

# O Processo de Revisão do Plano Diretor Físico - Territorial de Rio do Sul - O Zoneamento Urbano como Instrumento de Controle Urbanístico

Prof. MSc. Luiz Alberto Souza

FURB - Departamento de Arquitetura e Urbanismo  
89010-971 Blumenau SC

✉ lasouza@furb.rct-sc.br

## Conteúdo

- 1 Introdução
- 2 O Papel da Legislação Urbanística
- 3 O Processo de Revisão do Plano
- 4 A Polêmica Função do Zoneamento Urbano
- 5 Avaliando os Resultados Finais
- 6 Referências Bibliográficas

**Resumo:** Em decorrência do processo de urbanização acelerado ocorrido nos últimos dez anos, o município de Rio do Sul, localizado na Região do Alto Vale do Rio Itajaí-Açú em Santa Catarina, não possuía mecanismos eficazes para o controle urbanístico, e tão pouco estes estavam sendo utilizados pela administração municipal, para incrementação do seu Cadastro Técnico Municipal. Através de uma parceria com a Universidade Regional de Blumenau, efetuou-se um processo de revisão da legislação urbanística existente, afim de instrumentar a política municipal, com mecanismos que possibilitassem um aumento na arrecadação municipal, através da elaboração de uma legislação urbanística mais simplificada que promovesse o incentivo na regularização de obras no município, uma vez que estima-se uma alta taxa de clandestinidade. Essa legislação não poderia ser, em nosso entendimento mais um arrazoado de leis, mas antes de tudo um instrumento com possibilidade concreta de atuação a nível de política urbana, na forma de combate ao déficit da arrecadação municipal, e ao mesmo tempo proporcionar uma forma de inserção formal no mercado de trabalho para aqueles que estavam por um ou outro motivo, construindo na clandestinidade.

**Palavras chave:** Plano Diretor, Planejamento Urbano, Zoneamento, Rio do Sul.

## 1 Introdução

O município de Rio do Sul localiza-se na região do Alto Vale do Itajaí-SC, possuindo hoje, uma população estimada de aproximadamente 48.000 habitantes. A área urbana é de 261 km<sup>2</sup> com uma densidade populacional de 183 hab/km<sup>2</sup>. Com a urbanização acelerada verificada a nível mundial, Rio do Sul não teve o privilégio de ficar fora dessa estatística alarmante, vendo sua população urbana crescer vertiginosamente nos últimos dez anos.

Na medida que aumenta a população urbana, aumenta diretamente a pressão pela procura de áreas para fins habitacionais, avanço esse que incide na maioria das vezes sobre os ecossistemas frágeis da cidade. No caso de Rio do Sul, a cidade cresceu entre os vales dos rios Itajaí do Sul e Itajaí do Oeste, em uma altitude média de 340 m acima do nível de mar, podendo chegar a altitudes de até 824 m. A taxa de urbanização do município é de aproximadamente 95%. Esses dados já demonstram que o crescimento urbano é inevitável, e necessita-se de medidas e posturas da sociedade e dos poderes constituídos afim de minimizar o impacto sobre o meio ambiente. Sob essa ótica, surgem novos paradigmas e teorias a respeito da sustentabilidade das nossas cidades.

Dentro deste contexto se faz necessária a efetiva participação dos setores organizados da sociedade e, ao nosso ver em particular as Universidades, na elaboração de políticas urbanas para a reestruturação das nossas cidades, numa tentativa de minimizar os impactos negativos sobre o espaço urbano.

Através da análise do sistema legal vigente de proteção ao meio ambiente e da legislação urbanística utilizada na maioria de nossas cidades, constata-se a ineficácia dos usuais instrumentos de controle urbanístico, que contribuem decisivamente para o desequilíbrio ambiental e urbanístico de nossas cidades.

Uma política de uso do solo urbano não tradicionalista, com a introdução conceitual de novos instrumentos jurídicos facilitadores do acesso da população a todo este aparato legal, faz com que também aumente-se o nível de arrecadação do município, uma vez que o Cadastro Municipal passa a ser constantemente mais atualizado, permitindo um incremento na receita do município.

