



Estatuto da cidade e Plano Diretor em Venâncio Aires/RS

Neli Galarce Machado¹
Sabrina Assmann Lücke²

Resumo

Os Planos Diretores recebem críticas por sua ineficácia como instrumentos de ordenação das cidades no Brasil. Com a Lei Federal 10.257 de 2001, Estatuto da Cidade, os municípios foram obrigados a revisar seus Planos Diretores, adaptando-os aos novos princípios e objetivos dessa lei. O artigo refere-se ao estudo da ocupação territorial do município de Venâncio Aires, no Rio Grande do Sul, por meio da análise de sua legislação urbanística de forma interdisciplinar. O objetivo é analisar os problemas socioambientais da sua expansão territorial urbana, com enfoque na revisão do Plano Diretor municipal, traçando uma relação do crescimento do perímetro urbano de Venâncio Aires e com planejamento urbano municipal.

Palavras chave: Planejamento urbano; Plano Diretor; Perímetro Urbano; Espaço Urbano; Estatuto da Cidade; Venâncio Aires

Recebimento: 28/9/2013 • Aceite: 27/7/2013

¹ Doutora em Arqueologia pela Universidade de São Paulo. E-mail: ngalarce@univates.br

² Mestre em Ambiente e Desenvolvimento pelo Centro Universitário Univates. Professor Titular do Centro Universitário Univates, Brasil. End: Rua Avelino Tallini, nº 171, CEP: 95.900-000 bairro Universitário, Lajeado-RS. E-mail: sabrinalucke@yahoo.com.br

City Statute and Master Plan in Venancio Aires City, State of Rio Grande do Sul (Brazil)

Abstract

The Master Plans receive criticism for its ineffectiveness as a tool for ordering of cities in Brazil. Federal Law 10,257 2001 City Statute, municipalities were forced to revise their master plans adapting them to new principles and objectives of this law. The article refers to the study of territorial occupation of the city of Venancio Aires, Rio Grande do Sul, through the analysis of their urban legislation in an interdisciplinary way. The aim is to analyze the environmental problems of its urban territorial expansion with a focus on reviewing the municipal Master Plan, outlining a list of the growth of the urban perimeter of Venancio Aires municipal and urban planning.

Keywords: urban planning; Plan; Urban perimeter; Urban Space; Statute of Cities; Venancio Aires

Introdução

A economia brasileira está aquecida pois os programas governamentais de cunho social estão colaborando para este cenário. Um destes programas, vinculado à habitação, criou um momento único na construção civil, com canteiros de obras espalhados pelas cidades, obrigando os municípios a investirem em saneamento básico e infraestruturas em locais antes não habitados.

Nesta perspectiva, houve a criação do Ministério das Cidades e, no ano de 2001, a Lei Federal n. 10.257, Estatuto da Cidade, surge para guiar os municípios na elaboração de legislações que estabeleçam limites e orientem o crescimento das cidades, de forma ordenada e sustentável. Os municípios enquadrados nas condicionantes impostas nesta, que até então não possuíam leis referentes ao ordenamento espacial precisaram implantar o Plano Diretor, e os que já o possuíam vieram a reformulá-lo, adaptando-o às realidades do momento atual.

O presente artigo baseia-se na dissertação “Planejamento e cidades: Plano diretor em Venâncio Aires/RS”, desenvolvida para obtenção do grau de Mestre, em Ambiente e Desenvolvimento pela UNIVATES, e trata de questões espaciais e socioambientais, uma vez que o tema é analisado sob a perspectiva interdisciplinar, buscando relacioná-lo ao urbanismo e à linha de pesquisa proposta pelo Programa de Pós-graduação em Ambiente Desenvolvimento (PPGAD) denominada Espaço e problemas socioambientais.

Venâncio Aires localiza-se na Região dos Vales do Rio Pardo e Taquari, situado a 130 km da Capital do Estado. Tem como acessos principais a RST-287 e RST-453. Tem uma área de 773,2 quilômetros quadrados. Possui uma população de 65.946 habitantes, de acordo com o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), datado de 2010.

O estudo demonstra o interesse pela expansão territorial do município em estudo, bem como pela análise da função dos planos diretores nesse processo de ocupação do território, com enfoque na reformulação do Plano Diretor municipal.

Este artigo teve como objetivo a compreensão das causas e dos efeitos da expansão do território do município em estudo. Para tanto, analisamos as percepções dos munícipes e a aplicação da legislação vigente, o Plano Diretor, bem como seus processos de reformulação, ocorridos em 1998, 2006 e 2012, desde a sua primeira elaboração, datada do ano de 1982.

Pretende-se identificar e estudar as decisões da gestão municipal, referentes aos programas de planejamento urbano, durante a vigência dos PD e suas reformulações, tentando compreender a expansão do perímetro urbano da cidade.

Planejamento urbano e ocupação territorial

As raízes do planejamento urbano remontam ao trabalho dos primeiros urbanistas, que emergiram contra as consequências sucedidas da intensa urbanização causada pela Revolução Industrial (CHOAY, 2003).

