

PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (PDM-ES): MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO – REGIÃO NORDESTE, NOROESTE E CENTRO OESTE

Raymony Carla dos Santos Oliveira (monyka06_@hotmail.com)

Aluno de graduação do curso Arquitetura e Urbanismo.

Priscila Nascimento Severo (priscilansevero@gmail.com)

Aluno de graduação do curso Arquitetura e Urbanismo.

Ivana Souza Marques (ivana@fsjb.edu.br)

Coordenadora do curso de Arquitetura e Urbanismo – FAACZ, Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

RESUMO

O propósito desta investigação, na primeira fase (2016), foi levantar o quadro geral dos Planos Diretores Municipais no estado do Espírito Santo a fim de estabelecer critérios para o seu monitoramento e avaliação, no intuito de subsidiar a implementação do Estatuto da Cidade nos municípios e articular ações de ensino e extensão na FAACZ. Dividido o estado em três blocos de municípios, esta parte da pesquisa refere-se, especificamente, às análises acerca dos municípios que compõe as microrregiões do Norte do Estado, ou seja, Nordeste, Noroeste e Centro Oeste.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Diretor Municipal, Estatuto da Cidade, Conselho Municipal do PDM, Monitoramento e Avaliação.

1 – INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 e a aprovação da Lei Federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, apesar de algumas conquistas relacionadas à ampliação do direito à cidade, consubstanciaram a escala municipal e a figura do Plano Diretor Municipal (PDM) como principal instrumento para direcionar o desenvolvimento e controle da expansão urbana das cidades no país. Reza o estatuto da cidade, que o papel da Política Urbana é ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, sendo o Plano Diretor um dos instrumentos básicos dessa política e base para o planejamento municipal.

Mesmo com limitações estruturais do instrumento frente aos desafios das crises urbanas brasileiras, ou pelas possibilidades ainda não exploradas nestes planos, em relação ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, conforme aponta Oliveira (2011 p. 5) “*não há como recusar o embate aberto em torno da sua elaboração e implementação*”. Este é um dos fatores que justificam o planejamento urbano como disciplina ou profissão.

A relevância da pesquisa está relacionada a uma série de fatores: ao protagonismo que o referido instrumento de ordenamento territorial assume no âmbito do planejamento e gestão das cidades; a necessidade contínua de revisões do instrumento, conforme estabelecido pela legislação federal; a carência de análises e estudos de abrangência estadual sobre o tema; bem como a necessidade de pesquisas que orientem e subsidiem os municípios capixabas no sentido de avançar na conquista do direito à cidade, através da consolidação do Estatuto e da gestão democrática da cidade. A pesquisa busca também, através das informações e análises produzidas, trabalhar ações de formação/orientação, articuladas aos programas de ensino e extensão da FAACZ, junto à comunidade acadêmica, técnicos e conselheiros municipais, bem como a sociedade civil nos processos de elaboração e revisão dos Planos Diretores Municipais.

A divisão dos trabalhos de levantamento de informações e o tratamento dos dados foi realizada adotando como referência a divisão das microrregiões de planejamento do Espírito Santo, conforme lei estadual nº 7.698 de 28 de dezembro de 2011. Da mesma forma, foram adotadas as microrregiões de planejamento para uma divisão da execução dos trabalhos entre os pesquisadores envolvidos neste projeto, conforme quadro que segue, observa-se que este artigo engloba três regiões sendo a nordeste, noroeste e centro oeste e que esta subdivisão foi ainda subdividida entre os alunos pesquisadores para equalizar o número de municípios levantados de cada pesquisador envolvido, sendo:

Microrregião	Município	Pesquisador responsável / Aluno de Iniciação Científica
Nordeste	Montanha; Mucurici; Pinheiros; Ponto Belo; Pedro Canário; Boa Esperança; Conceição da Barra; São Mateus; Jaguaré	Ivana Souza Marques / Raymony Carla dos Santos Oliveira
Noroeste	Ecoporanga; Água Doce do Norte; Barra de São Francisco; Vila Pavão	Ivana Souza Marques / Raymony Carla dos Santos Oliveira
	Mantenópolis; Águia Branca; Nova Venécia	Ivana Souza Marques / Priscila Nascimento Severo
Centro Oeste	Alto Rio Novo; Pancas; São Gabriel da Palha; Vila Valério; São Domingos do Norte; Governador Lindenberg; Marilândia; Colatina; Baixo Guandu; São Roque do Canaã	Ivana Souza Marques / Priscila Nascimento Severo

2 – REFERENCIAL TEÓRICO

Passados mais de 15 anos da aprovação do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001, uma nova ordem jurídico-urbanística se estabeleceu no país. Inúmeros estudos questionam os avanços que vem ocorrendo nas cidades brasileiras a partir deste novo instrumento. De modo geral, ele caracteriza uma conquista social, fruto de um processo histórico de lutas e mobilização, que consolidou um novo paradigma jurídico sobre a questão da propriedade imobiliária. Esta passa a ser concebida não mais apenas em função dos direitos individuais, mas sobretudo em função das suas obrigações sociais. Por ser ainda desconhecida por juristas, planejadores e sociedade, colocam enormes desafios a sua eficácia jurídica e social.

