

Plano Diretor de Brusque: A Participação da Universidade em sua Revisão

Prof^a. Claudia Siebert ¹

Prof. MSc. Luiz Alberto de Souza ²

¹ FURB - Universidade Regional de Blumenau
 Depto. de Urbanismo
 R. Antonio da Veiga, 140
 89010-971 Blumenau - SC
 ✉ siebert@braznet.com.br

² FURB - Universidade Regional de Blumenau
 Depto. de Urbanismo
 R. Antonio da Veiga, 140
 89010-971 Blumenau - SC
 ✉ lasouza@furb.rct-sc.br

Conteúdo	
	1. Introdução
	2. Planos Diretores no Brasil
	3. O Plano Diretor na Legislação Federal e Estadual
	4. Objetivo e Composição do Plano Diretor
	5. A Participação da Universidade
	6. Operacionalização e Metodologia
	7. Elaboração
	8. Discussão com a Comunidade
	9. Conclusão
	10. Referências Bibliográficas

Resumo: Este trabalho relata a experiência da participação da FURB - Universidade Regional de Blumenau, na revisão do Plano Diretor do Município de Brusque - SC, que se deu na forma de um convênio de cooperação técnica, firmado em junho de 1997. Neste projeto de extensão, a Universidade prestou consultoria à Diretoria de Planejamento de Brusque, através de uma equipe técnica formada por professores, bolsistas dos cursos de Arquitetura e de Engenharia; e um prestador de serviços externo. No prazo de seis meses, em um trabalho participativo, que envolveu os técnicos municipais e a comunidade local, a legislação urbanística do Município foi totalmente revista. Como produto final, foram preparados três volumes: o de "Diagnóstico", o de "Propostas e Diretrizes" e o de "Legislação Urbanística". Para o Diagnóstico foram elaboradas diversas cartas temáticas e foram elaborados ainda, como parte integrante do Projeto-de-Lei do Código de Zoneamento, os mapas de Macrozoneamento do Município e de Zoneamento da área urbana.

Palavras chaves: Plano Diretor, Brusque, Universidade

Abstract: This paper reports the experience of the participation of the Regional University of Blumenau - FURB in the revision of the city of Brusque's Master Plan, which was started in 1997. In this project, the University acted through a team of consultants formed by professors, students and ex-students. After six months, involving the local community and technicians, the new Master Plan was ready for public discussion. The final product consists of three volumes: Diagnosis, Proposals and Urban Legislation, accompanied by several thematic and zoning maps.

Keywords: Master Plan, Brusque, University

1. Introdução

Brusque é uma cidade de aproximadamente 68.500 habitantes, localizada no Vale do Itajaí, Santa Catarina, com sua economia baseada na indústria têxtil. A área total do Município é de 292,75 km², sendo que 146,89 km² pertencem ao perímetro urbano e 145,85 km² pertencem à área rural. Seu primeiro Plano Diretor foi elaborado por uma equipe técnica local em 1989, encontrando-se atualmente bastante defasado em função do acelerado crescimento da cidade na última década. Além disto, ao longo dos anos, foram feitas diversas alterações da legislação através de leis esparsas e pontuais, que acabaram desfigurando os objetivos contidos no Plano Diretor.

Hoje, com um Plano Diretor que não assegura um ordenamento territorial e um controle urbanístico eficazes, Brusque encontra-se em uma posição vulnerável, na qual se acumulam gravíssimos problemas de ocupação dos espaços urbanos. A administração municipal, através da Diretoria de Planejamento, percebendo a necessidade de revisar este Plano para adequar a legislação urbanística à realidade atual, contactou a FURB - Universidade Regional de Blumenau, buscando consultoria para proceder à revisão em questão.

2. Planos Diretores no Brasil

Nas primeiras décadas do século XX, o planejamento urbano no Brasil, assim como no restante das economias capitalistas, se dava na forma de intervenções e legislações sanitárias, visando a higienização pública e o embelezamento das cidades. São deste período os Planos Diretores do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Recife. A partir de 1930, a influência da Carta de Atenas, com as

propostas de Le Corbusier sobre o zoneamento das cidades nas funções habitar, trabalhar, recrear e circular, passa a ser a nota dominante.

