

PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE VALE DO SOL: O PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

*Rosa Valentim*¹

*Rosí C. E. da Silveira*²

*Luiz C. Schneider*³

*Rogério L. L. da Silveira*⁴

*Rogério G. Leal*⁵

*João Aníbal G. dos Santos*⁶

Resumo

Este artigo aborda o processo de elaboração do Plano Diretor para um município de pequeno porte da região do Vale do Rio Pardo. Apresenta, também, a importância de qualificação da Universidade para o atendimento das demandas da comunidade regional, bem como descreve quais foram as concepções, métodos e técnicas de planejamento utilizadas no projeto desenvolvido em Vale do Sol.

Palavras-chave: Plano Diretor, Desenvolvimento Urbano, Processo de Planejamento, Organização do Espaço.

¹ Prof. Economista, Mestre em Economia pela UFRGS.

² Engenheira, Mestranda em Desenvolvimento Regional (Área Técnico-Ambiental) pela UNISC.

³ Arquiteto, Mestrando em Desenvolvimento Regional (Área Sócio-Cultural) pela UNISC.

⁴ Prof. Geógrafo, Mestre em Geografia pela UFSC.

⁵ Prof. Advogado, Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNISC; Doutorando em Direito Público pela UFSC.

⁶ Prof. Sociólogo, Mestre em Antropologia pela UFRGS.

Participaram ainda da equipe técnica responsável pela elaboração do projeto: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Vale do Sol, os seguintes profissionais: Prof. Biólogo Jair Putzke, Geólogo João Wetzel e acadêmica do Curso de História, Fabíola Marques da Silva. Este trabalho contou com o auxílio do FAP - Fundo de Apoio à Pesquisa/UNISC.

Abstract

This article has its focus on the urban development plan elaboration procedures applied for a small municipality in the Vale do Rio Pardo region. It also approaches the importance of having the University qualification for this kind of regional community requests, as the description of conceptions, methods and know-how utilized in the town planning of Vale do Sol.

Keywords: Town planning, urban development, planning procedures, space organization.

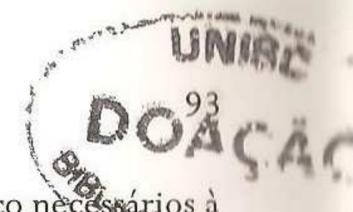
1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como finalidade relatar o processo de elaboração de uma proposta de planejamento urbano para o município de Vale do Sol, mais especificamente, da construção, com a participação do poder público e da comunidade valessolense, de uma política municipal de desenvolvimento e planejamento urbano, que configurou-se no primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município.

Essa iniciativa, por sua vez, foi um projeto piloto desenvolvido pelo Núcleo de Planejamento Urbano e Gestão Municipal da Universidade de Santa Cruz do Sul, no período de julho de 1997 a dezembro de 1998. A partir de uma abordagem interdisciplinar, desenvolveu-se um referencial teórico e metodológico para capacitar a instituição no atendimento das demandas da comunidade regional no âmbito do planejamento e do desenvolvimento urbano municipal. Isso, porque a complexidade inerente ao desenvolvimento urbano das cidades requer um tratamento abrangente e sistêmico das inúmeras variáveis e processos existentes e atuantes na configuração, estruturação e (re)produção do espaço urbano dos municípios. Via de regra, nossas cidades têm apresentado graus variados de uma dinâmica de crescimento espacial desorganizada, econômica e socialmente excludente e ambientalmente comprometedora.

O trabalho realizado junto ao município de Vale do Sol teve o comprometimento da atual administração municipal, preocupada em prover a municipalidade de instrumentos legais que garantissem à comunidade as condições necessárias ao planejamento e à gestão da ocupação do território, do uso do solo urbano, e do desenvolvimento urbano municipal.

A escolha de um município recém-emancipado - situação em que atualmente se encontram vários outros municípios da região dos Vales do Rio Pardo e do Taquari - se deve também às dificuldades estruturais encontradas por essas pequenas



municipalidades, no que se refere ao suporte técnico e metodológico necessários à elaboração e ao desenvolvimento de políticas públicas. Políticas essas, como a de desenvolvimento e de gestão urbanas, que devem ser pensadas no sentido de assegurar um processo de uso e ocupação do território de maneira ambientalmente sustentável, e que garanta a função social da propriedade e a obtenção de níveis aceitáveis de qualidade de vida para a comunidade.

2 IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR NA ORGANIZAÇÃO DOS ESPAÇOS

2.1 Breve Histórico do Processo de Organização Espacial

A questão da planificação urbana tem adquirido contornos definidos ao longo da história de nossas cidades. Comparece inicialmente no princípio desse século introduzindo o tema de controle e de modernização do espaço urbano. Nesse momento inicial da planificação o debate sobre a organização do espaço ocorre em torno de princípios de higiene formulados por médicos, e em torno da mecanização dos equipamentos urbanos proposta por engenheiros e industrialistas. Para Melo (1994, p. 62):

“Com o desenvolvimento industrial daquela época, o crescimento das cidades, cada vez mais rápido, gerou precárias condições de vida. Entretanto, com o avanço das técnicas da engenharia sanitária, sanear as cidades passou a ser a tônica do planejamento territorial, que buscava criar condições de vida mais favoráveis a seus habitantes.”