O esvaziamento financeiro e político do Ministério das Cidades, a dificuldade de mobilização dos atores sociopolíticos e o intenso processo de mercantilização e exclusão social nas cidades levam, segundo Fernandes (2013), à demonização do Estatuto, culpando-o pelos processos recentes de segregação socioespacial e apropriação dos seus instrumentos por setores conservadores. Entretanto, o conteúdo do Estatuto tem sido incorporado pelas leis urbanísticas municipais, mesmo com enfrentamentos políticos na noção de função social da cidade e da propriedade, onde, segundo o autor, deve-se garantir os avanços na luta pela sua implementação e contra o retrocesso.

Os novos planos diretores fazem referências ao cumprimento da função social da propriedade, com ênfases variadas. Contudo, boa parte deles apresentam falta de coerência entre o discurso relativo à função social e o conteúdo aplicável do plano diretor, revelando, com frequência, um “esvaziamento ou banalização do conceito” (OLIVEIRA e BIASSOTTO, 2011 p. 60).

No Espírito Santo são limitados os estudos sobre a realidade dos planos e há completa ausência de monitoramento e avaliação que subsidiem suas sucessivas revisões. Como afirma o IJSN (2014), os municípios capixabas têm encontrado dificuldade para trabalhar temas relacionados ao planejamento territorial e ao desenvolvimento de programas de interesse social que contemplem as inovações introduzidas pelo Estatuto da Cidade.

3 – METODOLOGIA DO TRABALHO OU DESENVOLVIMENTO

A primeira fase da pesquisa PDM-ES deu maior ênfase aos aspectos quantitativos. Abrangendo todo o território capixaba, os passos metodológicos foram os seguintes: a) caracterização acerca da organização territorial e demográfica de cada município, realizado com consultas a sites de órgãos governamentais; b) identificação da existência, ou não, de PDM e a data de aprovação da Lei, ambas em consulta ao IJSN; c) verificação da existência, ou não, de Conselho do PDM regulamentado e/ou em funcionamento; d) identificação do período estimado para revisão do PDM; e) verificação de iniciativa local no sentido da elaboração e/ou revisão do PDM. (As informações dos itens “c” até “e”, foram obtidas por meio de contatos telefônicos e *e-mail* para os gestores municipais); f) Obtenção do conteúdo da lei do PDM, com seus arquivos e anexos, por meio de busca na web.

4 – RESULTADOS E DISCUSSÕES OU ANÁLISE DOS DADOS

O estado do Espírito Santo é composto por 78 municípios, divididos em 4 mesorregiões: Central, Litoral Norte, Noroeste e Sul. A mesorregião Norte Espírito-Santense conta com 26 municípios, agrupados em 3 microrregiões: As microrregiões Nordeste e Noroeste são compostas por 16 municípios, divididos respectivamente em 9 e 7, as mesmas possuem diversos atrativos naturais, suas regiões são repletas de praias, riachos, lagoas, mata de vegetação nativa e fauna diversificada, tendo alguns destaques como as dunas de Itaúnas, ilha de Guriri, entre outros, sua economia está basicamente atrelada a agricultura e também ao turismo que se ampliam cada vez mais; a Microrregião Centro Oeste, composta por 10 municípios, tem como principal atividade econômica a cafeicultura e a pecuária, a região também possui atividade voltada para exploração de granito.

Dos 78 municípios do Espírito Santo, 52 dispõe de Plano Diretor Municipal - PDM, ou seja, 66%. Conforme informações da Tabela 1, na mesorregião Norte Espírito-Santense 34,61% dos municípios são providos de PDM; nenhuma das 3 microrregiões apresenta a legislação em todos os municípios; das três microrregiões as regiões Nordeste e Noroeste apresentam maior índice, com 37,5% e 42,85% respectivamente, dos municípios com PDM; e a microrregião Centro Oeste computa apenas 33,33% de seus municípios com plano, abaixo da média estadual.

Tabela 1: PDM nas cidades da Mesorregião Norte Espírito-Santense dividido por microrregião.

EXISTÊNCIA DE PDM NAS CIDADES DO NORTE DO ESPÍRITO SANTO											
Quant.	Nordeste	Possui PDM	Não Possui PDM	Noroeste	Possui PDM	Não Possui	Centro Oeste	Possui PDM	Não Possui PDM	Total com PDM	Total sem PDM
1	Montanha		X	Ecoporanga	X		Auto Rio Novo		X	9 (34,61%)	17 (65,39%)
2	Mucurici		X	Água Doce do Norte		X	Pancas	X			
3	Pinheiros	X		Barra de São Francisco	X		São Gabriel da Palha	X			
4	Ponto Belo		X	Vila Pavão		X	São Domingos do Norte		X		
5	Pedro Canário		X	Mantenópolis		X	Governador Lindenberg		X		
6	Boa Esperança		X	Águia Branca		X	Marilândia		X		
7	Conceição da Barra	X		Nova Venécia	X		Colatina		X		
8	São Mateus	X					Baixo Guandu	X			
9	Jaguaré	X					São Roque do Canaã		X		
		37,50%	62,50%		42,85%	57,14%		33,33%	66,66%		

Dos 26, poucos municípios não disponibilizam seu plano na Web, no entanto, em algumas prefeituras os arquivos se apresentam de baixa qualidade, o que compromete a análise dos mesmos.

