal, a mediante lei específica realizar a implantação do Plano Diretor, de acordo com a realidade local.

De forma bem simples pode-se conceituar um plano diretor como o Documento que se estrutura em função de um interesse específico, que define as Diretrizes e Orientações, que estabelece os objetivos, os conceitos e as propostas para a intervenção em uma determinada realidade.

O Plano Diretor está previsto no art. 182, §1º da Constituição Federal de 1988 e reafirmado no art.40 *caput*, da Lei 10.257/2001, e consiste em um documento de planejamento que visa balizar o desenvolvimento e a expansão do espaço construído, de modo a mudar a realidade urbana, trazendo melhor qualidade de vida à população. É considerado o instrumento básico de política urbana, devendo englobar o território total do Município, isto é, compreender tanto a área urbana, como a rural.

Segundo José Afonso da Silva (2000), o Plano Diretor é plano em virtude de prever os objetivos a serem alcançados, o prazo em que estes devem ser atingidos (muito embora o plano, em geral, não precise fixar prazo no que concerne às diretrizes básicas), as atividades a serem implementadas e quem deve executá-las. É diretor por fixar as diretrizes do desenvolvimento urbano do município.

O Plano Diretor “é uma lei que resulta de um processo de conhecimento epistêmico e hermenêutico, que transcende a mera profusão de normas urbanísticas”. (RECH, 2010).

Plano Diretor "é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano converjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos". (SABOYA, 2007, p. 39).

A elaboração do plano diretor consiste em diversas vantagens, talvez a mais importante seja a de colocar as pequenas cidades no rumo desenvolvimentista dos grandes e médios empreendedores industriais e comerciais trazendo com isso uma nova visão de crescimento econômico, não apenas para as classes mais abastadas de nossa população, mas também fortalecendo o cidadão comum que de certa forma contribui com sua força de trabalho com o desenvolvimento social, político e econômico não apenas do município, mas, sobretudo do país.

O que se observa é que sucessos e fracassos precedentes na gestão municipal, entre outros fatores, determinam a forma que será adotada num plano diretor ou num plano estratégico municipal. O fracasso de planos diretores que priorizaram o ordenamento do uso do solo, por exemplo, justificam a escolha de formas de planejamento que valorizem a dinâmica mais integrada da ação pública. Do mesmo modo, a demora na visualização de resultados — quando de planos diretores que obtiveram sucesso na imposição de modelos de ocupação físico-territorial — tem levado administradores públicos e setor privado a optarem por um planejamento de resultado mais imediato, conforme proposto pelo PEM. (Rezende e Ultramari, 2007).

O crescimento das cidades compromete de forma devastadora o meio ambiente, sendo assim os mananciais de água existentes na grande maioria dos municípios pátrios, são degradados e substituídos por edificações que além de cobrirem o solo, provocam as inundações pelo simples fato de que as águas das chuvas não têm para onde escoarem; e pior ainda, a devastação da flora traz a escassez de água que poderia abastecer o município, o que normalmente faria sem ter o poder público de construir grandes adutoras para poder abastecer as grandes cidades, investindo recursos financeiros que poderiam ser aplicado em outras áreas, como saúde e educação, por exemplo.

O planejamento é, de fato, uma das funções clássicas da administração científica indispensável ao gestor municipal. Planejar a cidade é essencial, é o ponto de partida para uma gestão municipal efetiva diante da máquina pública, onde a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexos diretos no bem-estar dos munícipes (Andrade et al., 2005).

O Estatuto da Cidade oferece mais de 30 instrumentos para que os municípios tenham controle mais efetivo sobre o seu território, além dos elementos tradicionais de planejamento urbano de natureza normativa, o estatuto apresenta uma série de novos instrumentos para induzir o desenvolvimento e a inclusão territorial da população marginalizada, e para fazer a gestão democrática do município. Estes instrumentos se bem aplicados podem regular o desenvolvimento urbano como no controle do uso do solo, influenciar no mercado de terras, arrecadar e redistribuir oportunidades e recursos, assim como instrumentos de política econômica, tributaria e financeira dos municípios. Havendo com isso a necessidade de coerência entre o modo de aplicação dos tributos com o Plano Diretor Municipal, observando quais são os instrumentos adequados a realidade municipal, para que se atinjam os objetivos e encaminhe com sucesso as estratégias definidas no Plano Diretor.