Além disso, nesse período, como nos lembra Rolnik (1993, p.309):

“Se tratava de adaptar a cidade à indústria, às relações de trabalho assalariadas e às novas concentrações demográficas, o que produzia, ao mesmo tempo, um padrão de civismo e respeito burgueses que serviam como referência para o estabelecimento de uma legislação edilícia e urbanística. (...) O conteúdo marcadamente ideológico dessa definição de formas permitidas e proibidas de apropriação do espaço: o modelo de cidade, assim como o de casa ou o de rua, produzido sob o pretexto de responder às necessidades humanas abstratas, teve como paradigma a segregação e a diferenciação hierárquica dos espaços”.

A essa segregação e hierarquia espacial vamos ter a associação imediata de um diferencial de preço para o mercado imobiliário, que como tal, acaba por reproduzir esses “padrões espaciais” de ocupação e uso da cidade. Nesse aspecto, o surgimento da chamada cidade clandestina, ou ilegal - aqueles setores do território urbano que não se enquadram nos princípios estabelecidos pela legislação vigente - está intimamente vinculada ao nascimento de um modelo de cidade legal.

Nesse sentido podemos afirmar que a essas propostas iniciais de organização do espaço urbano corresponde um sistema de planificação e de gestão no qual a administração municipal dialoga com as elites dirigentes da época (notadamente com médicos, engenheiros, juristas, políticos e produtores de equipamentos e serviços) para “remodelar” a cidade. Quanto aos setores da cidade que escapam aos padrões hegemônicos, esses são percebidos como “problemas urbanos”, que enquanto tais devem ser tratados e resolvidos pela administração pública. Isso porque, de acordo com Rolnik (1993, p. 310):

“(...) o movimento de institucionalização da propriedade privada, como forma básica de apropriação do espaço, e a privatização do conceito de habitar tem como correlato uma forma de relação do cidadão com a cidade que vê o espaço público como propriedade privada do poder público e jamais como responsabilidade coletiva dos cidadãos. Assim, um poder municipal se instaura para impor normas e fiscalizar, sob o signo da higiene e da beleza.”

Nos anos cinquenta a expansão da indústria, em especial a automobilística, o início da verticalização das construções e a deflagração de intensos movimentos migratórios internos no país passavam a representar novas variáveis no processo de planejamento urbano.

O chamado padrão desenvolvimentista adotado pelo país se fez acompanhar, a partir desse momento, da produção em massa de automóveis, caminhões e ônibus urbanos e pela construção de grandes rodovias, redefinindo a localização espacial das atividades econômicas e a circulação das mercadorias e da força de trabalho e, configurando-se assim como grandes indutores da urbanização do país. Por sua vez, a verticalização transferia o debate das densidades humanas da esfera médica para a arquitetônica, introduzindo um aumento no diferencial do preço da terra urbana, enquanto potencial de produção de metros quadrados de solo criado nas cidades. Por último, a intensa migração inter e intra regional, além de promover o debate em relação às idéias de “marginalidade” e de “inchamento” urbanos, introduzia também a questão dos limites da expansão urbana e os programas de intervenção “saneadora” nos espaços periféricos de nossas cidades.

No que se refere aos municípios, os conceitos de “higiene e beleza”, que no

início do século constituíram o paradigma para o estabelecimento de normas urbanas, foram substituídos pelas idéias de “eficiência e funcionalidade”, sem no entanto abandonar os princípios de segregação e de diferenciação hierárquica. A planificação das cidades, expressa em planos de obras públicas e na legislação urbanística, deveria fazê-las funcionar como uma máquina (Rolnik, 1993, p. 311).

Nesse aspecto, essas transformações não significaram uma ruptura radical no modo de intervenção do poder municipal na cidade, na medida em que a visão da cidade como corpo-máquina impunha ao poder público “curar” os eventuais problemas, enfermidades e disfunções urbanas. Nessa perspectiva, de acordo com Ghezzi (1990, p. 29-30):

“Os problemas que afligem nossas cidades seriam disfunções cuja solução estaria no cumprimento de determinadas regras que orientassem seu crescimento na direção de um modelo previamente estabelecido”.

Para Rezende (1982, p. 30):

“Dentro da área de planejamento urbano, a crise urbana é comumente invocada no sentido de se elaborar um plano ou efetuar um conjunto de ações que lhe dêem fim e restabeleçam a ordem. À irracionalidade do urbano é oposta a racionalidade dos planos de urbanismo, que nomeiam os pontos de desordem na tentativa de equacioná-los. Mais que isso, é empreendida uma tentativa de conhecer “objetivamente” o espaço urbano, isto é, dominá-lo inteiramente pelas operações do intelecto, tentando dizer tudo o que o espaço urbano é ou pode ser.”

Essa compreensão da cidade perdura pela década de sessenta, culminando no final dessa com a inauguração do setor de planejamento urbano como uma esfera específica da gestão urbana. A partir desse momento vamos assistir nas cidades do país a disseminação de secretarias, institutos e departamentos de planejamento urbano, com a missão de promover o seu “desenvolvimento integrado e equilibrado”, ou seja, seu crescimento e modernização de forma racional e controlada a priori, para que não se produza o desvio, a forma de apropriação do espaço urbano imprevista e contrária às normas. É o período em que começam a entrar em cena os planos diretores e os novos instrumentos de intervenção urbana.

