



Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Faculdade De Arquitetura  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano E Regional

**Planejamento e Gestão Urbanos em Cidades Pequenas  
Um estudo sobre Benedito Novo e de Rio dos Cedros-SC**

JULIANA LAMANA GUMA

Porto Alegre – RS  
2016

JULIANA LAMANA GUMA

**Planejamento e Gestão Urbanos em Cidades Pequenas:  
Um estudo sobre Benedito Novo e de Rio dos Cedros-SC**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano E Regional, da Faculdade de Arquitetura, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Dr<sup>a</sup> Maria Soares de Almeida

Porto Alegre – RS  
2016

CIP - Catalogação na Publicação

Guma, Juliana Lamana  
Planejamento e Gestão Urbanos em Cidades  
Pequenas: um estudo sobre Benedito Novo e Rio dos  
Cedros-SC / Juliana Lamana Guma. -- 2016.  
125 f.

Orientador: Maria Soares de Almeida.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa  
de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional,  
Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Plano Diretor. 2. Cidades Pequenas. 3.  
Planejamento e gestão urbanos. I. Almeida, Maria  
Soares de , orient. II. Título.

Cidadezinha cheia de graça...  
Tão pequenina que até causa dó!  
Com seus burricos a pastar na praça...  
Sua igreja de uma torre só.

Nuvens que venham, nuvens e asas,  
Não param nunca, nem um segundo...  
E fica a torre sobre as velhas casas,  
Fica cismando como é vasto o mundo! ...

Eu que de longe venho perdido,  
Sem pouso fixo (que triste sina!)  
Ah, quem me dera ter lá nascido!

Lá toda a vida poder morar!  
Cidadezinha... tão pequenina  
Que toda cabe num só olhar...

Mário Quintana, 1978

## **RESUMO**

A promulgação da Constituição Federal, em 1988, e do Estatuto da Cidade, em 2001, deram novos significados à Política Urbana Brasileira, tornando legalmente o Plano Diretor municipal o instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbano das cidades brasileiras. Assim, além das cidades com mais de 20.000 habitantes, também aquelas com menor população, mas pertencentes a aglomerações urbanas, regiões metropolitanas, áreas de interesse turístico e ambiental ou de grandes empreendimentos passaram a necessitar elaborar seus planos diretores. Considerando que a rede urbana brasileira tem mais de 70% das suas cidades com até 20.000 habitantes, este trabalho discute o Planejamento e Gestão Urbanos nesses núcleos urbanos. O estudo de caso desenvolvido apresenta as cidades de Benedito Novo e Rio dos Cedros, localizadas no Médio Vale do Itajaí, no estado de Santa Catarina. A partir da análise da rede urbana na qual elas estão inseridas, dos processos de elaboração e revisão dos seus planos diretores, assim como do conteúdo das referidas leis buscou-se entender se o reconhecimento desses pequenos centros urbanos pelas políticas públicas federais, especificamente o Estatuto da Cidade, auxiliou no desenvolvimento urbano local.

Palavras-chave: Plano Diretor. Cidades Pequenas. Planejamento e gestão urbanos.

## **ABSTRACT**

The promulgation of the Constitution in 1988 and the Statute of the City in 2001 gave new meanings to Brazilian Urban Policy, legally making the municipal Master Plan the basic instrument of the policy of expansion and urban development of cities. Thus, in addition to cities with over 20,000 inhabitants, also those with smaller population but belonging to urban agglomerations, metropolitan regions, areas of tourist and environmental interest or large enterprises now need to prepare their master plans. Whereas the Brazilian urban network has more than 70% of its cities with up to 20,000 inhabitants, this paper discusses the Urban Planning and Management in these urban centers. The developed case study presents the cities of Benedito Novo and Rio dos Cedros, located on Médio Vale do Itajaí, State of Santa Catarina. From the analysis of the urban network in which they are inserted, the drafting and review of its master plans, as well as the laws of such content we sought to understand whether the recognition of these small urban centers by federal public policies, specifically the City Statute, assists in local urban development.