3. Metodologia

Este artigo tem como objeto identificar o que poderá causar a ausência de uma planta de zoneamento no Município de Tio Hugo. Utilizou-se metodologia de exploração de dados e informações, obtidas através de observações para coleta e

análise de dados com a realização de levantamento de dados, através de entrevistas com uma amostragem de 15 moradores da cidade assim como também de quatro servidores públicos que trabalham diretamente com a aprovação e elaboração de projetos, e gestores de serviços públicos como um todo.

O conhecimento é um processo de reflexão crítica e que poderá conduzir ao desvelamento do objeto estudado e analisado. O conhecimento é a tomada de consciência de um mundo vivido pelo homem. É uma atividade transformadora da realidade. Barros (1990).

Foram levantados questionamentos quanto a vários fatores que possam ser considerados como impróprios ou até mesmo prejudiciais ao bom convívio entre a população e também aos servidores públicos que prestam serviço a comunidade, conforme Roteiro em Anexo no Apêndice A. Levaram-se em consideração algumas dificuldades encontradas no dia a dia quanto à mobilidade urbana, quanto à inexistência do Código de Obras, a Perturbação do Sossego e principalmente quanto ao impacto de vizinhança, além dos vazios urbanos que se encontram praticamente no centro da cidade.

4. Resultados e Discussões

O Município de Tio Hugo criado pela Lei 10.764 de 16 de abril de 1996, logo um município jovem, hoje com aproximadamente 3000 habitantes, numa extensão territorial de 114,2 km², se formou em volta de um grande entroncamento rodoviário, que para o crescimento da cidade é considerado primordial, mas para a mobilidade da população é muito complicado, pois a cidade acabou se dividindo em mais de quatro Bairros, sendo que em cada um, se estabelece algum comércio ou serviço, além de atendimento público, sendo necessário que a população atravessasse esse tumultuado e perigoso entroncamento rodoviário para atender às suas necessidades do dia a dia. Considerando que no Município há apenas dois Bancos, Sicredi e Banrisul, um em cada Bairro, enquanto que o Posto de saúde e o Parque de Máquinas estão localizados em outro Bairro, já a Escola e a Creche localizam-se em outro Bairro no qual também está previsto a construção do Centro Administrativo. Devido a esta localização dispersa, formaram-se os vazios urbanos, com áreas

agrícolas localizadas no centro da cidade, sem nenhum interesse em realizar loteamentos por parte dos proprietários, segundo informações do Setor Tributário da Prefeitura de Tio Hugo.

Através de entrevistas com a população, foram levantadas várias situações que causam desconforto ao cidadão tihuguense, como visto a seguir:

Considerando a falta do Estudo do Impacto de vizinhança, que é o levantamento tanto positivo, quanto negativo, ocasionada pela implantação de uma atividade específica no ambiente, percebe-se a perturbação do sossego aliado ao desconforto ocasionado pela mistura de edificações residenciais e comerciais e até mesmo industriais, como cerealistas instaladas em Bairros, que por sua vez, também são residenciais, essas situações são muito lembradas nos comentários, por comercializarem fertilizantes orgânicos os quais ocasionam odores indesejáveis, e como não há um Plano diretor que determine a sua localização, estes são considerados como regulares.

Outra situação existente é uma Pedreira, que se localiza dentro dos limites urbanos do município, onde em dias de detonação das pedras, as residências próximas são evacuadas, para que não ocorram danos a saúde da população, pois os danos materiais são arcados pela empresa. Por várias vezes já ocorreu que pedras voaram sobre as residências, além de rachaduras ocasionadas pelas detonações. Esta situação, porém já é bem complicada de ser solucionada, pois na verdade a pedreira foi uma das primeiras empresas a se instalar na região, sendo que a cidade se desenvolveu em torno dela, e não ela que se instalou no centro da cidade.