A racionalidade e a funcionalidade, elementos-chaves presentes no discurso urbanístico desse período e tidos como pressupostos básicos na elaboração dos planos diretores, se fazem acompanhadas e legitimadas pela idéia de que estes são

portadores da necessária objetividade e neutralidade científica através das quais a cidade devia ser organizada e planejada.

Os planos diretores produzidos a partir dessa época fazem crer que a cidade seja um conjunto de construções e usos do solo que podem ser arranjados e rearranjados, através do planejamento, sem levar em conta as determinações políticas, sociais, econômicas e ambientais existentes tanto no âmbito local, como no regional e nacional. Também não são contempladas as inter-relações existentes entre essas instâncias e os seus efeitos sobre as cidades.

Para Nygaard (1993, p.244), essa “doutrina de fazer planos” tem como raiz, entre outros, o modelo urbano racionalista, e sua resistência à mudança decorre principalmente:

“(...) - da crença de que a autoridade da técnica, a lógica das relações numéricas e das análises estatísticas e a clareza dos métodos quantitativos, produzem “verdades” suficientemente amplas, óbvias, fortes e convincentes, para sensibilizar os políticos, “os que decidem”, a intervirem no espaço urbano segundo as linhas apresentadas pelo Plano Diretor;

- da crença de que as variáveis e os instrumentos de forte ou exclusiva conotação físico-espacial são suficientemente potentes e capazes para modificar relações sociais do espaço urbano, ao ponto de alcançar, manter e melhorar determinados padrões de qualidade de vida urbana.”

Os anos setenta vão significar para o planejamento urbano das cidades brasileiras um aprofundamento desse modelo de planejamento, através da sofisticação dos métodos e do discurso do plano diretor de forma vinculada ao desenvolvimento no país de uma rede urbana multicentrada e moderna, marcada pela miséria advinda da concentração de renda que o período autoritário do milagre brasileiro deixou como legado.

Essa rede urbana reflete o projeto urbano dos governos militares, através do qual buscava-se operacionalizar a integração nacional, em outras palavras, concluir a ocupação e a unificação do país, a partir de uma territorialidade urbano-industrial e capitalista. A efetivação desse projeto buscou, de forma articulada, além do desenvolvimento da rede urbana, com destaque para a criação de pólos econômicos regionais, da inversão de altas somas de recursos em outras três redes: a rodoviária, a de energia elétrica e a de comunicações.

Financiado principalmente através da centralização de recursos a nível federal e da internacionalização da economia, seja através da entrada do capital transnacional ou pelo endividamento externo, esse modelo de desenvolvimento urbano-industrial

se completa pela crescente concentração de renda e pela centralização política.

Simultaneamente, na esteira desses grandes projetos de aparelhamento e de integração do território vamos ter um expressivo e crescente fluxo migratório. Fluxo esse alimentado de um lado por aquela parcela da população onde os vetores da modernização do território não se fizeram presentes, de outro pela parcela da população que teve seus espaços locais e regionais alcançados pela expansão capitalista. Como resultado, vamos assistir a um intenso e contraditório processo de urbanização, caracterizado do ponto de vista ambiental e social pela ocupação predatória do território, e pelo surgimento de verdadeiras cidades paralelas na periferia das grandes e médias cidades brasileiras, cujo ponto em comum é a ausência: ausência de infraestrutura, de transporte, de serviços, de áreas de lazer, de áreas verdes, em uma só palavra - do direito à cidade.

É desse período a elaboração de inúmeros Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado. Esses tornam-se obrigatórios para que os municípios possam ter acesso aos recursos federais para inversões urbanas, recursos esses cada vez mais inacessíveis às administrações municipais na medida em que avançava a centralização política e financeira do país. Nesse contexto, dada a pequena capacidade técnica da grande maioria dos municípios, é que vamos ter o surgimento no país de inúmeros “escritórios de planejamento urbano” na mesma proporção em que proliferam planos diretores tecnocráticos e vazios de objetividade e aplicabilidade.

Durante esse período, com a perda de ação do poder legislativo e com a desarticulação da sociedade civil, o planejamento urbano foi se tornando cada vez mais técnico, na medida em que foi se enquadrando, se caracterizando pela visão centralizadora e tecnocrática que dominava o sistema de planejamento e gestão do país como um todo. De acordo com Rolnik (1993, p. 312):

“O isolamento do planejamento e sua separação da esfera da gestão provocou uma espécie de discurso esquizofrênico nas administrações - de um lado os planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade racionalmente produzida; de outro, o destino da cidade ia sendo negociado, dia-a-dia, com os interesses econômicos, locais e corporativos, através de instrumentos como a cooptação, a corrupção, o lobby e outras formas de pressão utilizadas por aqueles que conseguiam ter acesso à mesa centralizada de decisões.”

Para Guezzi (1990, p.30):

“Esse discurso racionalista e tecnocrático pretende mascarar a verdadeira face da cidade capitalista que, especialmente no Terceiro Mundo, é moldada na disputa pelo espaço e seus

melhoramentos, que acontece permanentemente entre aqueles para quem a cidade é apenas o local de vivência e os que dela se servem também (e principalmente) como meio de valorização do capital, seja enquanto mercadoria (terreno ou edificação), seja como suporte da atividade industrial ou comercial.”