**Keywords:** Master Plan. Small Cities. Urban Planning and Management.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – O papel do poder local nas diferentes Constituições Brasileiras.....	31
Quadro 2 – Percentual de Municípios com até 20.000 habitantes, por situação do Plano Diretor – Brasil – 2005/2015.....	37
Quadro 3 – Percentual de municípios com instrumentos de planejamento 2013/2015.....	37
Quadro 4 – Percentual de municípios com outros instrumentos de planejamento no ano de 2015. ....	38
Quadro 5 – Situação dos Planos Diretores Participativos .....	39
Quadro 6 – Percentual (%) do tipo de terceirização por faixa de população (hab.) .....	40
Quadro 7 – Níveis de Centralidade das Cidades Brasileiras .....	46
Quadro 8 – Hierarquia dos Centros Urbanos .....	46
Quadro 9 – Evolução da População (habitantes) .....	59
Quadro 10 – População e Taxa de Crescimento Anual – Municípios do MVI- SC.....	62
Quadro 11 – RESUMO – Médio Vale do Itajaí .....	65
Quadro 12 - Criação e mudanças no marco legal e estrutura das SDR em Santa Catarina.	68
Quadro 13 – Presidentes da AMMVI.....	72
Quadro 14 – Quadro Resumo Comparativo – Benedito Novo e Rio dos Cedros.....	80
Quadro 15 – Conteúdo do Plano Diretor .....	91
Quadro 16 – Gastos de Rio dos Cedros em 2015.....	102
Quadro 17 – Conteúdo do Plano Diretor .....	109
Quadro 18 – Divisão de Macrozonas .....	111

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Principais atividades econômicas das cidades da AMMVI em 2013.....	58
Figura 2 – Municípios de Santa Catarina com até 20.000 habitantes.....	60
Figura 3 – Médio Vale do Itajaí .....	61
Figura 4 – Emancipações no Vale do Itajaí .....	62
Figura 5 – Divisão político-administrativa da Região Metropolitana do Vale do Itajaí .....	63
Figura 6 – Municípios pertencentes à AMMVI.....	64
Figura 7 – Mapa da região da Metropolitana do Vale do Itajaí com a delimitação da AMMVI e das ADR .....	70
Figura 8 – Mapa das áreas de abrangência das Associações de Municípios de SC .....	71
Figura 9 - Esquema da Construção da Leitura da Cidade .....	75
Figura 10 - Mapa de Santa Catarina com destaque para Benedito Novo .....	80
Figura 11 – Mapa da Região da AMMVI e conexões, com destaque para Benedito Novo ...	82
Figura 12 – Mapa da densidade demográfica por setor censitário .....	84
Figura 13 - Mapa localizando a REBIO Estadual do Sassáfras.....	87
Figura 14 – Macrozoneamento PDDS 2006 x Macrozoneamento PDDS 2013 .....	93
Figura 15 – Zoneamento PDDS 2006 X Zoneamento PDDS 2013 .....	94
Figura 16 – Perímetro Urbano PDDS 2006 X Perímetro Urbano PDDS 2013 .....	95
Figura 17 - Mapa do estado de SC com destaque para Rio dos Cedros.....	97
Figura 18 – Mapa do Médio Vale do Itajaí com destaque para Rio dos Cedros- SC .....	98
Figura 19 – Mapa da densidade demográfica por setor censitário .....	101
Figura 20 – Esquema do processo de atualização do Plano Diretor de Rio dos Cedros ....	109
Figura 21 – Macrozoneamento PDDS 2006 x Macrozoneamento PDDS 2013 .....	112
Figura 22 – Perímetro Urbano PDDS 2006 x Perímetro Urbano PDDS 2013.....	112