Essas cidades acabaram sendo tomadas pelas edificações, gerando um ambiente urbano insalubre, sem condições mínimas de infraestrutura, que pudesse dar conta da densidade instalada. Assim, as ruas eram estreitas e mal cheirosas, e o esgoto ficava a céu aberto. Esse período é chamado por alguns autores de “liberal”, uma vez que, na época, não existiam regulações que orientassem a ocupação urbana, deixando para o mercado essa tarefa. Entretanto, o mercado não era capaz de prover qualidade urbana, uma vez que seu objetivo principal é a obtenção de lucro. Sendo assim, espaços abertos, por exemplo, que não traziam lucros imediatos, foram negligenciados (BENEVOLO, 2008).

Os urbanistas que procuraram solucionar os problemas gerados pelas cidades liberais em cidades novas, possuíam concepções muito particulares sobre elas e se propunham a “desenhá-la” exatamente da forma como deveriam ser. São dessa época os trabalhos de Le Corbusier (Cidade Radiante), Frank Lloyd Wright (Broadacre City), Ebenezer Howard (Cidade Jardim) e Tony Garnier (Cidade Industrial) (CHOAY; 2003).

Havia, portanto, a concepção de plano, como um *design* físico, um projeto de cidade a ser alcançado em um determinado período de tempo, muito dentro da concepção de projeto arquitetônico. A cidade não era vista como um organismo em evolução, e sim como um “objeto”, cuja concepção deveria ser realizada pelo arquiteto, a priori. Os instrumentos de intervenção sobre a cidade não levavam em consideração a evolução do sistema urbano, apenas seu estado final desejado (CHOAY, 2003).

Planejamento urbano possui muitas definições, que variam com o passar dos anos e com os objetivos. HATTNER (1978) define que o planejamento é concebido como instrumento potencial de controle dos movimentos espontâneos e, às vezes caóticos, de atividades

econômicas individuais e de migrações – reflexos e consequências das mudanças sociais, que alteram profundamente as relações entre os homens e destes com seu meio ambiente. Organizar racionalmente a ocupação do espaço, como condição para a melhoria das relações sociais e do próprio estilo de vida das populações urbanas, constitui um dos postulados mais enfáticos dos planejadores e urbanistas contemporâneos.

Para Souza (1999), é o processo contínuo que envolve a coleta, organização e análise sistematizada das informações, para se chegar a decisões ou escolhas acerca das melhores alternativas para o aproveitamento dos recursos disponíveis, com a finalidade de atingir metas específicas no futuro, que levem à melhoria de uma determinada situação e ao desenvolvimento das sociedades humanas.

O planejamento reconhece e localiza as tendências, ou as propensões naturais locais e regionais. Podemos definir planejamento como o conjunto de medidas tomadas para que sejam atingidos os objetivos desejados, tendo em vista os recursos disponíveis e os fatores externos que podem influir nesse processo. Identifica as vocações locais e regionais, estabelece as regras de ocupação de solo, define as principais estratégias e políticas do município e explicita as restrições, as proibições e as limitações que deverão ser observadas para manter e aumentar a qualidade de vida para seus munícipes (REZENDE; CASTOR, 2006).

Namur (1992, p.4) afirma que “Ao falar de planejamento, está-se referindo às intervenções do aparelho estatal no espaço urbano, que tendem a regular as contradições surgidas tanto no processo de reprodução de força de trabalho, como reprodução dos meios de produção; ou seja, o planejamento urbano caracteriza-se antes de tudo como um instrumento de intervenção que depende fundamentalmente da relação entre o Estado e as classes sociais”.

O planejamento urbano pode ser entendido como um processo de decisão, constituído por um conjunto de técnicas, originárias de várias disciplinas, que delineiam os campos do conhecimento humano, com objetivo de prover a Administração Pública de instrumentos para a solução dos problemas urbanos. O planejamento seria, enfim, um meio à disposição da Administração Pública para a busca da governabilidade (OLIGARI, 2002, p.27).

Para VILLAÇA (1999), aquilo que, nas últimas décadas, tem sido denominado planejamento urbano (e que nas décadas de 30 e 40 se chamava urbanismo), é a ação do Estado sobre a organização do espaço intraurbano. Podemos dividir a história do planejamento

urbano (ou do urbanismo) no Brasil, em três períodos: o primeiro começando em 1875 até 1930, o segundo de 1930 até 1990 e o terceiro de 1990 até a atualidade.

O primeiro período, segundo o autor, foi marcado pelos planos de melhoramento e embelezamento. Estes planos tinham como característica a monumentalidade, a exaltação a uma burguesia, a destruição da forma urbana medieval e se inspirava no urbanismo de Versalhes, de Washington, de Haussmann e de Pereira Passos. A França foi o principal referencial, com o seu plano de origem renascentista, que enfatiza a beleza monumental ao mesmo tempo em que vinha impregnado de ideologia (VILLAÇA, 1999).

Entre a década de 1930 e 1940, grandes planos guiaram a reformulação do centro do Rio de Janeiro e de São Paulo. O Plano Agache – para o Rio de Janeiro – data de 1930 e foi o primeiro que apresentou a expressão Plano Diretor no país.