Durante os anos oitenta, com a crise do “milagre” e com o questionamento da ordem político-institucional do país, a problemática urbana se converteu em tema político entrando em cena, na disputa pelo espaço urbano, atores que até então eram invisíveis na política. A chamada década perdida marcou no nível internacional as alterações nos modelos de gestão e determinou a interrupção do fluxo de capitais externos que subsidiava nosso caricato estado de bem-estar social. Como principal efeito desse processo vamos ter a corrosão dos sistemas centrais de prestação de serviços públicos, sobretudo os urbanos - habitação, saneamento e transporte.

A politização do urbano origina-se principalmente através da organização de movimentos populares reivindicatórios, que na condição de moradores da periferia das cidades brasileiras, passam a se mobilizar para obterem infra-estrutura e serviços públicos urbanos, como é o caso da água, da energia elétrica, dos transportes urbanos, de creche, entre outros.

Além disso, a mobilização maciça dos grupos sociais e o avanço da politização das populações urbanas se fez acompanhada da luta pela redemocratização do país, pela redistribuição da renda - através, tanto do acesso aos serviços públicos, como pela recomposição do mercado de trabalho - e pela implementação e fortalecimento dos mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado (IBAM, 1994, p. 34).

Essa politização significou, em que pesem a descontinuidade administrativa e as constantes crises políticas que caracterizaram o governo pós-regime militar, que a intervenção do poder público na cidade passou a ser regida também - dependendo evidentemente do arco de alianças que sustentava cada administração - pela atenção às reivindicações formuladas pelos movimentos sociais e como resposta à pressão “da base”. Como nos lembra Rolnik (1993, p. 313):

“É importante sublinhar que a politização da questão urbana não implicou a politização do planejamento. Na verdade, os grandes embates na política urbana na década de 80 se deram por questões imediatas e particulares, respondendo a interesses locais e corporativos. Os princípios e pressupostos gerais do planejamento, “superiores” e abstratos, não se deixaram contaminar por esses embates, porque suas proposições - pontuais e conjunturais - jamais se formularam explicitamente como princípios e padrões alternativos. Esse é, evidentemente, o sistema de planejamento e gestão que mais se presta ao

clientelismo, a corrupção - um intrincado complexo de regras gerais do jogo que nenhum cidadão domina (planos globais e regionais, código de obras, lei de zoneamento, etc.) - e a guerra de influências nas decisões cotidianas.”

A produção de um novo quadro jurídico-institucional, aberto pelo processo constituinte no final da década de oitenta, e a possibilidade de democratização do país promovem a oportunidade de revisão das formas e conteúdos do planejamento. O tema da reforma urbana que surge no interior do debate constituinte, em função da mobilização das entidades e dos movimentos populares, questiona e politiza o planejamento, na medida em que leva para o centro do debate temas como o da função social da propriedade, o da distribuição justa dos bens e serviços urbanos, o da gestão democrática e o da recuperação ambiental da cidade. Nesse contexto, começa a ser gestada uma nova concepção de planejamento como instrumento da democratização da gestão.

Em que pese a Constituição Federal de 1988 não ter contemplado muitas das reivindicações do movimento popular no que se refere à questão da reforma urbana, aquela acabou por eleger o plano diretor como principal instrumento de implementação das políticas de desenvolvimento urbano. Condiciona-se ainda ao seu âmbito a definição da função social da cidade e da propriedade urbana e o recurso aos instrumentos que alcancem e viabilizem a reforma urbana. Uma outra determinação do instrumento constitucional é de que, apesar de ainda fortemente dependente de regulamentações a serem estabelecidas no âmbito da união, a responsabilidade pelo processo de planejamento é transferida para a esfera municipal, incentivando-se a participação direta da população (Carvalho, 1995, p. 52).

Nessa nova perspectiva que o quadro constitucional oportuniza há que se entender o planejamento urbano, de acordo com Santos e Pires (1996, p. 89):

“enquanto um processo que permita acompanhar a dinâmica de transformação da cidade, e o plano diretor como uma nova configuração, não mais identificado com as experiências passadas, mas sim encarado como uma atividade cíclica, de aproximações sucessivas. (...) O plano é cada vez mais um conjunto de lugares disponíveis para aquilo que se venha a discutir e negociar mais tarde.”

Nessa mesma linha, Ghezzi (1990, p. 31) afirma que:

“A idéia de plano-modelo contrapõe-se, agora, à de plano-pacto entre os agentes produtores e consumidores do espaço urbano, tendo em vista que o plano diretor é um instrumento limitado, que não pode e não deve ser entendido como solução dos

conflitos, mas como espaço privilegiado para sua explicitação. Assim, o planejamento urbano não pode mais se restringir à busca de soluções técnicas, devendo envolver gestão e articulação políticas.”

Nesse sentido, é necessário diminuir a distância que separa a esfera técnica de planejamento da esfera política de gestão, quer dizer, os conflitos e os embates do cotidiano das grandes diretrizes e princípios de organização da cidade. Também se faz necessário abrir a discussão dos padrões e das normas de apropriação do espaço ao diálogo com os agentes envolvidos diretamente em sua disputa.