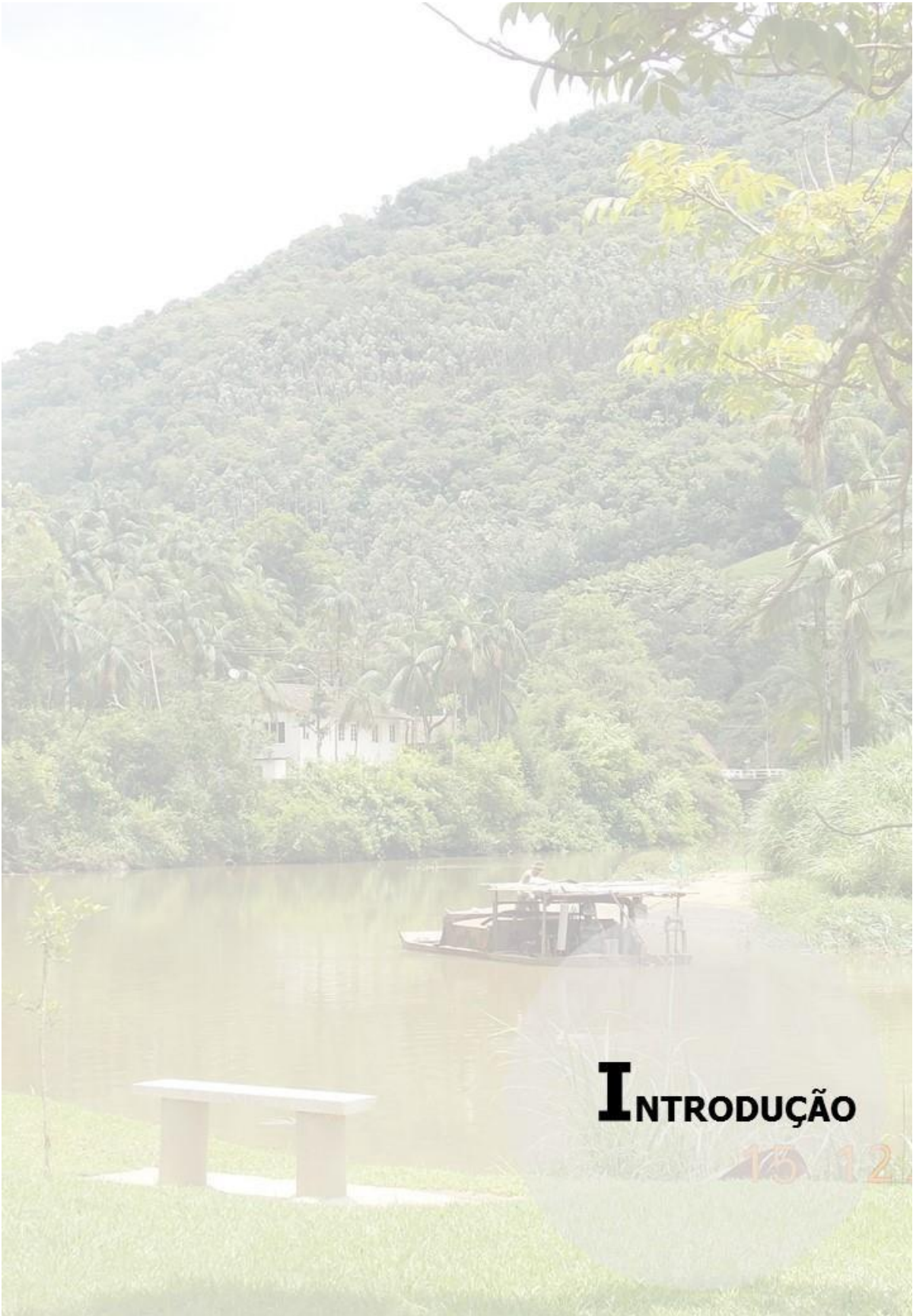
## LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Retratos das cidades pequenas participantes .....	73
Imagem 2 – Área central da cidade de Benedito Novo - SC .....	83
Imagem 3 – Área central da cidade de Benedito Novo – SC.....	83
Imagem 4 – Foto aérea da área urbana central de Rio dos Cedros. ....	99
Imagem 5 – Barragem Pinhal .....	99
Imagem 6 – Barragem de Rio Bonito .....	100
Imagem 7 – Centro Urbano.....	103