## 2 O Papel da Legislação Urbanística

Atualmente a legislação do município é regida por um Plano Diretor Físico – Territorial elaborado entre os anos de 1990 e 1995. Até o final do ano de 1995, o município de Rio do Sul não possuía uma legislação urbanística que regulamentasse e organizasse o seu espaço físico-territorial. Aprovada pela Câmara de Vereadores em 11 de dezembro de 1995, o município passou a contar com uma legislação composta de um Código de Uso do Solo, Código de Edificações, Código de Parcelamento do Solo e de um Código de Posturas Municipais. Cumpria-se assim, o estabelecido na Constituição Federal, da exigência de Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, porém, não basta existir a lei, o que precisa é garantir o seu cumprimento.

A experiência tem mostrado que a maioria dos municípios ao elaborar seus Planos Diretores, não leva em consideração a sua relevância social e o alcance deste instrumento na esfera econômica, bem como a sua eficácia que está condicionada ao aceite e ao conhecimento socializado do seu conteúdo pela população em geral.

O Direito de Propriedade, aparece sempre como elo de ligação entre os defensores da chamada livre iniciativa de mercado, como também daqueles que defendem a sua limitação, e para tanto utilizam o estabelecido no inciso XXIII, do Art. 5º da C.F. que estabelece que:

*"... a propriedade atenderá a sua função social"*

Conforme o art. 182, parágrafo 2º da Constituição Federal :

*"A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor".*

A evolução histórica do conceito de direito de propriedade , inserido nos direitos e garantias individuais de nossa Carta Magna, tem se mostrado ao longo desses anos controverso, ensejando interpretações díspares em nossa jurisprudência quando se trata das questões relativas à competência municipal de legislar sobre o uso do solo. Também no plano da legislação ordinária brasileira, este conceito aparece:

*"no nosso Código Civil datado de 1916, impera a necessidade de uma revisão total desse instituto, alicerçado nos conceitos e interpretações do direito romano."*

O crescimento urbano acelerado não é exclusividade do Brasil, mas também mundial e nos mostra dados alarmantes. Segundo informes da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no chamado Relatório Brundtland, a taxa de urbanização do nosso planeta deverá chegar já no ano 2000 na cifra dos 90%, e para completar nos alerta:

*"... no espaço de apenas 15 anos o mundo em desenvolvimento terá de aumentar em 65% a capacidade de produzir e administrar sua infra-estrutura, seus serviços e suas habitações urbanas, só para manter as condições atuais."*

O desenvolvimento urbano de nossas cidades merece ser rediscutido sob uma nova ótica de comportamento humano, tanto a nível individual como coletivo. A dualidade entre o crescimento urbano e a preservação ambiental do nosso planeta, tem sido o desafio maior dessas últimas décadas. Em sendo inevitável a continuidade do avanço do crescimento de nossas cidades e das contínuas expansões sobre áreas rurais, mangues, morros, deve esse novo arcabouço legal a ser instituído de forma realista, adequado para essa nova fase de nossa civilização.

As cidades de hoje estão fadadas à improvisação dos planos urbanísticos elaborados para controlar situações já predestinadas, seja em certos casos o caos, ou até certo ponto o relativo convívio harmonioso entre o crescimento urbano e as questões preservacionistas. Mas, a ausência de um ordenamento físico - territorial dos espaços urbanos, principalmente dos espaços coletivos, aliado à falta de uma efetiva regulamentação e controle das atividades produtivas que disputam o espaço, é o grande desafio a ser vencido nessa virada de século.

### **3 O Processo de Revisão do Plano**

O município de Rio do Sul permaneceu durante mais de três anos sem realizar nenhuma modificação em sua legislação urbanística. A equipe que elaborou o Plano Diretor de 1995 foi, com o passar do tempo sendo desmantelada ou absorvida pela rotina burocrática do controle urbanístico e aprovação de projetos. No início de 1999, a Prefeitura Municipal de Rio do Sul, sentido a necessidade de efetuar uma revisão na sua legislação urbanística, entrou em contato com a Universidade Regional de Blumenau, através do Departamento de Urbanismo do Curso de Arquitetura e Urbanismo da FURB, afim de firmar uma parceria para este processo de revisão, e que já havia desenvolvido trabalho semelhante junto a Prefeitura Municipal de Brusque e também para a Câmara de Vereadores de Indaial, municípios pertencentes ao Vale do Itajaí.