Os planos de embelezamento foram depois substituídos pelos de infraestrutura, pois a classe economicamente dominante passou a exigí-la, para que as indústrias tivessem condições de serem implantadas. As obras de embelezamento e melhoramento, antes consumidas por todos, eram anunciadas com antecedência e festejadas; as de infraestrutura, que passaram a dominar a segunda metade do século XX, eram geralmente escondidas, pois beneficiavam uma parcela reduzida e privilegiada da população.

Os Planos e, de modo geral, o planejamento urbano, apesar de reconhecidos pelo setor público, por vezes não são considerados pelo setor público. A eficiência das cidades começa a ser mais valorizada que a questão da beleza. Passa-se da ‘cidade bela’, para a ‘cidade eficiente’, da ‘cidade do consumo’, para a ‘cidade da produção’ (VILLAÇA, 1999).

Entre as décadas de 1930 a 1950, a burguesia, então industrial, ainda que não conseguisse responder aos problemas urbanos que já incomodavam as classes trabalhadoras, conseguia, independentemente dos governantes (a ditadura Getúlio Vargas ou a democracia), executar as obras de seu interesse, podendo ser a remodelação do centro, ou as obras de infraestrutura. Entre 1930 e 1965, passou-se do planejamento que era executado, para o planejamento-discurso (VILLAÇA, 1999).

Na década de 1960, com a aceleração do processo de urbanização brasileira, o governo precisava dar uma resposta aos problemas urbanos mais imediatos, uma vez que debates acalorados eram travados nas esferas técnica, política, econômica e em diferentes classes sensíveis à questão, especialmente no déficit habitacional. O

governo criou o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, o SERFHAU, em 1964, como agente técnico do sistema financeiro da habitação, com o objetivo de organizar o espaço habitacional. No SERFHAU, o problema habitacional ocupava posição principal, e o da infraestrutura ficava em segundo plano. Em 1966, o SERFHAU foi regulamentado como órgão responsável pela elaboração e coordenação da política nacional, responsável pelo planejamento urbano integrado, em consenso com a política estabelecida para a região (TOLOSA, 1977 in TOLEDO, 1978).

A produção dos Planos Locais, entre os anos de 1964 e 1975, não foi condição suficiente para a existência de uma política de planejamento, principalmente pela falta de noção de como torná-los reais e viáveis, concretizando-os. Isso fez com que muitos destes planos não fossem aplicados, não passando de diagnósticos.

O Plano Nacional de Desenvolvimento I (PND), criado em 1971, abrangeu, diferentemente dos Planos Locais, diretrizes que norteavam a política da época como o desenvolvimento econômico e a transformação social, que deveriam ser realizados através de um processo de integração e de articulação entre regiões desenvolvidas e as em desenvolvimento. Essa integração deveria ser articulada e considerar os recursos ociosos de cada região, evitando principalmente os fluxos migratórios das regiões Norte e Nordeste do país para o Centro-Sul, em busca de oportunidades de crescimento econômico e, conseqüentemente, estabilidade financeira e qualidade de vida.

O PND II marcou uma reformulação no processo de planejamento urbano, que passa a dar destaque para a política urbana em nível nacional. Esta etapa priorizou as regiões metropolitanas, embora o discurso pregasse a desconcentração destas localidades, com exceção de São Paulo, onde se desconcentrou a industrialização para a região de Campinas e do Vale do Paraíba, sendo que, nas demais, o efeito foi inverso (TOLOSA, 1977 in TOLEDO, 1978).

A cidade passa a ser vista como produtora e consumidora, e o espaço urbano, inevitavelmente, deveria se comunicar com esse efeito mercadológico, adaptando-se ao desenvolvimento industrial. Porém, a setorialização resultante do pensamento ativo foi muito mais um retrocesso no planejamento urbano, do que um crescimento. Essa visão setorialista estabeleceu como bases o setor de transporte, o saneamento urbano, o habitacional, o de drenagem, etc., com prioridade para as Regiões Metropolitanas. Essa política acentuou as diferenças regionais (SOUZA, 1999).

Um dos traços mais característicos das cidades modernas é o seu alto nível de diferenciação interna. Os conjuntos de zonas, comunidade ou bairros são frequentemente distinguíveis em termos de aparência física, composição da população e aspectos relacionados com as características e problemas sociais, que se repetem de uma cidade para a outra. A existência de padrões sociais e residências similares sugere que a estrutura urbana está determinada por um número de princípios gerais de uso do solo e de localização. Isso indica o funcionamento do poder social subjacente e das forças econômicas que propiciam usos semelhantes, se não idênticos, de parcelas adjacentes na cidade.

A tarefa dos planejadores urbanos passa a ser a de mediador, na qualidade de quem possui conhecimento do que é possível, ou não de ser realizado; competiria a eles delimitar e orientar o debate, direcionando para a realização de um compromisso, objetivando certos fins comuns a todos. A racionalidade então não está na coerência entre meios e fins, mas no denominador comum mínimo entre os interesses do sistema (conjunto) e a atuação concreta de poder que resulta da atividade de cada ator (NAMUR, 1992).