Nas décadas de 60 e 70, as políticas urbanas no país eram extremamente centralizadas e tecnocráticas, definidas pelo Governo Federal. Os governos locais eram meros gestores da política central. Em 1965 foi criado o BNH - Banco Nacional de Habitação, órgão responsável pelo financiamento da habitação e do saneamento, e o SERFHAU - Serviço Federal da Habitação e Urbanismo, órgão responsável pela formulação de políticas urbanas e "*principal financiador dos planos diretores para as principais cidades do país, tendo por objetivo disciplinar o crescimento físico-territorial das cidades, segundo uma postura e perspectiva de racionalidade técnica*"⁽¹⁾. Em 1979 foi criado o CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Neste período, os Planos Diretores eram elaborados sem qualquer participação da comunidade local, ou mesmo dos técnicos municipais, por equipes externas. Com lamentável frequência, a realização destes planos tinha como objetivo primordial a obtenção de financiamentos junto ao Banco Mundial e outros órgãos de fomento, e não o controle do desenvolvimento urbano. Os volumes do Plano Diretor, em cópia única, permaneciam em uma gaveta ou prateleira, sem fazer parte do dia a dia da Administração Municipal.

Conforme Grazia (1990)⁽²⁾, o planejamento urbano no Brasil se caracterizou desde a sua gênese, no começo do século, pela forte presença do Estado intervencionista, sobretudo a partir da década de 60. Naquele momento, a forte influência dos preceitos modernos de planejamento instigavam o planejador à idéia da 'criação' do espaço urbano, a partir de normas racionalizadoras e de grandes projetos nacionais de estímulo ao desenvolvimento econômico, através dos quais acreditava-se ser possível interferir e modificar as bases dos processos sociais.

A partir da década de 70, com o processo de redemocratização do país, as estruturas centrais de planejamento foram aos poucos desmontadas. O BNH foi extinto em 1986, o SERFHAU em 1974. A análise dos fracassos anteriores levou à compreensão da importância do planejamento se dar a nível municipal e da dimensão política do Plano Diretor, no sentido de sua legitimação se dar através do envolvimento comunitário.

Movimentos sociais passam a defender a "Reforma Urbana" e em resposta às pressões sociais é proposto em 1982 o anteprojeto de Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, que apesar de não ter sido aprovado, foi incorporado parcialmente ao texto constitucional de 1988 através de emenda popular com 150 mil assinaturas. Dentre os avanços desta Constituição estão o reconhecimento da função social da propriedade como superior ao direito de propriedade, o solo criado e o imposto progressivo sobre terrenos ociosos. Além disso, a Constituição Federal de 1988, que assegurou maiores condições de governabilidade à Administrações Municipais, corretamente, remeteu a responsabilidade pela elaboração dos Planos Diretores aos Municípios. No entanto, apesar dos Planos Diretores se tornarem compulsórios, não foi definida nenhuma sanção para os Municípios que não cumprissem a exigência constitucional.

3. O Plano Diretor na Legislação Federal e Estadual

A elaboração de Planos Diretores para cidades com mais de vinte mil habitantes é uma exigência constitucional tanto a nível federal quanto a nível estadual, em Santa Catarina. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, estabeleceu que:

"Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Parágrafo Primeiro - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana."

A Constituição do Estado de Santa Catarina, aprovada em 1989, praticamente repete o texto federal:

"Art. 140 - A política municipal de desenvolvimento urbano atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e ao bem-estar de seus habitantes, na forma da lei.

Parágrafo Único - O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbanas."

4. Objetivo e Composição do Plano Diretor

O Plano Diretor é um instrumento do planejamento das cidades, constituído por:

- Documentos de informação e análise (diagnósticos, relatórios, mapas);
- Documentos de Orientação (definição de políticas, diretrizes, estratégias);
- Documentos Operativos (planos de ação, projetos);
- Documentos Normativos (projetos-de-lei).

