

Os municípios brasileiros de pequeno porte e o Plano Diretor

Prof. M.Eng. Obéde Pereira de Lima ¹

Prof. Dr. Jucilei Cordini ²

¹ Departamento de Geociências - DEGEO
Fundação Universidade Federal do Rio Grande - FURG
Doutorando na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.
Campus Universitário - Trindade - Caixa Postal 476
CEP 88010-970 - Florianópolis - SC
✉ ecv3opl@ecv.ufsc.br

² Centro Tecnológico – Departamento de Engenharia Civil
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
Campus Universitário - Trindade – Caixa Postal 476
CEP 88010-970 - Florianópolis - SC
✉ cordini@mbx1.ufsc.br

Conteúdo	
	1. Ordenamento territorial e desenvolvimento urbano
	2. A Gestão territorial e ambiental
	3. Os municípios brasileiros e o Plano Diretor
	4. Qualidade de vida nos municípios brasileiros
	5. Gestão ambiental e inventário físico espacial
	5.1 Base da gestão ambiental
	6. Conclusão
	7. Referências Bibliográficas

Resumo: Este artigo focaliza os municípios brasileiros de pequeno porte, que somam 4.842 unidades da federação, correspondentes a 77,72 % da totalidade (6.230) dos municípios desobrigados de terem um Plano Diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Tomando como referência legal a Constituição Brasileira de 1988, aborda o ordenamento territorial como base essencial para uma Gestão Territorial e Ambiental efetiva; evoca o exercício da cidadania, para o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes, associado ao "desenvolvimento sustentável"; mostra a importância do inventário físico espacial no diagnóstico e no monitoramento dos conflitos entre a sociedade e a natureza. Por fim, conclui sobre a necessidade da existência de um Plano Diretor em todos os municípios brasileiros de pequeno porte, como peça fundamental para a Gestão Territorial e Ambiental, assim como para a melhoria da qualidade de vida de seus respectivos municípios.

Palavras chave: Municípios de pequeno porte; Plano Diretor; Gestão Territorial e Ambiental; inventário físico espacial; monitoramento ambiental.

Abstract: This article focalizes the Brazilian municipal districts of small load, that they add 4.842 units of federation, corresponding to 77,72% of the totality (6.230) of the exempted municipal districts of they have a master plan, as basic instrument of the development politics and of urban expansion. Taking as legal reference the Brazilian Constitution of 1988, approaches the territorial arrange as essential base for a Territorial and Environmental Administration executes; evokes the exercise of the citizenship, for full development of functions of city and warranty of your inhabitants' well-being, associated to " maintainable development"; shows the importance of space physical inventory in the diagnosis and in the monitor of the conflicts between the society and the nature. Finally, it ends about the need of existence of a Master Plan in all the Brazilian municipal districts of small load, as fundamental piece for the Territorial and Environmental Administration, as well as for the improvement of the quality of life of your respective inhabitant.

Keywords: Municipal districts of small load; Master plan; Territorial and Environmental administration; space physical inventory; environmental monitor.

1. Ordenamento territorial e desenvolvimento urbano

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988.

O Inciso VIII do artigo 30 da Constituição da República Federativa do Brasil/1988, estabelece que:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I -

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;"

.....

Também, em conformidade com a referida Carta Magna, em seu Capítulo II, ao estabelecer regras sobre a política urbana, preconiza o artigo 182 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.

§1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes - grifei, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

..... "

A exceção acima grifada, sem dúvida alguma, deve ter passado pelo espírito do legislador com a intenção de beneficiar um município com poucos recursos administrativos, tanto humanos quanto materiais e financeiros, aliviando-o da carga de trabalho que tal documento possa trazer.

Vê-se assim, através deste dispositivo constitucional, a grande responsabilidade que pesa sobre o Poder Público Municipal na Gestão Territorial e Ambiental para alcançar aqueles objetivos, principalmente os relacionados com a qualidade de vida de seus respectivos habitantes.