Planejamento urbano não seria apenas uma atividade técnica, mas uma atividade técnico-política, ao contrário do que apregoa a corrente tecnicista, predominante na década de 1960, segundo a qual os meios são para atingir os fins e se reconhece que o aparelho estatal é reflexo das lutas de classes travadas na sociedade civil. Portanto, torna-se instrumento para concretizar os interesses hegemônicos de classe, num certo período (NAMUR, 1992).

O terceiro período citado por VILLAÇA (1999) inicia-se após a Carta Constitucional de 1988. De acordo com MARICATO (1994), os anos 1970 foram marcados por um fortalecimento da consciência popular quantos aos problemas urbanos, que sempre eram abafados pelo governo ditatorial militar. No final dos anos 1980, com a elaboração da nova Constituição (1998), seis entidades nacionais e várias (entidades) regionais enviaram ao Congresso Nacional uma proposta de Ementa Popular à Constituição com várias questões urbanas, sendo que se destacavam as referentes à questão fundiária, habitacional, transportes e gestão urbana.

Essas entidades não reivindicaram Planos Diretores, pois já estavam cansadas de discursos ideológicos. Queriam ações concretas, e trazia à tona aquilo que nunca era resolvido, os problemas da imensa população que vivia clandestina em situação precária, porque toda a legislação e ação do governo se destinavam a uma cidade legal, aquela

a quem se destinava o zoneamento, as leis de loteamento e a infraestrutura que o Estado produzia. Dessa forma, a cidade clandestina passou a exigir providências, frente ao caos urbano eminente (VILLAÇA, 1999).

Como resposta a todas estas manifestações, os artigos 182 e 183 foram acrescidos a Constituição de 1998, porém o Plano Diretor permaneceu como instrumento de definição dos rumos das cidades, principalmente no que tangencia a função social da propriedade urbana, de acordo com cada município (BRASIL, 1988).

Desta forma, a Constituição de 1988 reconheceu a importância do planejamento e gestão urbanos, mesmo sem definição de como esses controles de propriedades deveriam ser aplicados. Com isto, municípios sem Planos Diretores foram obrigados a providenciá-los, ou revisá-los, o que foi realizado nos moldes antigos na maioria das cidades. Muitos Planos Diretores foram elaborados em gabinetes, por técnicos desligados da realidade da cidade, ou favorecendo os mesmos interesses de sempre. Chamados de planos multissetoriais, eles foram tradicionalmente elaborados, enumerando os problemas, ou dados sobre os municípios, não sendo seguidos, nem respeitados e, em muitos casos, servindo apenas como artigo legal, sem respostas aos problemas urbanos.

VILLAÇA (1999) argumenta que a década de 1990 foi selecionada como fim de um período da história do planejamento urbano brasileiro, porque marca o início de um processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares. Os planos elaborados a partir daí passaram a utilizar a nomenclatura “planos estratégicos” o que lhes conferia um perfil mais moderno, diante de um período de globalização, que atribui ao município um novo papel. Esse discurso vem sendo muito utilizado, principalmente pela especulação que gera.

Os objetivos do planejamento são importantes e não podem ser restritos a uma disciplina específica. A sua prática nos municípios tem como objetivo, segundo Resende e Ultramar (2007), corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas. Segundo a Carta dos Andes, planejamento é um método de aplicação, contínuo e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, por meio de uma previsão ordenada,

capaz de antecipar suas ulteriores consequências (GIRARDI; CORDINI, 2002).

O planejamento urbano não é uma divisão teórica, mas sim prática, que abrange as dimensões econômica, social, ambiental, infraestrutural, gerencial e territorial de um município. Por esse motivo, congrega diferentes profissionais de todas as dimensões citadas, e não apenas arquitetos e urbanistas (NYGAARD, 2005).

Estatuto da cidade

O planejamento urbano no Brasil sofreu uma mudança importante a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001. Esta lei veio regulamentar os dois artigos da Constituição Federal de 1988, que tratam da política urbana (artigos 182 e 183), nos quais, se prevê que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Essa lei representou, na realidade, a consolidação de conquistas reivindicadas há mais de três décadas, por diversos setores da sociedade, notadamente pelos movimentos sociais.

Ainda na década de 60, foi realizado o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, em Petrópolis-RJ, durante o qual se discutiam reformas sociais que pudessem enfrentar algumas questões que, já na época, se apresentavam (MARICATO, 2001). Na década de 1970, os movimentos sociais voltaram a reivindicar mudanças nas políticas urbanas e, em 1977, houve a primeira tentativa de criação de uma lei nacional de desenvolvimento urbano, no âmbito da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU (GRAZIA, 2003).

Em 1983 surgiu o PL 775, enviado ao Congresso Nacional pelo governo militar, que consistia num projeto de lei do Desenvolvimento Urbano (MARICATO, 2001). Esse PL desencadeou grande reação no Congresso, que acabou por impedir sua aprovação.

