

PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO (PDM-ES): MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO – REGIÕES RIO DOCE, METROPOLITANA, CENTRAL SERRANA E SUDOESTE SERRANA.

Anderson Bertolani

Aluno de graduação do curso de Arquitetura e Urbanismo

Monize Dionisio Matheus

Aluno de graduação do curso de Arquitetura e Urbanismo

Giovanilton A. C. Ferreira.

Professor do curso de graduação em Arquitetura Urbanismo – FAACZ, Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

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 da parte central e litoral norte do estado, ou seja, Central Serrana, Sudoeste Serrana, Rio Doce e Metropolitana.

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

2 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA OU 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 BIASOTTO, 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. As microrregiões Central Serrana e Sudoeste Serrana, são formadas por 12 municípios, sendo 05 e 07 cidades respectivamente. Integrando alguma das principais rotas turísticas do Estado, pode-se desfrutar do aconchego das montanhas com direito a lindas paisagens, pratos típicos e produtos do agroturismo e a prática esportes de aventura, além de propor o resgate histórico e o conhecimento de uma cultura peculiar trazida por imigrantes de distintos países, através dos caminhos e a história traçados pelos imigrantes alemães e italianos. Nota-se ainda a existência de belas paisagens naturais, como cachoeiras, formações rochosas e vales, unido ao clima ameno e subtropical. Já as microrregiões Rio Doce e Metropolitana estão localizadas na região Norte e Central Espírito Santense e

são compostas por 13 municípios, divididos em 06 e 07 municípios respectivamente. Sendo o principal centro econômico do estado, as regiões são dotadas de diversos atrativos naturais como belas praias, mata atlântica preservada, e o extenso canal do Rio Doce, além da charmosa ilha da capital do estado e seu acervo cultural de patrimônios históricos. Os Municípios das Microrregiões Central Serrana, Sudoeste Serrana, Rio Doce e Metropolitana, estão listados abaixo (Tabela 1), juntamente com a existência ou não de Plano Diretor.

Tabela 1: Cidades quem contem e não contem PDM nas mesorregiões Central e Litoral Norte.

EXISTÊNCIA DE PDM NAS CIDADES DA REGIÃO CENTRAL E LITORAL NORTE DO ESPÍRITO SANTO						
QNT.	MICRORREGIÃO SUDOESTE E CENTRAL SERRANA			MICRORREGIÃO RIO DOCE E METROPOLITANA		
	MUNICÍPIOS	POSSUI PDM	NÃO POSSUI PDM	MUNICÍPIOS	POSSUI PDM	NÃO POSSUI PDM
1	Afonso Cláudio	X		Sooretama	X	
2	Brejetuba	X		Rio Bananal	X	
3	Conceição do Castelo	X		Linhares	X	
4	Domingos Martins	X		João Neiva		X
5	Itaguaçu		X	Ibiraçu		X
6	Itarana		X	Aracruz	X	
7	Laranja da Terra		X	Fundão	X	
8	Marechal Floriano	X		Serra	X	
9	Santa Leopoldina	X		Vitória	X	
10	Santa Maria de Jetibá	X		Vila Velha	X	
11	Santa Teresa	X		Cariacica	X	
12	Venda Nova do Imigrante	X		Viana	X	
13				Guarapari	X	
	Percentual	75,00%	25,00%	Percentual	84,62%	15,38%
Total de 05 Municípios sem implantação do Plano Diretor, cerca de 20%						
Total de 20 Municípios com Plano Diretor implantado, cerca de 80 %						

Ao decorrer da análise dos 12 municípios referentes das microrregiões Central Serrana e Sudoeste Serrana, constatou-se que 09 das cidades pesquisas possuem Plano Diretor Municipal (PDM), de acordo com os dados do caderno de Pesquisa de Leis Urbanísticas do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Após tentativas de contato com as prefeituras para obtenção de dados gerais sobre a gestão do PDM, em apenas quatro cidades (Conceição do Castelo, Marechal Floriano, Santa Maria de Jetibá e Venda Nova do Imigrante) se fez possível a coleta das informações, devido dificuldades encontradas ao contatar os responsáveis das demais prefeituras. Nos planos analisados dos municípios das Microrregiões Central Serrana e Sudoeste Serrana, nota-se três dos municípios a Secretaria de Obras como responsável por gerir o plano, enquanto Santa Maria de Jetibá a incumbência é da Secretaria de Planejamento.

Durante as análises, observa-se uma particularidade em Venda Nova do Imigrante, trata-se do uso de um Plano Diretor Urbano (PDU) em vez de um PDM, justificável pelo fato de cerca de 72,42% da população do município concentrar-se na área urbana, segundo os dados do Censo IBGE de 2010. Os planos analisados foram elaborados e aprovados em um período compreendido de 2002 a 2011, em que a de Santa Maria de Jetibá e Venda Nova do Imigrante, já apresentaram processos de atualizações, tendo a primeira contratado uma equipe externa especializada para realização das revisões. Contudo, todos os planos apresentaram prazo legal de revisão de 10 anos. Dos municípios que possuem os planos já definidos como parte de sua legislação, somente três contam com Conselho Municipal do PDM, com sua composição sendo bipartite e paritário, possuindo comissão responsável pela análises de processos. Os presidentes são servidores das secretarias responsáveis pelo PDM, e os conselheiros não são remunerados pela participação. As reuniões dos conselhos funcionam regularmente em duas cidades mensalmente (Conceição do Castelo e Venda Nova do Imigrante), em uma (Santa Maria de Jetibá) não houve informação concreta sobre a regularidade das reuniões.

Já nas microrregiões Rio Doce e Metropolitana, dos 13 municípios analisados 11 deles possuem Plano Diretor Municipal (PDM), de acordo com os dados presentes nos sites das respectivas prefeituras e suas câmaras, e contato telefônico, que em algumas cidades possibilitou o levantamento das informações complementares. Onde houve o contato, percebeu-se que em sua maioria, a secretária responsável pelo plano diretor é a secretária de desenvolvimento urbano ou da cidade. Outro fato importante é que em dois

municípios a secretária responsável está ligada ao desenvolvimento econômico. Além disso, é importante ressaltar que os planos diretores de Vitória, Cariacica e Aracruz, encontram-se atualmente em revisão. Em uma análise quantitativa dos 11 municípios que possuem plano diretor, observou-se que apenas os planos dos municípios de Fundão, Aracruz e Sooretama não possuem diretrizes, porém todos os planos analisados continham em seu corpo o perímetro urbano, o zoneamento e os índices urbanísticos. O macrozoneamento encontrou-se ausente apenas nos planos de Fundão e Aracruz. Com relação aos instrumentos do estatuto da cidade, todos os planos analisados preveem o uso dos mesmos, porém poucos induzem e indicam o uso específico para cada zona. Quanto ao conselho municipal do PDM, pode-se perceber que todos os municípios analisados que possuem o plano, indicam a composição e as atribuições do conselho no corpo da lei.

De forma geral constatou-se que dos planos analisados, a maioria possui os itens fundamentais que necessita um plano diretor, mesmo com a ausência de tópicos importantes em algumas das cidades verificadas.

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. INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Caderno de Pesquisa: Leis Urbanísticas dos Municípios do Espírito Santo**. Vitória, 2014.
2. 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.
3. OLIVEIRA, F.L. **Os novos planos diretores municipais brasileiros: uma avaliação preliminar**. Rio de Janeiro, 2011. Rio de Janeiro, 2011. XIV Encontro Nacional da Ampur, 2011.
4. 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/UFRRJ, 2011.