2. A Gestão territorial e ambiental

Segundo LIMA (1999), uma Gestão Territorial e Ambiental efetiva, de forma racional e eficaz, somente é possível através do ordenamento territorial. Para tanto é fundamental que existam bases cartográficas planialtimétricas do município, tanto das áreas urbanas quanto das áreas rurais, com representações dos detalhes de forma que atendam as precisões e exatidões requeridas. Estas, formam a base para elaboração do plano diretor cujas diretrizes possibilitam o estabelecimento de um mapeamento cadastral temático, com vistas ao atendimento das necessidades presentes e futuras da comunidade, considerando a vocação socioeconômica da localidade e de acordo com a política de desenvolvimento e de expansão urbana municipal.

Ainda, enfatiza LIMA (1999), o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes estão intimamente associados à postura dos seus cidadãos, tanto em relação aos aspectos ecológicos, quanto aos relacionados aos humanos e econômicos.

Portanto, para que o Poder Público Municipal possa tomar decisões acertadas na Gestão Territorial e Ambiental é necessário que ele tenha, em primeiro lugar e acima de qualquer outro fator, a pré-disposição e a vontade política de bem gerir a causa pública; em segundo lugar, que possua um bom Cadastro Técnico Multifinalitário, urbano e rural, estabelecido e mantido atualizado; e por fim, que disponha de recursos humanos, materiais e financeiros, capazes de conduzir a educação da sua população, orientada para uma sensibilização ambiental, em consonância com a recomendação contida no Capítulo 36 da Agenda 21, resultante da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

3. Os municípios brasileiros e o Plano Diretor

De acordo com dados do IBGE (1999), os 6.230 municípios brasileiros, classificados segundo a faixa populacional, compõem o seguinte **Quadro 1**:

Quadro 1 : Classificação dos municípios por faixa populacional

Tipo	Porte	Faixa Populacional	Total de municípios
I	Pequenos	até 20.000 hab.	4842
II	Pequenos - médios	de 20.001 até 50.000 hab.	909
III	Médios	de 50.001 até 150.000 hab.	338
IV	Médios - grandes	de 150.001 até 300.000 hab.	86
V	Grandes e capitais	acima de 300.000 hab.	55

Por este Quadro constata-se que a maioria absoluta dos municípios brasileiros, correspondentes a 77,72% da totalidade, está na faixa de populações até 20.000 habitantes e, por isto, enquadrados como municípios de pequeno porte. Este elevado número de municípios de pequeno porte deve-se, na maioria dos casos, à criação de novas unidades político-administrativas através de processos emancipatórios.

Segundo RANGEL et al (1997), as razões que levam ao desmembramento de áreas municipais obedecem à diversidade de intenções que emergem no processo histórico-econômico, embora, muitas vezes, se credite a motivações puramente políticas. O interesse político está, naturalmente, presente na reivindicação emancipacionista, mas sempre que essa condição foi prevalente, o resultado é pouco satisfatório. Os novos municípios criados sem sustentação econômica arrastam-se, penosamente pelo tempo, envelhecendo sem, sequer, projetarem um processo de desenvolvimento.

Comenta, ainda, RANGEL et al (1997), que a desigual evolução socio-econômica entre municípios criados no mesmo tempo mostra, em rigor, a natureza diferenciada da formulação emancipatória. A emancipação, algumas vezes, abre caminho ao desenvolvimento, porém, em outras, pereniza a pobreza, delimitando áreas insustentáveis com os recursos próprios, incluindo aqueles oriundos de possíveis transferências geradas em escassa atividade produtiva.

Em conformidade com o Parágrafo 1º do artigo 182 da Constituição da República Federativa do Brasil, estes municípios não têm obrigação de ordem legal para o estabelecimento do Plano Diretor municipal, uma vez que somente os municípios que se encontram acima do limite desta faixa são obrigados a isto.