Para Rolnik (1993, p. 314):

“É necessário desmistificar o plano a longo prazo, deixando de atribuir-lhe o papel mágico de corrigir a desordem - nenhum plano estratégico, por melhor que seja do ponto de vista técnico, conseguirá instituir a transformação estrutural da cidade. (...) Por isso, o planejamento mais que um modelo de uma “boa cidade”, deve ser um espaço institucional que possa ser utilizado pela sociedade em seus movimentos de transformação. Para conseguir isso, em primeiro lugar, é necessário que os agentes sociais que produzem e disputam o espaço urbano conheçam e se apossam do planejamento, tornando explícitas suas posições no que concerne às regras básicas do jogo para a apropriação do território. Isso somente pode ocorrer a partir da problematização dos conflitos e contradições emergentes.”

Democratizar o processo de planejamento urbano pressupõe, então, assegurar a oportunidade de participação das forças sociais organizadas da cidade.

De acordo com Gondim (1991, p. 16):

“Essa concepção coloca a participação popular como aspecto central da concepção e metodologia de elaboração dos ‘novos’ planos diretores. Com efeito, estes só poderão, efetivamente, desempenhar o papel de catalisadores de mudanças nas relações entre o Governo e a população, no sentido de uma distribuição mais equitativa dos benefícios do desenvolvimento urbano, se forem o resultado de um processo de planejamento democrático.”

Na própria Constituição Estadual do RS, de 1989, essa participação já fora garantida, através de seu artigo 177, parágrafo 5º, onde afirma:

“Os municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do Plano

Diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.”

No entanto, assegurar sob a forma de Lei a participação dos diferentes agentes urbanos e a explicitação dos diferentes interesses presentes na comunidade requer uma dinâmica própria e uma linguagem acessível, para que todos se façam entender e para que a comunidade como um todo seja a real beneficiária desse processo, e não apenas prevaleçam os interesses particulares de determinados segmentos mais ágeis da sociedade.

De acordo com Silva (1996, p. 2), faz-se necessário pensar “as diferentes formas pelas quais a sociabilidade e os ‘cordões de solidariedade’ dos diferentes grupos sociais” possam ser valorizados, pois a representatividade das organizações,

“(...) é um eixo temático sempre recorrente e sempre colocado por técnicos e setores da população como problemática no planejamento participativo. Questiona-se a eficiência das organizações comunitárias na divulgação, para todos os grupos da área, das informações veiculadas pelos técnicos; questiona-se também sua eficácia na mobilização da comunidade com relação às formas propostas de participação.”

Por outro lado, Gondim (1991, p.37) nos lembra que: “tratar o planejamento como um processo político implica um elevado grau de flexibilidade e de tolerância para com a diversidade, pois significa articular a formulação das ‘grandes diretrizes e princípios de organização da cidade’ com os conflitos e embates do cotidiano.”

2.2 Visão Sistêmica do Processo

Como a base de sustentação da vida é dinâmica - embora muitos não a percebam como tal - e as relações econômicas e sociais que interferem no ambiente físico também o são, não há porque congelar situações e relações que possam tornar-se obsoletas com o passar do tempo, ou seja, as relações dos homens entre si e desses com o ambiente em que vivem. Pois essas relações são constantemente incrementadoras de entropia, onde não há um equilíbrio nas formas e funções. Qualquer coisa que seja hoje, não será a mesma amanhã.

Estudar e projetar a realidade, a partir de uma concepção sistêmica, significa considerar todas as facetas possíveis, que de uma forma ou de outra, estão interrelacionadas com a vida urbana e o cotidiano da população em questão.

Conforme Ilya Prigogine, citado por Pesci (1995, p.36):

“Os sistemas são absolutamente descontínuos, relativos, improváveis, imprevisíveis. (...) mais que de equilíbrio, devemos falar de um controle como um processo permanente. Falar de equilíbrios pode-se entender como a busca de uma estrutura fascista ou corporativa: estamos aqui e estamos de acordo. Isto não é o ambiente, o ambiente é conflitualidade permanente.”

Assim como Pesci, chamamos de “ambiente” e não de “meio ambiente”, por entendermos que o ambiente abarca a idéia do todo, e não do fragmento, do que está pela metade, como se tivéssemos a oportunidade de termos outro meio, que não o ambiente. Esse, por sua vez, como é a base de sustentação da vida e das relações que dela advêm, onde inclui-se a cidade, o urbano, o rural, os fluxos de matéria, de energia e de informação, não pode deixar de estar presente no processo de planejamento.

Segundo Melo (1994, p.67),

“A idéia difundida na recente Conferência do Rio (CNUMAD), e firmada nos programas da Agenda XXI, consolidou propostas para a melhoria da qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos, concentrando-se principalmente, em relação ao planejamento e manejo ambiental. (...) Essas propostas, embasadas numa percepção holística do meio urbano, busca soluções integradas (...) Nesse contexto, operacionalizar a idéia de sustentabilidade requer a democratização dos processos decisórios e uma revolução da definição de prioridades, reimprimindo-se a importância do planejamento.”

Baseando-se na premissa de conflitualidade latente ou manifesta, que está presente de forma permanente, no processo de planejamento, Pesci (1995, p.38-39) nos revela que,

“o fenômeno tem que ser planejado exatamente ao revés: devemos compreender a realidade por sistemas, procurando respeitar que esses sistemas sejam abertos e tenham vida própria, que sejam auto-sustentáveis. (...) o meio para alcançar a governabilidade não é o controle, senão abrir o jogo à participação: a mesa de concertação.”⁷ Pois, “somos capazes de, modelar a realidade em forma muito mais parecida a uma helicóide que está assinalada

⁷ Entende-se por concertação, a idéia de um grande concerto produzido por uma orquestra. Uma obra onde todos os participantes em sintonia são importantes para a harmonia do sistema, ou da música. E não o de concerto, com “s”, a fim de consertar o que está errado.

fundamentalmente pelo fator tempo, porque é histórica; mira-se a si mesma e se revisa. Cremos que o projeto ambiental, sem quereremos começar a modelá-lo, temos que pensá-lo em termos de helicóide, pois exige uma quantidade de trocas de concepção, de tempos e de enfoque ético, entre eles, a modéstia de pensar que não fomos nós que começamos.”