Os documentos normativos formam um conjunto de leis ou códigos que tratam de uma série de assuntos concernentes à vida urbana, como o ordenamento do território, a localização das atividades, a largura das ruas, as regras para os loteamentos e construções. O Plano Diretor só será eficaz se fizer parte de um processo contínuo de planejamento, no qual, ao invés de improvisos, busca-se antecipar soluções, evitar problemas e assim preparar o futuro. Diz-se que quem não planeja não tem futuro, só destino.

Uma vez elaborado, o Plano Diretor deve ser revisado periodicamente, para que permaneça atualizado, acompanhando o crescimento da cidade e adaptando-se às novas contingências. A cidade é dinâmica como um organismo vivo e o Plano Diretor deve estar apto para acompanhar este dinamismo.

Planejando, economizamos recursos públicos e privados, coordenamos as ações de diversos órgãos públicos e evitamos os desperdícios. Nesta ótica, o Plano Diretor serve para direcionar o desenvolvimento das cidades, assegurando assim sua qualidade de vida e evitando o surgimento do caos urbano. O Plano Diretor é composto pelos seguintes Códigos, aprovados na forma de Lei Complementar:

- **Código de Diretrizes Urbanísticas** - Define os objetivos do Plano Diretor;

- **Código de Zoneamento** - Define o uso e a ocupação do solo, ou seja, o que pode ser construído em cada parte da cidade;

- **Código de Parcelamento da Terra** - Fixa as regras para a execução de loteamentos;

- **Código de Obras** - Também conhecido como Código de Edificações, determina os parâmetros construtivos como materiais de construção, vãos de iluminação, etc. Estabelece ainda normas para a execução das obras, de forma que elas não interfiram com a segurança ou a tranquilidade.

- **Código de Posturas** - Fixa normas de conduta e comportamento urbanos, como por exemplo o silêncio na proximidade de hospitais, a propaganda, o comércio ambulante, etc.

5. A Participação da Universidade

A FURB - Universidade Regional de Blumenau, baseia sua ação junto à comunidade regional no tripé ensino - pesquisa - extensão. Por este motivo, a solicitação de consultoria à Prefeitura de Brusque, para a revisão do Plano Diretor, foi bem recebida pela Pró-Reitoria de Extensão, na pessoa de seu Pró-Reitor, Prof. José Carlos Grando, que encaminhou o pedido ao Departamento de Urbanismo.

Após alguns contatos com a Prefeitura de Brusque, para compreensão das necessidades, levantamento da equipe local e verificação da base cartográfica existente, foi definida a operacionalização da consultoria na forma de convênio de cooperação técnica, com o prazo de seis meses. Definiu-se ainda a equipe técnica para atuar neste projeto, constando de três Professores, cinco bolsistas e um consultor externo, além da equipe da própria Diretoria Municipal de Planejamento, coordenada pela Arq. Denise Miranda.

Os Professores designados para o projeto foram os Arquitetos Claudia Siebert e Luiz Alberto de Souza, do Departamento de Urbanismo, e o Eng. Alexandre Gevaerd, do Departamento de Construções, todos eles com vasta experiência profissional junto a administrações municipais nas áreas de planejamento urbano e transportes.

Os bolsistas contratados foram os seguintes: Cristina Vidigal Renaux Lauth, Gerusa Zen e Ritiane Rafaela Fagundes, do Curso de Arquitetura e Urbanismo, e Leandro Comandoli e Rúbio Silva Steingraber, do Curso de Engenharia Civil, todos residentes em Brusque, para assegurar o conhecimento da realidade local.

A equipe da FURB foi completada com uma ex-aluna, a Arquiteta Andrea Volkmann, também residente em Brusque, que ficou encarregada de coordenar o trabalho dos bolsistas, fazendo também a interface entre os professores, que se deslocavam semanalmente ao Município, e a equipe local.