Contudo, é preciso considerar que, executar a gestão territorial e ambiental de um município sem a existência de um Plano Diretor é o mesmo que permitir a ocupação e uso do solo de forma desordenada, gerando, com isto, problemas no momento presente, que terão

de ser resolvidos no futuro, em curto, médio ou longo prazos.

Para que estes problemas sejam amenizados, ou até mesmo evitados, é imperativo que se cumpra a determinação do contido no item VIII do Artigo 30 da referida Constituição Brasileira, promulgada em 1988, conforme transcrito na folha 4 deste trabalho, sobre o estabelecimento do Plano Diretor, independente da sua faixa populacional.

4. Qualidade de vida nos municípios brasileiros

Para o pleno desenvolvimento das funções da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, é imprescindível que cada membro da comunidade faça valer os seus direitos no exercício da cidadania, cumprindo primeiramente as suas obrigações como cidadãos do município e, em segundo lugar, exigindo dos Poderes Públicos tudo aquilo que é assegurado por Lei, principalmente nos aspectos preventivos do controle ambiental.

Atualmente não se pode mais desconsiderar as recomendações sobre o **desenvolvimento sustentável** na Gestão Territorial e Ambiental.

Desde que o ser humano surgiu na face da Terra até meados deste século, ele sempre imaginou que os recursos da natureza eram inesgotáveis. Por isto, o homem não tinha a menor preocupação ao explorar o que estivesse à sua volta, desde o que havia no solo e subsolo, incluindo-se os animais, os vegetais e os minerais; passando pelos recursos hídricos, envolvendo os mananciais de águas, os rios, os lagos, lagoas, lagunas, mares e oceanos; e atingindo a camada gasosa que envolve o Planeta, desde a sua utilização como via de transportes aéreos, ou como fonte de extração de gases naturais como oxigênio, hidrogênio, nitrogênio, ozônio, e outros gases raros utilizados nas mais variadas aplicações industriais; e, também, como espaço de lançamentos de efluentes gasosos maléficos, provenientes das indústrias de transformação.

É preciso ter sempre em mente, hoje em dia e daqui em diante, que os recursos naturais não são inesgotáveis. Para isto é necessário investir na **sensibilização ambiental**, através de uma educação ambiental constante e continuada. Nada da velha postura do **desenvolvimento à qualquer custo**. É preciso, também, que haja uma preocupação permanente com o meio ambiente do "amanhã", para que as futuras gerações não paguem o preço pelos erros de "ontem", causados pelos seus antecessores.

5. Gestão ambiental e inventário físico espacial

Na gestão ambiental a peça básica é o inventário físico-espacial da paisagem onde se situa o município e, também, das circunvizinhanças, de modo que, através do inventário se chegue ao **diagnóstico** da situação presente; o monitoramento gera análise temporal e assim pode-se **prognosticar** o futuro das tendências de mudanças e as **alternativas de intervenção**, a partir das quais se administre os conflitos entre a sociedade e a natureza.

Os impactos ambientais, quer sejam negativos ou positivos, devem ser corretamente avaliados, para que as medidas adotadas sejam as mais apropriadas. Para isto, devem ser observados os procedimentos estabelecidos nos EIAs e nos RIMAs, elaborados por equipes multidisciplinares e orientados pelas autoridades ambientais, para em seguida fazer a aplicação dos instrumentos da Política Ambiental nas suas várias formas: **pressão moral, controles diretos, controles do mercado**, e investimentos do Governo.

5.1 Base da gestão ambiental

Inúmeras autoridades e estudiosos dos vários campos das atividades humanas, já se pronunciaram através dos seus trabalhos de pesquisas que: **para gerir é preciso conhecer**.