## SUMÁRIO

Introdução .....	11
1 Brasil Pós-Estatuto da Cidade: Legislação e Políticas Públicas Urbanas.....	17
1.1 Políticas Públicas Urbanas e o Direito à Cidade .....	17
1.2 Planejamento e Gestão urbanos no Contexto Brasileiro .....	27
1.3 Legislação Urbana Brasileira: Estatuto da Cidade e os Planos Diretores Municipais.....	29
1.3.1 Estatuto da Cidade .....	33
1.3.2 Planos Diretores Municipais .....	35
2 Cidades Pequenas e a Rede Urbana Brasileira .....	43
2.1 Rede Urbana Brasileira.....	43
2.2 Cidades Pequenas Brasileiras.....	48
3 Santa Catarina: Planejamento, Gestão e Rede Urbana.....	57
3.1 A rede urbana de SC.....	57
3.1.2 Rede Urbana do Médio Vale do Itajaí .....	60
3.2 Políticas públicas estaduais de Gestão e Planejamento Urbano em Santa Catarina .....	66
3.2.1 Secretarias e Agências de Desenvolvimento Regional e as Regiões Metropolitanas .....	66
3.3 Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí.....	70
3.3.1 A ação conjunta para elaboração dos Planos Diretores.....	72
4 Benedito Novo e Rio Dos Cedros-SC: O Planejamento e a Gestão Urbana Nas Cidades Pequenas.....	79
4.1 Benedito Novo.....	80
4.1.1 Dados Populacionais.....	84
4.1.2 Dados Socioeconômicos.....	84
4.1.3 Dados Funcionais .....	86
4.1.4 Planejamento e gestão urbana em Benedito Novo.....	88
4.1.5 Plano Diretor Municipal .....	90
4.2 Rio dos Cedros .....	97
4.2.1 Dados Populacionais.....	100

4.2.2 Dados Socioeconômicos.....	101
4.2.3 Dados Funcionais .....	102
4.2.4 Planejamento e gestão urbana em Rio dos Cedros .....	104
4.2.5 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Municipal .....	107
Considerações Finais.....	115
Referências .....	120



# INTRODUÇÃO

13 12

## **I n t r o d u ç ã o**

Nos últimos 30 anos, as discussões sobre Política Urbana no Brasil ganharam maior espaço, principalmente com a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257. Esta lei regulamentou o capítulo da Política Urbana da Constituição Brasileira de 1988 e, a partir dela, o Plano Diretor foi definido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana municipal, tornando-se instrumento obrigatório para todas as cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes. O Estatuto da Cidade, ainda, tornou obrigatório que as cidades com menos de 20.000 habitantes que atendessem aos critérios estabelecidos no Art. 41 – pertencentes a aglomerações urbanas, regiões metropolitanas, áreas de interesse turístico ou ambiental, áreas de risco e áreas de impacto de grandes empreendimentos - elaborassem também os seus planos diretores.

Segundo levantamento do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2015 o país possuía 5.570 municípios, sendo que mais de 70% destes tinham até 20.000 habitantes. Este número cresceu, principalmente, entre 1984 e 2000, período em que foram instaladas 1.405 novas cidades e hoje, 94,5% destas ainda tem população inferior a 20mil habitantes.

Nesse contexto, a proposta deste trabalho é discutir o Planejamento e Gestão Urbanos em Cidades Pequenas, com menos de 20.000 habitantes, buscando entender se o reconhecimento desses pequenos centros urbanos pelas políticas públicas federais, especificamente o Estatuto da Cidade, auxilia no desenvolvimento urbano local. Vale ressaltar que se entende como desenvolvimento urbano local o cumprimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos habitantes, conforme estabelece o Art. 182 da Constituição Federal Brasileira, implicando numa melhoria da qualidade de vida e da justiça social.

Os avanços do planejamento urbano com a aprovação de leis que tratam de conceitos e práticas de política urbana, traz a necessidade de entendermos como isso se aplica na realidade do país. São inúmeros os estudos abordando o tema nas metrópoles e nas grandes cidades, no entanto, observa-se que há pouca investigação sobre as maneiras como as legislações urbanas atuam nas cidades pequenas brasileiras e sobre as formas como elas podem auxiliar as políticas públicas dentro desses territórios e das regiões nos quais estão inseridos.

A importância da região na qual a cidade está inserida na rede urbana é verificada, através da análise do Artigo 41 do Estatuto da Cidade, no qual são adotados critérios regionais para que as cidades pequenas que estão inseridas em regiões metropolitanas, em áreas de risco ou de influência de grandes empreendimentos sejam obrigadas a elaborar seus planos diretores. Dessa leitura se pressupõe que a região tem influência direta na gestão e no

planejamento municipal, surgindo dessas observações a necessidade de estudar as redes urbanas e a representatividade das pequenas cidades.

Acredita-se que os esforços para a compreensão e caracterização da realidade do planejamento e da gestão urbana nas pequenas cidades darão uma dimensão mais completa da realidade urbana brasileira, principalmente, por tratar de um contexto que apresenta características bem específicas e notadamente diferente dos grandes centros urbanos.