Para o Departamento de Urbanismo, a participação na revisão do Plano Diretor de Brusque significou transpor os ensinamentos de sala de aula para uma experiência real de planejamento urbano, possibilitando a prestação de serviços à comunidade e a aproximação dos alunos com o mercado de trabalho.

Todo o trabalho foi desenvolvido no espaço físico da Prefeitura de Brusque, de forma a melhor vivenciar os problemas locais, e permitir a transferência de tecnologia que difere a consultoria prestada pela Universidade daquela prestada por uma empresa particular. À Universidade, mais do que fazer, interessa acima de tudo **ensinar a fazer**.

6. Operacionalização e Metodologia

A elaboração da revisão do Plano Diretor de Brusque teve como primeira etapa a compilação de uma série de dados sócio-econômicos e físico-territoriais referentes à realidade do Município, reunidos no volume denominado **Diagnóstico**, no qual os dados levantados foram apresentados na forma de textos, tabelas, gráficos, mapas e fotos, formando um documento completo em si mesmo, que além de subsidiar a elaboração da revisão do Plano Diretor, servirá como fonte de consulta e referência para a Administração Municipal e para a iniciativa privada.

O objetivo do levantamento de dados foi conhecer em profundidade todos os aspectos da vida de Brusque, de forma a embasar as **Propostas e Diretrizes** visando o seu desenvolvimento, e que foram traduzidas na forma de legislação urbanística no terceiro e último volume deste trabalho, que apresenta o Projeto-de-Lei do Plano Diretor, com todos os seus Códigos.

Os dados apresentados no Diagnóstico do Plano Diretor possibilitaram análises setoriais detalhadas, mas não formaram uma visão de conjunto, holística e integrada, da cidade como um todo. Por este motivo foi preciso sintetizar e inter-relacionar estes dados, o que foi feito através da metodologia "**CDP - Condicionantes, Deficiências e Potencialidades**", que será descrita a seguir.

A partir desta análise geral chegamos a uma síntese global da realidade de Brusque, que possibilitou a elaboração do **Macrozoneamento** e das propostas e diretrizes de desenvolvimento. O Macrozoneamento é uma visão preliminar do uso do solo previsto para o Plano Diretor, definindo basicamente, sem detalhamento, as áreas urbanizáveis e não urbanizáveis do Município. O detalhamento deste Macrozoneamento em um mapa de Zoneamento fez parte do Código de Zoneamento e Uso do Solo.

A metodologia CDP - Condicionantes, Deficiências e Potencialidades, empregada em projetos de planejamento urbano e regional, foi desenvolvida na Alemanha, e introduzida em Santa Catarina através do Gaplan - Gabinete de Estado do Planejamento, em 1983.

Trata-se de uma sistemática de organização dos dados levantados que possibilita sua visão em conjunto e apresentação de forma compreensível e de fácil visualização, sendo por este motivo um instrumento muito útil na apresentação e discussão do Plano Diretor com a comunidade.

Ao se adotar a metodologia CDP, classificam-se os dados levantados em três categorias básicas: **Condicionantes** - Elementos existentes ou projetados que não podem ou não devam ser alterados; **Deficiências** - Elementos que representam problemas que devem ser solucionados e **Potencialidades** - Elementos que podem ser aproveitados para melhorar a qualidade de vida da cidade.

Após a classificação de todos os dados nestas três categorias - lembrando que um item pode ser considerado simultaneamente como condicionante, deficiência e potencialidade - é feito o mapeamento e a sobreposição dos mapas para gerar o mapa de Macrozoneamento.

7. Elaboração

Brusque não conta ainda com cartografia digital, e seu último levantamento aerofotogramétrico, em escala 1:10.000, data da década de oitenta. Não há pranchas em escala 1:2.000. A atualização do levantamento aerofotogramétrico do Município se faz extremamente necessária, tanto para subsidiar o planejamento físico-territorial do Município quanto para possibilitar a atualização cadastral e tributária. No entanto, em função da necessidade premente de adequar a legislação urbanística às demandas atuais, optou-se por não condicionar a revisão do Plano Diretor a um novo voo. Foram empregados, para a elaboração dos mapas temáticos, a carta do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na escala 1:50.000, e o mapa de ruas do Município, que foi digitalizado pela empresa Birô Lindner.