Na Assembleia Constituinte de 1987 e de 1988, foi apresentada uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana, que retomava a luta iniciada na década de 1960 e as discussões e propostas que acabaram resultando no PL 775/83. No processo de discussão, essa emenda foi encolhendo (SOUZA, 1999) e acabou se resumindo ao capítulo sobre a Política Urbana, composto pelos artigos 182 e 183 da Constituição. O modo como esses artigos foram redigidos acabou criando dificuldades para a implementação

efetiva da função social da propriedade, uma vez que condicionou a aplicação dos instrumentos à criação de uma lei federal, que regulamentasse a Constituição e o plano diretor (MARICATO, 2001). Com isso, o Supremo Tribunal Federal não considerou os artigos autoaplicáveis, apesar do entendimento contrário de alguns juristas mais progressistas (GRAZIA, 2003).

No ano seguinte, houve o interesse de alguns parlamentares pela elaboração da lei que regulamentaria esse capítulo da Constituição (GRAZIA, 2003). Após muitas discussões e negociações, foi elaborado o Projeto de Lei 5788/90, de autoria do Senador Pompeu de Souza, conhecido como Estatuto da Cidade. Esse PL enfrentou inúmeras dificuldades ao longo dos seus 11 anos de tramitação, destacando-se aí a defesa constante por parte do Fórum Nacional de Reforma Urbana, até ser finalmente aprovado e sancionado, em 10 de julho de 2001, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001, estabelece os princípios constitucionais fundamentais norteadores do Plano Diretor, que são:

- da função social da propriedade;
- do desenvolvimento sustentável;
- das funções sociais da cidade;
- da igualdade e da justiça social;
- da participação popular (BRASIL, 1988).

Estatuto da Cidade é, portanto, uma lei muito importante, na medida em que estabelece uma Política Nacional para o ordenamento urbanístico das Cidades, sem, no entanto, esquecer a realidade de cada município. Traz, também, uma nova concepção de planejamento urbano, legando uma grande responsabilidade aos administradores públicos na confecção dos seus planos diretores e reformulação deles, tendo como objetivo passar da utopia à realidade, no que tange aos desejos dos cidadãos, para que tenhamos uma cidade bonita, convidativa, planejada, prática e sustentável.

Os conceitos acima citados são essenciais para o desenvolvimento deste artigo. O embasamento teórico apresentado pelos conceitos de cidade, espaço, perímetro urbano e Estatuto da Cidade, com conteúdo expresso, conciso e claro, tem como finalidade sustentar os demais assuntos, Planejamento Urbano e Plano Diretor, que serão abordados nas páginas seguintes. Com isso, pretende-se tornando a análise do caso em voga, Planejamento e cidades, que o plano diretor de Venâncio Aires, seja um assunto palpável a todos,

inclusive àqueles que não possuem conhecimento prévio acerca dos conteúdos versados nesta pesquisa.

Venâncio Aires e os planos diretores

O primeiro plano diretor de Venâncio Aires, Lei Municipal nº 1049 de 1982, foi elaborado no ano de 1981 e aprovado no dia cinco de janeiro de 1982. Desde então, houve reformulações nos anos de 1998, 2006 e 2012. O Plano diretor de Venâncio Aires foi elaborado pela Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, através da Superintendência do Desenvolvimento Urbano e Administração Municipal, a SURBAM, e pela Prefeitura Municipal de Venâncio Aires. O governador em exercício era o Cel. José Augusto Amaral de Souza, e o prefeito municipal era o Sr. Alfredo Scherer. O trabalho desenvolveu-se através do “Programa para Elaboração de Planos Diretores”, fundamentado na ação conjunta entre a SURBAM e a Prefeitura Municipal, que constituiu a equipe técnica local. Essa equipe foi coordenada pelo Arq. Urb. João Lunardi e foi composta por profissionais da área da Arquitetura e Urbanismo, geógrafos e técnicos em administração pública (VENÂNCIO AIRES, 1982).

A SURBAM desenvolveu seu trabalho em três etapas. A primeira consistiu na análise e diagnóstico; a segunda, nas diretrizes para o desenvolvimento urbano; e a terceira, na legislação. Na primeira etapa houve uma caracterização do município, análise, estrutura, equipamentos, infraestrutura e serviços urbanos. Houve ainda a análise de recursos disponíveis para a implantação do Plano Diretor, quando a estrutura administrativa, a legislação, a instrumentação técnica, a organização física da prefeitura municipal, os recursos humanos e financeiros e a participação comunitária foram considerados. A segunda etapa se refere às diretrizes para o desenvolvimento urbano. Para tanto, foram estudadas as posturas, o perímetro urbano, os zoneamentos e usos, o sistema viário, o parcelamento do solo urbano, as construções, os estabelecimentos de ensino, as áreas de recreação, os serviços, o abastecimento de água, o esgoto cloacal, o esgoto pluvial, as pavimentações, a arborização, a rede de energia elétrica e iluminação pública, a coleta e disposição final do lixo e varrição, além da organização administrativa.