Isto é, a realidade objetiva de uma cidade, quem de fato a constrói são seus habitantes, a sociedade civil enquanto movimento social ou como esfera do poder. Sachs (1986) nos lembra que:

“(...) uma participação genuína da sociedade civil deve ser medida pelo poder de iniciativa conquistado pela comunidade; pelo espaço para experiências reais locais; pelo grau de simetria nas relações da sociedade civil com os diferentes níveis de governo e as forças de mercado; pelos mecanismos existentes para acordos e resolução de conflitos; pela natureza do processo de planejamento.”

Nessa direção Santos & Pires (1996, p.88) afirmam que:

“O reconhecimento da complexidade da cidade e da diversidade de que ela é constituída, bem como da necessidade da participação da população nas decisões sobre sua evolução, garantindo as salvaguardas ambientais e a qualidade necessária dos serviços urbanos, é o desafio a ser enfrentado não só pelos governos locais, mas também por toda a comunidade.”

Esse desafio perpassa um processo constante de trocas conflituosas, onde os diversos interesses concernentes à realidade local ou regional se fazem presentes. Ter consciência do ciclo processual inerente ao planejamento é de fundamental importância, e nos leva a afirmar que a valorização da idéia de gestão sobre a idéia de plano, incorporando a dinâmica presente na cidade, é consequência de uma visão que procura ser sensível à organicidade que determina suas relações. Isto implica diretamente na politização da ação de planejamento, como um agente de desenvolvimento não só urbano (urbe = espaço da cidade), mas também social e civil (civis = civilização que vem das relações na cidade).

Nesse sentido concordamos com Sampaio (1996, p. 6), quando diz que: “(...) as comunidades são o que elas decidem ser, grandes ou pequenas, e criam-se no momento em que percebem sua identidade.”

3 PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE VALE DO SOL

O município de Vale do Sol, emancipado em 1991, integra a região do Vale do Rio Pardo. O município, que dista 35 km de Santa Cruz do Sul e possui uma área territorial de 326km², apresenta sua economia estruturada na atividade que originou a ocupação da região: a agricultura, principalmente através das culturas do fumo e do milho.⁸

Embora o município possua atualmente cerca de 11 mil habitantes⁹, onde apenas 10% desse contingente vive na área urbana, a inexistência de uma legislação municipal que regulamentasse o parcelamento, a ocupação e o uso do solo urbano promovia a insegurança e a incerteza na administração do desenvolvimento urbano local. A falta de instrumentos urbanísticos que assegurassem graus maiores de legitimidade, visibilidade e sustentabilidade às ações de planejamento e de gestão urbanas, prejudicavam a tomada de decisões. Isso por sua vez tem proporcionado um processo de ocupação e de uso do solo urbano relativamente aleatório, com implicações futuras ao crescimento da cidade e à qualidade de vida da comunidade e ao ambiente.

Por outro lado, o fato de se tratar de um município recentemente emancipado, de pequeno porte, e com uma urbanização incipiente oferece a oportunidade, através da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, de antecipar a resolução de problemas ambientais e urbanos, que com o tempo possam se agravar. Além disso, os mecanismos de controle urbanístico a serem adotados pelo plano podem induzir ou potencializar o uso do território e o desenvolvimento de atividades econômicas.

Por sua vez, a idéia de planejar o crescimento e o desenvolvimento urbano local remete à necessidade de que as políticas públicas urbanas não se façam dissociadas das relações existentes com o meio rural. Assim, o projeto de elaboração do Plano Diretor de Vale do Sol, pode ser entendido não apenas como o ponto de partida para o planejamento da área urbana, mas como um plano de metas e de diretrizes para o planejamento de toda a extensão do território municipal.

Nesse sentido, ainda que o município esteja aquém do limite mínimo de vinte mil habitantes, instituído pela Constituição Federal de 1988 - acima do qual aos municípios brasileiros é exigida a elaboração de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - a atual administração do município, em razão dos limites às ações de planejamento do território e das implicações ambientais que a inexistência da

⁸ No que se refere ao Valor Adicionado Fiscal por setor de atividade econômica, em 1994 a agricultura teve uma participação de 79%, seguida pela indústria com 8,8%, o comércio com 8,3% e os serviços com 3,8%. Fonte: Banco de Dados do Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas - UNISC.

⁹ De acordo com estimativa do IBGE, em 1994 a população do município era de 10.864 habitantes.

legislação urbana começa a promover na comunidade, optou por, em parceria com a Universidade de Santa Cruz do Sul, realizar a instituição do planejamento urbano municipal, no qual o projeto de Plano Diretor é peça fundamental.