A atualização do levantamento aerofotogramétrico do Município foi incluída como uma das propostas do Plano de Ações decorrente da revisão do Plano Diretor, devendo ser executada, desde que haja disponibilidade de recursos, ainda no mandato do atual Prefeito, Dr. Hilário Zen. Com a atualização da base cartográfica, será possível detalhar o mapa de zoneamento na escala 1:2.000.

Foram coletados dados referentes aos seguintes aspectos, com os respectivos mapas temáticos: **Caracterização do Município** (Localização no Estado, Aspectos gerais, Inserção regional e Limites municipais); **Aspectos Físico-Territoriais** (Geologia, Relevo, Hidrologia, Clima, Vegetação e Meio ambiente); **Aspectos Sócio-Econômicos** (Histórico, População, Economia, Indicadores Econômicos, Finanças municipais, Setor Primário, Setor Secundário e Setor Terciário-Turismo); **Infra-estrutura Social** (Educação, Saúde e Assistência, Habitação, Esporte, Lazer e Cultura, Segurança); **Infra-estrutura Física** (Sistema Viário, Energia, Saneamento e Comunicações) e **Ocupação e Uso do Solo** (Configuração Urbana, Patrimônio Histórico e Uso do solo).

Verificou-se na coleta de dados que as informações já existiam disponíveis nos diversos órgãos governamentais municipais e estaduais, mas que estavam dispersas e desorganizadas. Além da necessária compatibilização de escalas foi preciso também mapear informações disponíveis apenas na forma de listagens, como por exemplo as ruas calçadas ou com abastecimento de energia elétrica. Desta maneira tornou-se possível visualizar espacialmente as áreas bem atendidas ou não com infra-estrutura básica.

Com a sobreposição dos mapas temáticos foi elaborado então, com a metodologia das Condicionantes, Deficiências e Potencialidades anteriormente comentada, o mapa de macrozoneamento para todo o território de Brusque, no qual ficaram definidas as áreas de preservação, e as áreas de expansão, consolidação, renovação e intensificação urbanas. As áreas de **preservação** são aquelas nas quais se sobrepueram as condicionantes de presença de Mata Atlântica, nascentes e declividade acima de 45%. Estas áreas constituem a maior parte do Município de Brusque. As áreas de **expansão urbana** são aquelas propícias à urbanização por serem planas mas que hoje se localizam fora do perímetro urbano. As áreas de **consolidação urbana** são aquelas já densamente ocupadas que não devem receber adensamento excessivo para não sobrecarregar o sistema viário. As áreas de **renovação urbana** são aquelas já ocupadas pela população de baixa renda em situação irregular e com deficiências graves de infra-estrutura urbana, devendo portanto receber ações de renovação e requalificação. Finalmente, as áreas de **intensificação urbana** são aquelas localizadas em áreas planas e livres de enchente, bem servidas de infra-estrutura e nas quais estão presentes vazios urbanos a serem ocupados.

O relevo extremamente acidentado de Brusque, com um vale estreito e íngreme ao longo do Rio Itajai-Mirim, limita de forma decisiva o desenvolvimento do Município. Os poucos espaços disponíveis para a ocupação urbana devem, portanto, ser aproveitados de forma racional, para que não seja necessária a ocupação das encostas. Além disto, a ocupação desordenada e clandestina das encostas também deve ser evitada através de intensa fiscalização e oferta de alternativas habitacionais.