Uma grande preocupação, principalmente dos servidores públicos que trabalham diretamente no setor de aprovação de projetos de obras, é a falta de regulamentação para a aprovação de projetos, que são os instrumentos de regulação para o controle da edificação no lote ou gleba, visando a sua adequação das zonas de implantação. Esta regulamentação proporcionaria no futuro, considerando o aumento considerável das edificações, melhor qualidade de vida a população. Deveria ser delimitado o índice de aproveitamento do lote, delimitando um percentual mínimo que não poderia ser edificado ou não pavimentado, assim como também vários outros dispositivos como altura das edificações a taxa de ocupação, o recuo para ajardinamento, que hoje em todas as ruas e bairros não há exigência nenhuma de recuo mínimo, e que alguns proprietários edificam até o limite

do passeio. Outro ponto a ser considerado na aprovação de projetos, deveria ser a exigência de Garagens no caso de residência e estacionamento para os comércios, para desafogar as ruas com os veículos estacionados como hoje já se encontram as ruas deste pequeno município.

Alguns estabelecimentos edificam até o limite sendo que para que os contribuintes possam chegar até o seu estabelecimento precisam deixar o seu veículo a uma quadra mais à frente, situação esta que por sua vez, já chega ao poder executivo para que tome alguma atitude, o que poderia ter sido evitado no momento da aprovação do projeto se houvesse um amparo legal.

As conseqüências dessa falta de planejamento e regulamentação são sentidas em, praticamente, todas as cidades de médio e grande portes do país. Depois que o espaço está todo ocupado, no caso de situações já consolidadas, as soluções disponíveis são extremamente caras. Neste caso há a necessidade de investimento por parte do poder público de grande parte de seu orçamento para tentar reverter ou resolver algumas situações que em algum momento passou por este órgão e foi aprovado. Recursos estes que provêm de impostos de toda a população do município, estado ou da federação. Portanto, cabe, muitas vezes, questionar quem deve pagar e se deveria ser permitida tal ocupação.

5. Considerações finais

Sabe-se que é uma pratica obrigatória na administração pública brasileira, seguir apenas ao que é obrigada por Lei, e como a elaboração do Plano Diretor para os municípios com menos de 20 mil habitantes não é obrigatória, os gestores dos municípios de pequeno porte, na maioria das vezes não se importam, ou fazem pouco da necessidade da elaboração de um plano diretor para que estes possam expandir o território urbano dentro das normas pré estabelecidas, evitando assim um problema futuro para as administrações. A falta de interesse por parte dos gestores com certeza é o alto investimento necessário por parte da administração para a elaboração deste.

Planejamento e gestão não são termos equivalentes, pois possuem referenciais temporais distintos por se referirem aos diferentes tipos de atividades. Planejar sempre remete ao futuro, representa tentar simular os desdobramentos de um processo com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas, tirar partido de prováveis benefícios. Planejamento é a preparação para a gestão futura, pois busca evitar ou minimizar problemas e ampliar as margens de manobra. A gestão é a efetivação, ao menos em parte das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir.

Considerando os dados levantados percebe-se que para o município de Tio Hugo que é de pequeno porte, e com a sua localização privilegiada ao crescimento, que a elaboração e principalmente a posterior implantação é de suma importância, pois já há tantos problemas elencados que deveria ser dada mais atenção por parte do poder público.

Ressaltando que a elaboração do Plano Diretor deve legalmente ter a participação da população, mas a administração pública municipal deverá estimular de alguma forma a população para que esta realmente participe, pois é da cultura desta comunidade deixar que os outros decidam por eles. Mas cabe a estes que estão diretamente ligados e são os que mais serão beneficiando ou prejudicados com as decisões contidas num Plano Diretor para o município como um todo, tanto na zona rural como no zona urbana.

6. Referências

AMARAL FILHO, J. do Desenvolvimento Regional Endógeno em um ambiente federalista- p 35-70, 1997

ANDRADE, N. Aguiño et al(2005). Planejamento governamental para municípios. São Paulo: Atlas, 2006.