Nas gestões territorial e ambiental, sem qualquer sombra de dúvida, a peça fundamental é o inventário da paisagem, representada através das várias formas de comunicação cartográfica: topográfica, temática ou especial e, ainda mais, sejam elas em meio analógico ou digital. É pela cartografia cadastral temática, onde cada parcela ou lote se encontra associado aos seus respectivos atributos: **dimensionais, econômicos e legais**, que se expressa a melhor forma de comunicação visual da ocupação e uso do solo urbana ou rural.

6. Conclusão

A preocupação com o meio ambiente deve começar pela busca do conhecimento do espaço geográfico, tendo em vista o ordenamento territorial, caracterizado pela sua paisagem. Isto só é possível através de mapeamento de todas as parcelas imobiliárias de determinado lugar, visando a implantação de um Cadastro Técnico Multifinalitário, levando-se em consideração as suas características básicas que são: **medição** (com a precisão e exatidão requeridas em função das escalas das cartas e mapas); **economia** (racionalização na utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros para consecução dos objetivos propostos); e **legislação** (aspectos jurídicos do cadastro que garantem os direitos de propriedade, de posse e de uso das parcelas imobiliárias), como única forma de possibilitar o planejamento adequado do uso sustentável do meio ambiente e como instrumento fundamental da avaliação de impactos ambientais.

Unidas a preocupação sobre o meio ambiente, o conhecimento do território e mais toda a problemática que o reveste, deve-se partir para a aplicação das providências necessárias ao estabelecimento de uma gestão territorial e ambiental, capaz de pôr em execução a prática da legislação ambiental brasileira, através do processo de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), para solucionar os problemas de forma efetiva e eficaz.

O ordenamento territorial, tendo-se como base as cartas cadastrais multifinalitárias, incluindo-se cartas e mapas temáticos representativos dos fenômenos e fatos localizados na área, tanto de abrangência quanto de influência, monitorado pelos Poderes Públicos constituídos, em consonância com as diretrizes constantes no Plano Diretor, são os pontos de partida para o **desenvolvimento sustentável** do município, garantindo o bem-estar de seus habitantes.

Para conseguir esse estágio é preciso desenvolver a educação ambiental da comunidade, esclarecendo que a Lei Magna, Constituição Brasileira/1988, considera o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, privilegiando e enfatizando o aspecto preventivo do controle ambiental.

Constata-se, portanto, através deste estudo, que o Plano Diretor do município é a peça fundamental sobre a qual se apóiam todas as

ações, quer dos municípios no exercício de suas cidadanias, quer dos Poderes Públicos na condução das soluções dos problemas existentes. Por isto, mesmo desobrigados de terem um Plano Diretor, os municípios de pequeno porte, sem exceção, devem adota-lo, se quiserem que seus habitantes desfrutem de melhor qualidade de vida.

7. Referências Bibliográficas

BRASIL. Leis, Decretos, etc. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Promulgada em 05 de outubro de 1988. Publicada no Diário Oficial da União nº 191-A, Imprensa Nacional, Brasília, DF, 1988.

IBGE, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas e Projeções da população/Estimativas 1999**, (para unidade da federação e município, com data de referência de 1º de julho, para 1999. ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_e_Projecoes_da_Populacao/Estimativas_1999/).

LIMA, Obéde Pereira de. **Proposta metodológica para o uso do Cadastro Técnico Multifinalitário na Avaliação de Impactos Ambientais**. Florianópolis, SC, 1999, 147p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

PNAFM, Ministério da Fazenda. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros**. (<http://www.confaz.fazenda.gov.br/pnafm>). Brasília, DF, 1998.

RANGEL, Susana Regina Salum; VIEIRA, Euripedes Falcão; NÓBREGA, Michelle Rodrigues; FARINA, Flávia Cristiane. **DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS MUNICÍPIOS EMERGENTES DO PROCESSO EMANCIPATÓRIO. EVOLUÇÃO DA TERRITORIALIDADE MUNICIPAL. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**. In **Anais: 6º ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA**, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 17 al 21 de marzo de 1997,.