A partir destas primeiras etapas, partiu-se para a terceira, a da legislação. Nessa, foram elaborados os projetos de lei do perímetro urbano, o plano diretor, o parcelamento do solo urbano e o código de

obras. Segundo a análise, a cidade, até aquele momento, havia se desenvolvido horizontalmente, tendo um perfil marcado visualmente pela verticalidade das torres da Igreja São Sebastião Mártir, as chaminés das indústrias e pelas caixas d'água, conferindo-lhe uma característica própria. Falava-se na manutenção desse padrão, através de uma legislação protetora, tanto visual, quanto em termos de insolação e ventilação, conferindo à população boas condições de habitabilidade (VENÂNCIO AIRES, 1982).

Na segunda parte, ao falar das diretrizes para o desenvolvimento urbano, houve a proposição à Prefeitura Municipal de criar um Grupo Operacional de Planejamento Urbano, de caráter permanente, com a função de coordenar a implantação do Plano Diretor e elaborar os projetos setoriais complementares. Para isto, alguns funcionários seriam submetidos a treinamentos junto a CERTAM (Centro Regional de Treinamento às Administrações Municipais). Há ainda, uma referência quanto à implantação do plano diretor, na qual se sugere que, além da aprovação da lei, haja uma conscientização, de uma concepção administrativa em que todos participassem (VENÂNCIO AIRES, 1982).

As legislações oriundas deste processo, todas aprovadas pela Câmara Municipal, receberam a assinatura do então prefeito municipal Alfredo Scherer, na data de 8 de dezembro de 1981, aprovada no dia cinco de janeiro do ano seguinte pela Câmara de Vereadores, Lei Municipal nº 1049. Essa legislação selou o término do trabalho realizado pela SURBAM no município, o que compreendeu a terceira etapa deste processo.

Conforme relatado nos questionários aplicados, a implantação de uma legislação que ordenasse o uso do solo foi algo inovador, em vista de ter estabelecido regras construtivas até então não existentes. Porém, as alterações só foram percebidas pela população que construía na época. Os escritórios de Engenharia e Arquitetura já estavam atentos às novas exigências. Com isto, não houve muito rebuliço, já que os projetos estavam sendo elaborados de acordo com a nova legislação. As maiores manifestações públicas ocorreram em relação às áreas verdes e à limitação de áreas para criação de novos loteamentos. Mesmo assim, houve a liberação de áreas alagadiças, para alguns loteamentos, por parte de alguns governantes que burlaram a legislação.

Houve, ainda, manifestações acerca do zoneamento e ampliação do perímetro urbano, nas quais os munícipes solicitavam a revisão desses limitadores urbanísticos, objetivando, na maioria das

vezes, a especulação imobiliária e a implantação de edificações com usos diferentes dos estabelecidos no zoneamento local.

A reformulação periódica do plano diretor é uma necessidade, para que o crescimento das cidades ocorra de maneira ordenada e sustentável. A Constituição de 1988 foi difusora desta premissa, através dos artigos 182 e 183 já citados anteriormente, dos quais, posteriormente, originou-se o Estatuto da Cidade (GRAZIA, 2003). Em 1998, a Prefeitura Municipal de Venâncio Aires realizou a revisão do Plano Diretor elaborado em 1982, sob a coordenação da Arq.^a Sandra Sperb, da Secretaria de Planejamento do município. Na ocasião, as frequentes ampliações do perímetro urbano, ocorridas nos anos de 1984, 1987, 1991, 1995, 1996, 1997 e 1998, verificadas no Mapa da expansão da área urbana do município de Venâncio Aires-RS, foram determinantes para que ocorresse o trabalho. Espaços estavam sendo ocupados rapidamente e, portanto, problemas com a infraestrutura urbana do município foram agravados.

Com isto, em 1998, a revisão foi finalizada e entregue para aprovação na Câmara de Vereadores, e no dia 16 de dezembro do mesmo ano, o então prefeito, Celso Artus assinou a Lei Municipal n.º 2.522 e a Lei Municipal n.º 2.523, o Plano Diretor. Essa lei vigorou até o ano de 2006, quando uma nova revisão ocorreu.

O Estatuto das Cidades, Lei Federal n.º 10.257, de 2001, exigiu que os municípios com mais de vinte mil habitantes implantassem Plano Diretor, e os que já os possuíam, realizassem sua revisão. Venâncio Aires, seguindo as orientações do Ministério das Cidades, realizou a revisão na legislação do Plano Diretor, que, em 10 de abril de 2006, o prefeito Almedo Dettenborn assinou - a Lei Complementar n.º 007/2006. A legislação nos pede a revisão em cada cinco anos aproximadamente, porque a cidade é dinâmica, com ou sem mudanças expressivas e também, pelo fato de a legislação que se aplicava estar fora dos parâmetros de outras leis, como a de 2006, que obrigou os municípios a se adequarem ao Estatuto da Cidade. Houve a inclusão de novas figuras, como parcelamento compulsório, impacto de vizinhança, a nova revisão do perímetro urbano, redistribuição do zoneamento de usos, estudo dos índices urbanísticos.

Para a discussão de todas essas novas inserções no Plano Diretor, foram promovidas audiências públicas no período de formulação do Projeto de Lei e, após o envio deste para a Câmara de vereadores, novas audiências foram promovidas. Na edição da reformulação do Plano Diretor, os maiores debates, relatados nos questionários, foram sobre a verticalização das edificações e sua

relação com a expansão horizontal que estava ocorrendo no município, em virtude da necessidade de implantação de novas infraestruturas.