O Poder Público Municipal assume neste contexto, o papel de regulador e também de consumidor do espaço. Compreensível é a intervenção estatal como reguladora e fiscalizadora do espaço urbano. Em tese, um dos papéis do Estado é o de promover a urbanização controlada do espaço construído e a conservação dos espaços naturais como forma de *"garantir o bem estar de seus habitantes."*

Como bem aborda Lobato em fundamentada análise sobre esse assunto:

*"... refere-se ao fato de o Estado atuar diretamente como grande industrial, consumidor de espaço e de localizações específicas, proprietário e promotor imobiliário, sem deixar de ser também um agente de regulação de uso do solo e o alvo dos chamados movimentos sociais urbanos."*

Acertada a participação da Universidade, foi celebrado um Convênio de Cooperação Técnica entre as partes, onde o papel da Universidade era de prestar consultoria e conduzir junto a comunidade o processo de revisão do Plano Diretor. Durante a fase de diagnóstico, detectou-se que havia um número expressivo de construções irregulares no município. Não havia estatística confiável, mas uma das causas era atribuída à complexidade e rigidez da legislação urbanística vigente. Procuramos então, identificar se era procedente tal alegação, para não correremos o risco de estar atuando no sentido inverso de nossa propositura.

A experiência demonstra que a utilização pura e simples de instrumentos jurídicos de controle urbanístico, tem se mostrado ineficaz para o enfrentamento do crescimento urbano acelerado de nossas cidades.

A discussão sobre a eficácia da legislação urbanística, teve uma grande contribuição com a tese defendida por Rolnik, onde coloca-se em xeque os Planos Diretores Municipais, onde ela sugere que as políticas de planejamento urbano estabeleçam uma nova regra, que parta da *"cidade real, e não de um modelo abstrato e ideal"*.

Em Rio do Sul, uma das providências foi recuperar a colaboração do Conselho Permanente do Plano Diretor, instância legal de assessoramento do Prefeito, que já existia, porém não se reunia a mais de três anos. O grupo de trabalho também promoveu algumas reuniões com segmentos organizados da comunidade, que num primeiro momento se mostraram resistentes à idéia da Universidade promover a revisão do Plano, ainda mais que tratava-se de pessoas que não moravam na cidade, e que segundo alguns não detinham conhecimento prévio para tal finalidade, mas mesmo assim, prosseguimos afim de identificar subsídios para a revisão e alavancar parcerias para dar continuidade ao processo.

#### 4 A Polêmica Função do Zoneamento Urbano

Iniciada a revisão, o ponto mais polêmico dizia respeito ao zoneamento urbano da cidade. O discurso da maioria acusava-o de *"extremamente restritivo e inibidor do crescimento econômico"*. A Universidade Regional de Blumenau já havia trabalhado anteriormente na revisão dos Planos Diretores de Brusque e de Indaial, e nestes casos a discussão maior também envolvia os critérios e o estabelecimento dos seus índices urbanísticos.

De um lado, o setor imobiliário defendia a liberação dos usos e do potencial construtivo indiscriminadamente para todas as regiões da cidade. Os representantes da Apremavi, defendia sob a ótica da preservação ambiental, uma legislação mais rígida em relação ao uso e a ocupação do solo urbano no município. Neste caso, torna-se quase impossível uma discussão de caráter técnico entre as partes, se é que isto é possível. Nossa conduta é de estabelecer parâmetros niveladores, visando administrar os conflitos de interesses. A cidade é antes de tudo, o palco destes conflitos. Por excelência e historicamente, ela é fruto desta contradição.

Uma das primeiras constatações em relação ao zoneamento urbano do município, era que ele estava apenas definido em um mapa na escala 1:20.000. Tratava-se então na verdade de um mero macrozoneamento, o que é muito comum na maioria das cidades brasileiras. O avanço a nível de detalhamento do zoneamento em escala mais generosa, dificilmente acontece pelas equipes que os elaboram, propiciando então, em casos de dúvidas, uma interpretação quase sempre a favor do capital imobiliário.

Em Rio do Sul, o estabelecimento de um novo zoneamento urbano passou por uma extensa negociação, envolvendo a Câmara de Vereadores e o Conselho Permanente do Plano Diretor, o que resultou numa proposta mais abrangente, onde um dos pontos mais polêmicos foi a eliminação da existência das zonas exclusivamente residenciais. A área industrial também foi alvo de reformulações, onde a inserção do uso residencial foi de certa forma incentivado. Para o centro da cidade, os índices urbanísticos foram aumentados afim de incentivar a sua ocupação para fins residenciais.