3.1 Procedimentos Metodológicos

A metodologia de pesquisa desenvolvida foi tanto quantitativa como qualitativa. Esta abordagem fez-se necessária diante da abrangência das variáveis na elaboração de um plano diretor e das diferentes áreas de conhecimento envolvidas. Esta interdisciplinaridade requerida e a complexidade do tema, onde todos os fatores estão interrelacionados e são muito mais do que o somatório de suas partes, nos remete a uma multiplicidade metodológica.

O Plano Físico Territorial foi formulado com base nas teorias desenvolvidas pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Ambientais - FLACAM: o método projectual (Pesci, 1995), e de engenharia de território (Novillo, 1995), feito a partir de uma matriz espacial, ou seja de uma rede de interações, onde estavam incluídas as seguintes dimensões: escala espacial, escala temporal e as ações dos agentes envolvidos.

Na escala espacial foi considerada uma macro-escala de atuação referente ao território municipal, e uma escala local referente à área urbana da sede do município. Na fase de conhecimento das diversas áreas, os trabalhos de levantamento e coleta de dados consideraram separadamente o meio-físico criado do meio-físico natural. O trabalho baseou-se no reconhecimento e definição destes ambientes, suas relações e interdependências. Neste sentido, o conhecimento dos ambientes foi também feito em duas escalas de abordagens, que variaram do nível macro até o nível pontual, de forma a permitirem a integração e a visão de conjunto dos problemas, condicionantes e potencialidades a partir de uma visão mais geral para uma mais particular.

Na escala temporal, consideraram-se diferentes etapas no processo, quais sejam: a de conhecimento preliminar das diferentes escalas espaciais e ações envolvidas; a de diagnóstico, que considera as múltiplas inter-relações das diferentes escalas. O diagnóstico foi elaborado a partir da sistematização e classificação dos dados em condicionantes, deficiências e potencialidades, utilizando-se a metodologia ZOPP¹⁰ e o Programa de Capacitação Técnica para o Planejamento Urbano, do Estado de Santa Catarina. Num terceiro momento foram elaboradas propostas de estratégias de

¹⁰ O método ZOPP (Zeroing in On People and Processes - Planejamento de Projetos orientado por Objetivos), empregado pela GTZ - Sociedade Alemã de Cooperação Técnica, uniformiza o processo intelectual e também a compreensão pela terminologia empregada, facilitando a comunicação e a cooperação entre todos os participantes do projeto.

desenvolvimento sustentável, entre as diferentes escalas e ações, procurando articular as mesmas com a comissão de acompanhamento representativa da comunidade.

Os dados quantitativos, que serviram de embasamento para a caracterização físico-territorial e sócio-econômico-cultural do município, foram obtidos pesquisando-se os dados culturais, patrimoniais, populacionais, as condições sociais e econômicas, a infra-estrutura urbana e rural, os aspectos geográficos, geológicos, geomorfológicos e bióticos da região.

Estes dados foram coletados junto a órgãos oficiais, tais como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), FEE (Fundação de Economia e Estatística), Prefeitura Municipal de Vale do Sol, Núcleos de Pesquisa da UNISC (NUPES, CEPE e Laboratório de Geoprocessamento), CORSAN, AES-SUL, CRT, FEPAM, Secretarias Estaduais da Saúde, Educação e de Obras e Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo-COREDE/VRP.

Os dados qualitativos foram fundamentais para dimensionar e estudar as inter-relações dos diferentes segmentos sociais envolvidos, suas necessidades, interesses e sua interdependência com os aspectos naturais, econômicos e culturais.

As técnicas aplicadas no desenvolvimento do trabalho de campo foram:

- Entrevistas - principalmente com os setores representativos do município, visando o aprofundamento do diagnóstico sócio-econômico.
- Pesquisa e observação participante - realizada por intermédio de reuniões, debates e discussões junto aos agentes e segmentos que compõem a comunidade promovendo-se uma sistemática de convívio com as organizações representativas da população.
- Também foram utilizados recursos de fotografia e fotografias aéreas, para o registro dos diferentes usos territoriais, tanto urbano como rural.
- Reuniões periódicas com a Comissão de acompanhamento do projeto, a qual foi definida pela Prefeitura¹¹.

4 CONCLUSÃO

O projeto piloto de elaboração do Plano Diretor do município de Vale do Sol, RS, que teve como finalidade desenvolver um processo de pesquisa interdisciplinar, sob a óptica sistêmica, trouxe à equipe de trabalho uma experiência rica de integração inovadora entre diferentes áreas. Como até então trabalhou-se de forma

¹¹ Foi sugerida a constituição de uma Comissão de acompanhamento do projeto composta por representantes da comunidade e do Poder Público Municipal, a fim de garantir a aproximação e a participação dos cidadãos valessolenses.

multidisciplinar e multifacetada houve a necessidade de utilização de uma linguagem comum entre os diferentes integrantes da equipe, bem como o uso de técnicas e métodos capazes de servir como interface.

O contato com a população valessolense tornou possível também a troca de informações e conhecimentos sobre "os lugares" de Vale do Sol, possibilitando compreender a produção do espaço municipal, sob a óptica de seus habitantes.

O processo de planejamento pode ser resumido a partir das seguintes expressões: conhecer, compreender, analisar, diagnosticar, propor, trocar idéias e propor novamente, até alcançar um patamar, onde os interesses dos agentes locais se compatibilizem com as condições técnicas. Dessa forma é que o método do planejamento deve ser democrático e humanista, no sentido de levar em conta os desejos e aspirações da população, não impondo objetivos ou metas - de cima para baixo, mas descobri-los com suficiente sensibilidade para transformá-los em diretrizes do Plano.