A última revisão ocorrida no Plano Diretor de Venâncio Aires ocorreu no período compreendido entre maio de 2011 e junho de 2012. Esse processo foi dirigido pelo Núcleo de Gestão Pública (NGP), da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), contratada para efetuar os estudos e sugerir as alterações e complementações para o município (VENANCIO AIRES, 2013). Foram realizadas três etapas de audiências públicas pelo NGP, com o intuito de coletar dados para a formulação do trabalho. As temáticas das audiências foram “a cidade que temos”, “a cidade que queremos” e “a cidade que podemos” e contou com a participação da comunidade em geral e dos membros da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Venâncio Aires (ASSEAVA), juntamente com a Prefeitura Municipal. Essas audiências serão tema do próximo capítulo, bem como a apresentação dos resultados delas.

Objetivando a participação da comunidade, houve a divulgação das audiências públicas nos meios de comunicação do município, como rádio e jornal. A equipe responsável pela reformulação do Plano Diretor divulgou as datas e horários das audiências, destacando a importância da participação popular para que a cidade fosse pensada de maneira democrática e para que a nova lei possibilitasse o seu crescimento sustentável.

A revisão periódica das leis de gestão e desenvolvimento urbano torna-se necessária, partindo da premissa de que as cidades são dinâmicas e que este dinamismo engloba aspectos de expansão de uso do território. Este fenômeno de crescimento territorial urbano incide na disponibilização de infraestruturas urbanas básicas, para a qualidade de vida da população. Portanto, pensar o futuro da cidade é um ato de planejamento e ordenação, que quando transformado em legislação, como um Plano Diretor, define regras que devem beneficiar o bem-estar e o crescimento sustentável nas cidades. Em Venâncio Aires, os processos revisionais ocorreram com intervalos longos, em relação ao que estabelece o Estatuto da Cidade. A primeira revisão, desde o primeiro plano diretor, levou dezesseis anos para ocorrer, evidenciando a falta de preocupação com o planejamento urbano no município nesse período. A segunda revisão ocorreu após oito anos, ultrapassando o período indicado pelo Estatuto da Cidade como tempo ideal para reestudo da legislação, que é de cinco anos.

O último processo revisional, ainda não encaminhado para Câmara de Vereadores, está passando por análise das secretarias

municipais que, mesmo participando das audiências públicas e técnicas, discutem a legislação para que seja devidamente aplicada a realidade local, considerando os aspectos sociais, econômicos, culturais, sanitários e ambientais. Percebe-se, a partir dessa análise em andamento, a participação ineficiente, nas audiências públicas e nas discussões técnicas, dos órgãos pertencentes ao poder público municipal durante o processo de reformulação do Plano Diretor Municipal, que pode ter ocorrido em virtude da terceirização do trabalho a uma instituição sem vínculos com a Prefeitura Municipal de Venâncio Aires. Ou seja, a reformulação ocorrida não obteve êxito em seu objetivo de ouvir e avaliar os anseios técnicos e públicos para a sua elaboração, ocasionando em um processo muito mais longo e com diversas interferências que deveriam ter ocorrido durante seu processo de elaboração.

Conclusão

A Constituição Federal de 1988 pode ser considerada o marco na história recente do planejamento urbano brasileiro. Os ideais, princípios e instrumentos defendidos pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana são reconhecidos aparentemente, tornando a concepção tecnocrática do planejamento urbano transposta. Com efeito, o artigo 21 § XX estabelece como incumbência da União, estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento urbano. Mas, ao mesmo tempo, o artigo 30, descentralizou para os municípios o poder de ordenamento do parcelamento, da ocupação e do uso de seu território.

Os artigos 182 e 183 constituem os princípios e instrumentos para o solo urbano ser abordado como um bem coletivo, submetendo o exercício da propriedade privada da terra à função social da propriedade. O Plano Diretor destacou-se no art. 182, ficando obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes e para os municípios de regiões metropolitanas, além de ser definido como o instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana.

Podemos dizer que, a Constituição de 1988, juntamente com a Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, garantem à cidade o direito de desenvolver-se de maneira sustentável, planejada e organizada, sendo o seu território visto como um bem coletivo. Para tanto, a elaboração e a reformulação das legislações referentes ao tratamento urbano dos municípios deve ser coletivizada entre os órgãos públicos e os munícipes, a fim de apontar os anseios de

todos para o crescimento da cidade, de maneira democrática e assistida.

Assim, constatamos que o Plano Diretor é um instrumento de gestão urbana de grande valia. A partir dele, iremos gestar uma cidade para o futuro, com a aplicação de medidas que permitam um desenvolvimento ordenado, possibilitando o bem-estar social, econômico e ambiental às pessoas que estejam inseridas nesses ambientes.