#### 5 Avaliando os Resultados Finais

Após formalizado o Convênio, nossa meta era para que num prazo de seis meses, conseguíssemos efetuar uma proposta de modificação da legislação urbanística do município. A sistemática adotada consistia em procurar sintetizar ao máximo o conteúdo dos códigos municipais, em especial a Lei de Zoneamento e o Código de Edificações.

Para um município com não mais de 50.000 mil habitantes, achávamos que uma Lei de Zoneamento que possuía mais de duzentos e noventa artigos, além de vários anexos, e um Código de Edificações com quase trezentos artigos, tornava-se realmente uma legislação muito complexa para o manuseio da população mais leiga. A elitização técnica dos Planos Diretores, devido a sua complexidade, tem sido uma das deficiências para que se possa atingir a sua verdadeira intenção, se é que isso possa acontecer.

Para o arquiteto Carlos Nelson, a lei urbanística pode ter um significado diferente do planejado:

*"A lei feita pelos "de cima", nunca suficientemente explicada, a mais das vezes inaplicável ou absurda, é "para os inimigos". Pode "pegar" ou não e deve ser entendida como generalização para os outros que não se aplica aos interesses individuais, sempre priorizados. Constitui ponto de honra e símbolo de esperteza burlá-la quando possível"*

Em Rio do Sul, parecia que este era o caminho que a legislação urbanística estava seguindo. A clandestinidade e/ou construções irregulares passavam a ganhar dimensões preocupantes. A cidade "ilegal" não contempla nem a um nem ao outro lado da relação institucional do planejamento urbano.

Se de um lado temos o poder público municipal que deixa de arrecadar tributos(impostos e taxas), de outro lado temos o cidadão comum, que estando a margem da legalidade, deixa de ter acesso a serviços municipais, financiamentos habitacionais e demais "vantagens" que possam ser auferidas se não fosse a sua condição de "fora da lei".

Nossa meta inicial de seis meses não foi suficiente para concluirmos nossa revisão. Necessário se fez a celebração de um Termo Aditivo ao Convênio, onde prorrogamos por mais quatro meses o prazo estipulado. Ao término deste, apresentamos para discussão junto ao Conselho Permanente do Plano Diretor, uma nova Lei de Zoneamento agora numa versão reduzida, através de um zoneamento mais abrangente e flexível, de acordo com a nova tendência de compatibilização e convivência dos usos. Também o Código de Edificações sofreu uma considerável redução, onde procuramos reduzir os excessos que não contribuíam em nada para a organização espacial da cidade.

Nosso modelo de revisão do Plano Diretor, buscou instituir um novo ordenamento territorial para a cidade, com objetivo de compatibilizar a necessidade da expansão urbana com o equilíbrio ambiental, passando também pela elaboração de uma nova equação de valores urbanos, visando ao longo do tempo atingir um modelo de desenvolvimento mais sustentável e igualmente mais justo.

A busca do aperfeiçoamento da legislação municipal através do estudo de instrumentos legais de controle urbanístico e utilizando-os

com finalidades sociais, acreditamos que seu aperfeiçoamento possa contribuir para o avanço das políticas usuais de desenvolvimento urbano.

Na investigação das hipóteses elencadas, procuramos avaliar também a espacialização da cidade gerada em parte pela ação do poder público, materializada no dia a dia da produção da cidade, pela implantação de equipamentos urbanos e prédios públicos.. Há, nessa relação do espaço urbano uma dupla controvérsia, representada ao mesmo tempo pela legislação urbanística municipal com o objetivo precípua de ordenar e controlar o crescimento urbano, e a cidade não oficial, ou seja a cidade real, e que cresce a revelia de qualquer ordem ou regulamentos oficiais.

## 6 Referências Bibliográficas

**CORREA, R.L.** *O Espaço Urbano*. Ed. Ática, São Paulo, 1989.

**MENEZES, C.L.** *Desenvolvimento urbano e meio ambiente*. Ed. Papirus, Campinas, 1996.

**MUKAI, T.** *Direito e legislação urbanística no Brasil*. Saraiva Ed., São Paulo, 1988.

**ROLNIK, R.** *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. Studio Nobel, São Paulo, 1997.

**SANTOS, Carlos Nelson.** *A Cidade como um Jogo de Cartas*. Ed. Projeto, São Paulo, 1988.