No mapa de zoneamento da área urbana de Brusque, que define o uso e a ocupação do solo, definiu-se um zoneamento permeável, não estanque ou segregador, que permita o surgimento de espaços multifuncionais. Ao contrário do zoneamento apregoado na década de setenta, que fixava áreas exclusivamente residenciais, comerciais ou industriais, o zoneamento proposto para Brusque prevê a convivência de atividades diversas em um mesmo bairro. Esta nova visão vai ao encontro das tendências atuais de cidades que se querem sustentáveis, com redução dos deslocamentos casa-trabalho. Desta maneira, além de evitar o sobrecarregamento do sistema viário, possibilita-se a redução dos gastos com combustível e do tempo gasto pelo trabalhador no transporte. Nesta mesma linha de raciocínio, o zoneamento menos restritivo também abre mais oportunidades locais para as micro e pequenas empresas que estão surgindo em Brusque como consequência do desemprego causado no processo de globalização.

8. Discussão com a Comunidade

A revisão do Plano Diretor de Brusque foi elaborada em seis meses, com a consultoria da equipe técnica da FURB. Concluída esta etapa, passou-se, também com a consultoria da Universidade, para a apresentação e discussão desta proposta com a comunidade local, que já havia participado anteriormente da etapa de coleta de dados. A primeira reunião foi realizada com os diversos setores da Administração Municipal, uma vez que o Plano Diretor deve ser cumprido por todas as Secretarias e Autarquias, e não apenas pela Secretaria de Planejamento.

A seguir foram realizadas reuniões com a sociedade civil organizada, representada por diversas entidades: CEAB - Clube de Engenharia e Arquitetura de Brusque, SINDUSCON - Sindicato da Construção Civil, ACIBr - Associação Comercial e Industrial de Brusque, CDL - Câmara de Dirigentes Lojistas de Brusque, Associações de Moradores, OAB - Ordem dos Advogados, Câmara de Vereadores, etc.

Durante as reuniões realizadas com os setores organizados da sociedade, as entidades que mais participaram das discussões sobre a revisão do Plano Diretor foram os mais diretamente ligados à construção civil: o SINDUSCON, o CEAB, a ACIBr e o setor das imobiliárias. Estas entidades, além de motivadas pelo interesse corporativo, estavam mais organizadas e preparadas para participar das discussões técnicas.

As demais entidades, apesar da abertura oferecida pela Administração Municipal para que participassem da discussão, tiveram participação menos expressiva, até pela complexidade da matéria. Isto nos alerta para a dificuldade de transformar o discurso democrático em prática. A efetiva participação da comunidade na discussão da problemática urbana, necessária para referendar o trabalho técnico, deve passar por um processo permanente de informação à comunidade leiga. Também é muito difícil separar, na discussão com a comunidade, os interesses individuais ou corporativistas, dos interesses coletivos.

Essa situação nos leva à rediscussão da questão da democracia participativa na elaboração e na aprovação dos Planos Diretores Municipais. Acreditamos que ainda são incipientes as metodologias adotadas nas discussões dos Planos, onde muitas vezes o poder público acaba cedendo em pontos vitais para a consecução do Plano em nome de uma suposta democracia a ser exercida no processo.

9. Conclusão

Dentro do processo de planejamento urbano, a elaboração de um Plano Diretor, que norteie o crescimento e o ordenamento territorial do município, é, sem dúvida nenhuma, instrumento necessário e fundamental. No entanto, apesar da exigência constitucional para municípios com mais de 20.000 habitantes possuírem um Plano Diretor Físico - Territorial, poucos verdadeiramente elaboraram uma legislação com o intuito de assegurar a qualidade de vida em suas cidades.

Grande parte de nossos municípios apenas procuraram cumprir essa obrigação por força de lei. Outros até hoje ignoram-na por completo. Importante é resgatar o ideário e a função do Plano Diretor na vida das pessoas e da cidade. Diante do caos urbano que ameaça a maioria das nossas cidades, a Universidade cumpre seu papel social ao participar na revisão do Plano Diretor de Brusque, contribuindo assim para que esta cidade se desenvolva de forma sustentável e socialmente justa.

10. Referências Bibliográficas

¹ TAVARES, M. G. da C. *Planos diretores como instrumento de reforma urbana: potencialidades e limites*. in: Anais da ANPUR, 1997.

² GRAZIA, G.(org.). *Plano Diretor - Instrumento de reforma urbana*. RJ: Fase, 1990.