BARROS, Aidil de Jesus Paes de. & LEHFELD, Nei de Aparecida de S. Pro-jeto de Pesquisa : Propostas Metodológicas. 8 a . ed. Petrópolis: Vozes, 1999. 95 p

BUARQUE, Sérgio C. “Metodologia de planejamento local e municipal sustentável”. IICA Brasília DF- 1999.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em 04 nov. 2015.

BRASIL. MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Programa de Desenvolvimento Regional PPA 2004-2007-Brasilia DF 2004

FABIANA MEURER, GUILHERME FEIJÓ VIEIRA. Plano Diretor para Municípios de Pequeno Porte: a experiência do plano diretor regional participativo da AMAVI. In: PPLA 2010: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO, 2, 2010. Curitiba. Anais... Curitiba: Ambiens, 2010. [CD]

Guia do administrador municipal/ org. por Giovani Corrallo.- Porto Alegre: Nova Prata, 2004.580p.;15,5 x 22,5 cm.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 18 jan. 2015.

RECH, Adir Ubaldo. Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul, RS. Educus, 2010.

REZENDE, Denis Alcides e ULTRAMARI, Clovis(2007). Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. RAP - Rio de Janeiro 41(2):255-71, Mar./Abr. 2007.

SABOYA, Renato (2007). Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina.

TIO HUGO, **Lei Municipal 343 de 14 de dezembro de 2005, Diretrizes Urbanas**, Disponível em: < <http://www.tiohugo.rs.gov.br/web/files/legislation/2321.pdf> > Acesso em 04 nov 2015

7. Apêndice A

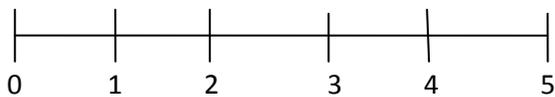
Roteiro de Entrevistas

Este questionário faz parte do artigo sobre a “Importância da Implantação do Plano Diretor em Municípios de Pequeno Porte” que estou realizando com o objetivo da Formação no Curso de Especialização em Gestão Pública no Polo de Tio Hugo pela Universidade Federal de Santa Maria.

Enumere de 0 a 5 de acordo com a sua percepção quanto a relevância do problema. Se for indiferente ou de pouca importância, marque 0 ou se for muito importante marque 5.

1. De acordo com as situações que causam desconforto no dia a dia de acordo com posicione-se quanto ao:

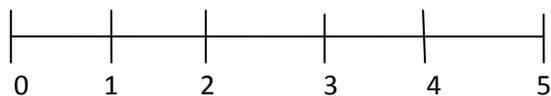
1.1. Perturbação do sossego;



1.2. Mistura do uso de edificações;



1.3. Zoneamento para localização;



1.4. Localização da pedreira



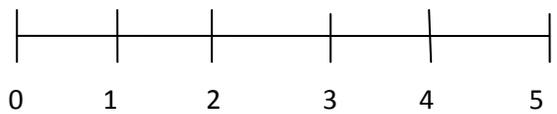
Aos Servidores Públicos:

2 Considerando a falta de regulamentação para aprovação de projetos
posicione-se quanto ao:

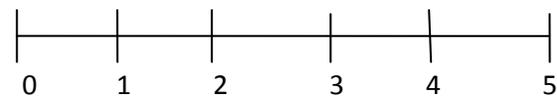
2.1 Índice de aproveitamento;



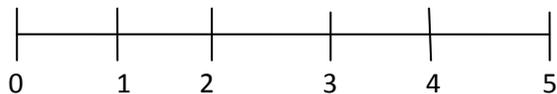
2.2 Percentual mínimo a não ser edificado;



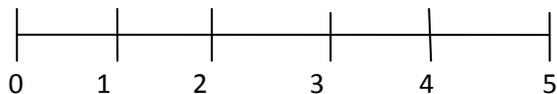
2.3 Percentual mínimo não pavimentado;



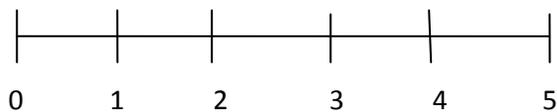
2.4 Altura das edificações;



2.5 Taxa de ocupação;



2.6 Recuo para ajardinamento;



2.7 Exigência de garagem.