Contudo, antes de elaborar leis de planejamento urbano, deve-se conhecer o espaço em que serão aplicadas as legislações. Para isto, deve-se analisar as características e aspectos peculiares do município em estudo, localizando-o através de sua história de ocupação, a paisagem em que está inserido e seus principais aspectos econômicos e sociais. Por meio de pesquisas efetuadas em arquivos e documentos municipais, bem como literaturas do tema, foi possível identificar que o município teve sua ocupação inicial por lusos e germânicos, que deixaram marcas registradas nos territórios por onde passaram.

As alterações ocorridas na paisagem urbana de Venâncio Aires são resultados do crescimento de sua área urbana, impulsionadas pela necessidade de abrigo para a população. Com isto, a configuração urbana transformou-se ao longo dos anos, acarretando no suprimento das novas necessidades desta comunidade. Sem o devido planejamento, soluções foram adotadas de maneira inadequada.

Os resultados evidenciaram-se com o passar dos anos, quando novas necessidades surgiram e acumulavam-se aos problemas pré-existentes. Até a criação do primeiro Plano Diretor em 1982, não houve limites para o crescimento urbano do município, assim como nos demais municípios brasileiros. E mesmo com a aprovação dessa lei, não ocorriam fiscalizações periódicas nos canteiros de obras civis e nos novos loteamentos. A população, ou por inconsciência de seus deveres, ou mesmo por interesses mercadológicos, também não cumpria a legislação.

As reformulações, mesmo que orientadas para que ocorram a cada cinco anos, demoram a ser feitas. Com intervalos de tempo superiores aos recomendados, a cidade precisou de cautela na reformulação de seu Plano Diretor. O processo elaborado recentemente, mesmo já decretado como encerrado pelos organizadores, está em constante análise e, antes mesmo de aprovado, já apresenta aspectos a serem debatidos e alterados.

O dinamismo das cidades não nos permite o comodismo em seu processo de gestão. Mesmo em cidades de pequeno porte, como

Venâncio Aires, o planejamento deve ser constante e global, considerando as potencialidades e dificuldades que o desenvolvimento poderá ocasionar ao município, e as consequências dos atos efetuados.

Pensar o futuro de uma cidade não é fácil. Por isto a importância das equipes multidisciplinares e da participação da comunidade. Se não houver esta cumplicidade, o planejamento urbano ficará comprometido. Por outro lado, deve-se tomar o cuidado de não tornar o crescimento urbano um ato engessado, rígido e mecanicista. A flexibilidade de negociações para novas ocupações pode expor a necessidade de um novo estudo e, quem sabe, até de alterações da estrutura consolidada até então.

Referências

BENÉVOLO, L. MAZZA, S. **História da Cidade**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2007.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal**. Brasília: 1988.

BRASIL. IBGE. **Censo 2010**. Brasília: 2010.

BRASIL. **Lei Nº. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Estatuto da cidade. Brasília: 2001.

CHOAY, F. **O urbanismo**. 5 ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

FRAMPTON, K. **História crítica da Arquitetura Moderna**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

GIRARDI, R. V.; CORDINI, J.. **Cadastro de Leis como ferramenta para o Planejamento da Ocupação e Usos do Solo Urbano**. In: Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário, UFSC, 2002, Florianópolis. Disponível em: http://geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/cobrac_2002/129/129.htm Acessado em: 19 mar. 2013.

GRAZIA, G. de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (org.) **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

HATTNER, H.. **Planejamento urbano e regional**. 2ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 1978. HOLLANDA, F. **O espaço da exceção**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

LEME, M. C. da S. (coord.) **urbanismo no Brasil 1865-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAU / USP; FUPAM, 1999.

MARICATO, E. **Reforma Urbana: limites e possibilidades. Uma trajetória incompleta.** In RIBEIRO, LUIZ CEZAR Q. & SANTOS JR, ORLANDO A. dos (orgs.). **Globalização Fragmentação e Reforma Urbana.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

NAMUR, M. **Estado e empresariado em Curitiba. A formação da cidade industrial. 1973 – 1980.** Tese de Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Universidade de São Paulo (FAU/USP), 1992.

NYGAARD, P. D.. **Planos Diretores de Cidades: discutindo sua base doutrinária.** Porto Alegre: Editora UFRGS, 2005.

OLIGARI, T. C. **O Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal a partir da Década de 90: Uma avaliação dos Planos Diretores Locais de Sobradinho e Taguatinga.** Dissertação de mestrado. Departamento de Urbanismo – DeU da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU/UnB, 2002.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas: 2 Ed.** Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. **Plano diretor e Planejamento Estratégico Municipal: introdução teórico-conceitual.** **RAP.** Rio de Janeiro: Mar/abr, 2007.

SOUZA, M. L.. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

TOLOSA, H. C.. – **Política Urbana e Redistribuição de Renda.** Rio de Janeiro. *Revista de Planejamento Econômico em 07/04/1977.* In TOLEDO, ANA HELENA P. de CAVALCANTI, MARLY (organizadora). – **Planejamento Urbano em Debate.** São Paulo, Ed. Cortez & Moraes, 1978.

VENÂNCIO AIRES (cidade). **LEI Nº 1049, DE 05 DE JANEIRO DE 1982.** Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as Diretrizes e Proposições de Desenvolvimento no Município de Venâncio Aires. 1982.

VILLAÇA, F.. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EdUSP, 1999.