Planejamento deve ser entendido como um processo dinâmico, contínuo e não como algo capaz de resolver todos os problemas que se apresentam. Este processo, onde é importante e necessária a participação de todos segmentos e agentes que compõem a comunidade é uma das características fundamentais para a implementação da lei. Ele não reside na elaboração de documentos técnicos somente, mas especialmente no processo de negociação entre os diferentes agentes interessados e envolvidos na produção da cidade. Nesse contexto, o ponto de maior questão situou-se sempre na maior ou menor capacidade de mobilização política desses agentes.

Desta forma, uma dimensão exclusivamente técnica do plano pode distanciar o planejamento da realidade, e uma ênfase na dimensão política pode acarretar propostas demagógicas. De modo que, o papel dos pesquisadores e técnicos foi também de articulador dos interesses, incentivador e mediador das discussões. Entende-se ser necessário, portanto, na mesma medida, capacidade técnica e política para consecução dos objetivos.

Por outro lado, iniciar um processo de planejamento municipal implica uma atribuição indelegável da própria instituição interessada. O plano pode e deve aperfeiçoar e contribuir para este processo. Em Vale do Sol, a criação das estratégias de desenvolvimento Rural, Urbano e Ambiental abriram possibilidades de relacionar e incentivar programas, projetos e ações direcionados a objetivos comuns, assegurar a ordenação e o desenvolvimento territorial de uma maneira dinâmica e participativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. *Constituição da República Federativa - 1988* (1988) Senado Federal. Centro Gráfico. 292 p.
- CARVALHO, Sônia Nahas de. (1995). O Sentido da Mudança na Legislação de Uso do Solo. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*. Fundação Seade, v.9, n. 2, abr./jun., p. 52-56.
- GHEZZI, Marta (1990). Planejamento Urbano no Rio Grande do Sul - Planos Diretores: Realidade e Perspectivas. In: OLIVEIRA, Naia e BARCELLOS, Tanya (Org.). *O Rio Grande do Sul Urbano*. Porto Alegre: FEE, p. 26-42.
- GONDIM, Linda M. (1991). A Participação Popular no Plano Diretor: Contribuições para a formulação de uma metodologia. In: *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, v. 38, n. 201, out./dez.. p. 14-29.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL-IBAM e ESCOLA NACIONAL DE SERVIÇOS URBANOS-ENSUR. *Desenvolvimento Urbano e Gestão Municipal – Plano Diretor em Municípios de Pequeno Porte*. Rio de Janeiro: Convênio IBAM-MIR/SDU/ Secretaria de Relações com Estados e Municípios. Jun. 1994, 128 p.
- MELLO, Neli A. de. As Políticas Públicas no Processo de Organização do Espaço: A Questão Urbana e o Meio Ambiente. In: *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, v. 41, n. 211, abr./jun. 1994, p. 61-74.
- NOVILLO, Marcelo G. La Ingeniería del Territorio y el Manejo de Cuencas. In: FLACAM. *Revista Documentos Ambiente: Proyección Ambiental*. La Plata, Argentina: Fundación CEPA, n. 2 - Año I - julio 1995, p. 60-69.
- NYGAARD, Paul Dieter. O Planejamento Urbano: Uma Discussão Alternativa. In: PANIZZI, Wrana, ROVATTI, João (Org.). *Estudos Urbanos - Porto Alegre e seu Planejamento*. Porto Alegre: Editora da Universidade/PMPA, 1993. p. 243-256.
- PESCI, Rubén. El Proceso proyectual: teoría y metodología. In: FLACAM. *Revista Documentos Ambiente: Proyección Ambiental*. La Plata, Argentina: Fundación CEPA, n. 2 - Año I - julio 1995, p. 36-43.
- REZENDE, Vera. *Planejamento Urbano e Ideologia*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1982. 126 p.

- RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado -1989*. Exemplar do Guia de Endereços Achei/1990. 16p.
- ROLNIK, Raquel. Plano Director: Desafío para una gestión democrática de la ciudad. In: HECK, Marina (Coord.) *Grande Metrópolis de América Latina*. Fundación Memorial da América Latina/Fondo de Cultura Económica, 1993, p.308-315.
- SACHS, Ignacy. *Espaços, Tempos e estratégias do desenvolvimento*. São Paulo: Ed. Vértice, 1986.
- SAMPAIO, Carlos A. C. Arranjos Institucionais para o Desenvolvimento Sustentável Local. In: IBAM. *Revista de Administração Municipal*. n. 219, abril/dezembro, 1996 (<http://www.ibam.org.br/artigos/21906.html>), p.1-10.
- SANTA CATARINA. *Programa de Capacitação Técnica para o Planejamento Urbano*. Vols. 1, 2, 3 e 4. Florianópolis: SDM, s.d.
- SANTOS, Sarah Maria M. dos, PIRES, Maria Conceição S. O Município e a Gestão Urbana: novas exigências. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*. Fundação Seade. v. 10, n. 3, jul./set., 1996, p. 88-95.
- SILVA, Maria Laís P. Notas sobre o Processo de Planejamento Participativo: alguns problemas segundo técnicos do setor público. In: *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM. n. 219 - abril/dezembro, 1996. (<http://www.ibam.org.br/artigos/21907.html>), p. 1-8.