Foram efetuados telefonemas para as prefeituras de todo o estado para obtenção de informações referentes ao PDM's. Realizado por meio de um questionário, somente 20 municípios responderam satisfatoriamente. Dos 9 municípios que possuem PDM na região Mesorregião Norte Espírito-Santense, apenas em 3 foi possível o preenchimento do questionário elaborado: Microrregião Nordeste -Jaguaré; Microrregião Noroeste – Barra de São Francisco e Nova Venécia. As dificuldades constatadas foram: a) telefonemas não atendidos pelos setores responsáveis; b) falta de conhecimentos dos servidores sobre quem é o responsável pela gestão Plano Diretor; c) falta de disponibilidade dos responsáveis; d) recusa em responder ao questionário por telefone; e) dos gestores que optavam por contato via *e-mail*, diversos não responderam.

Respaldo nos municípios analisados das Microrregiões Nordeste e Noroeste, nota-se disparidades de secretarias quem têm a responsabilidade de gerir o plano, no entanto duas apresentam a Secretaria de Planejamento e a Secretaria da Fazenda como encarregadas. A prefeitura de Barra de São Francisco aprovou seu plano no ano de 2013, sendo que a de Jaguaré aprovou anos antes, em 2008, porém os dois planos diferem-se no sentido de que o prazo legal de revisão é de 10 anos em um e 5 anos em outro (sendo 10 anos, o máximo, de acordo com o Estatuto das cidades), e apenas um dos municípios já iniciou o processo de atualizações. Em análise dos cinco municípios que possuem os planos já definidos como parte de sua legislação, com exceção de Barra de São Francisco e Conceição da Barra, as outras três cidades analisadas contam com Conselho Municipal do PDM, com sua composição sendo bipartite (governo e sociedade civil) e paritário. Os presidentes são servidores das secretarias responsáveis pelo PDM, e os conselheiros não são remunerados pela participação. Referentes às reuniões dos conselhos, dois funcionam regularmente, com reuniões ordinárias mensais, enquanto nos demais não há informação concreta sobre a regularidade das reuniões.

5 – CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto das Cidades, promulgado no ano de 2001, reafirma o Plano Diretor Municipal como o principal instrumento da Política Urbana, responsável pelo ordenamento e desenvolvimento territorial dos municípios brasileiros. Nos municípios em que foi possível analisar, todos incorporam em sua legislação alguns dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto.

A obtenção dos arquivos dos Planos Diretores Municipais e seus anexos se deu de forma tranquila, afinal todas as cidades, exceto Mimoso do Sul, disponibilizam tais documentos em seus *sites* (prefeitura e câmara municipal). No entanto, ficaram evidentes as dificuldades que os gestores municipais apresentam em discutir, informar ou até mesmo responder um simples questionário. Naqueles municípios onde o contato foi satisfatório, a maioria encontra-se minimamente organizado, contando com conselho municipal do PDM, comissão técnica, estrutura da lei e período de revisão semelhantes.

No entanto, mesmo que este período de revisão de 10 anos esteja estabelecido pelo Estatuto da Cidade como o prazo máximo para revisão, nos leva a questioná-lo. Sabemos que as cidades brasileiras e, especificamente os municípios capixabas, passaram por muitas transformações nos últimos anos provocadas pelos investimentos realizados na cadeia do petróleo e gás; mármore e granito; papel e celulose; pelos projetos logísticos, industriais e portuários; pelo *boom* imobiliário; e pelo programa habitacional Minha Casa Minha Vida, dentre outros. Enfim, todos os municípios, indistintamente, em maior ou menor grau, foram seriamente impactados. Isso nos faz crer que um prazo menor para revisar os planos não somente seja oportuno como necessário. Ademais, somado à crise que assola o país, nada mais urgente do que aproveitar as oportunidades possibilitadas por alguns instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e buscar inovações e parcerias que viabilizem novas formas de financiamento das políticas urbanas, fortaleça a função social da cidade e torne sua gestão cada vez mais justa e democrática.

6 – REFERÊNCIAS

1. IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010. Resultado dos Dados Preliminares do Censo – 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br/cidade@. Acesso em: 30 de setembro, 2016.
2. IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Caderno de Pesquisa: Leis Urbanísticas dos Municípios do Espírito Santo. Vitória, 2014.
3. FERNANDES, E. Estatuto da cidade mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? Rev. UFMG, Belo horizonte, v. 20, n.1, p.212-233, jan./jun. 2013.
4. OLIVEIRA, F.L. Os novos planos diretores municipais brasileiros: uma avaliação preliminar. Rio de Janeiro, 2011. Rio de Janeiro, 2011. XIV Encontro Nacional da Anpur, 2011.
5. OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.