A partir dessas análises, surgiram diversas indagações e possibilidades para a abordagem do tema e foi construída uma questão de pesquisa, assim definida: o reconhecimento pelo Estatuto da Cidade, através da obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor Municipal – Art. 41, está auxiliando na gestão e no planejamento urbano das cidades com até 20.000 habitantes?

Entende-se que a resposta para essa questão necessita de uma pesquisa consistente sobre o tema que foi desenvolvida neste trabalho. A partir da principal hipótese adotada de que a exigência de elaboração de planos diretores, nos parâmetros trazidos pelo Estatuto da Cidade, em muitos casos desconsiderou as demandas reais das cidades pequenas, as dinâmicas urbanas locais e a efetiva capacidade de ação e instrumentação dos governos municipais para elaborar, gerir e fiscalizar tais planos.

Para tanto, persegue-se como objetivo geral dessa pesquisa investigar a forma como a obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor para cidades pequenas, com até 20.000 habitantes, desencadeou ou gerou práticas de gestão e de planejamento urbano, colaborando ou não com o desenvolvimento urbano local.

Entendendo que a delimitação da pesquisa é necessária para sua viabilidade e conclusão satisfatória, a opção por um estudo de caso fez-se necessária. Foi definido, então, como recorte temporal deste trabalho o período pós-Estatuto da Cidade, que inicia com a aprovação da Lei Federal 10.257, no ano de 2001 e termina, no primeiro semestre de 2016. Ainda, como recorte espacial a Região do Médio Vale do Itajaí, no estado de Santa Catarina foi a escolhida, mais precisamente as cidades de Benedito Novo e Rio dos Cedros.

A escolha *do lócus* de estudo foi motivada pela participação na experiência, em 2013, de revisão dos Planos Diretores de 8 cidades pequenas da região – Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Botuverá, Doutor Pedrinho, Guabiruba, Rio dos Cedros e Rodeio - realizada através da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí. Estas mesmas cidades já tinham, em 2006, elaborado seus Planos Diretores através de ação conjunta com a AMMVI. Foi o encontro com a realidade de planejamento e gestão urbana dessas cidades pequenas que despertou o interesse pelo tema e pela busca da compreensão mais aprofundada desses processos.

Benedito Novo e Rio dos Cedros foram as cidades escolhidas, dentro desse grupo, por apresentarem características similares importantes como: mesmo ano de fundação e

origem, quantidade de população e proximidade territorial. Estas similaridades tornam mais interessante o processo de comparação das práticas de gestão e planejamento urbano locais e o alcance dos objetivos específicos deste estudo, que foram assim definidos:

- Investigar quais Políticas Públicas Urbanas tratam das cidades pequenas no Brasil e como essa realidade é abordada especificamente no Estatuto da Cidade;
- Identificar o papel das cidades pequenas na rede urbana do Brasil, focando principalmente na Região Sul e no Estado de Santa Catarina;
- Compreender como funciona o processo de planejamento e gestão do território nas cidades pequenas selecionadas, através da investigação dos métodos de elaboração, acompanhamento e controle de Planos Diretores, verificando a adequação das ferramentas e instrumentos dos Planos Diretores à realidade local;
- Identificar quais legislações ou políticas urbanas municipais foram adotadas a partir da aprovação dos planos diretores e como isso pode auxiliar no desenvolvimento urbano desses locais;

A construção teórica que guia as reflexões e a busca dos objetivos citados para este trabalho é multidisciplinar abordando, principalmente, temas do urbanismo e da geografia urbana. São estudados os conceitos de planejamento e gestão urbanos, as políticas públicas urbanas e a legislação urbanística brasileira, com foco no Estatuto da Cidade e na elaboração dos Planos Diretores Municipais. Aborda, também, os conceitos de Rede Urbana e de Cidades Pequenas na realidade brasileira.

A convergência dos conceitos ligados ao território, às políticas públicas e ao planejamento urbano embasarão o estudo de caso, método escolhido para a investigação proposta. Através de análise documental, estuda-se o processo de planejamento e gestão urbanos, com destaque para a elaboração e revisão de planos diretores municipais de 2 pequenas cidades catarinenses, Benedito Novo e Rio dos Cedros. Estas cidades, localizadas no Médio Vale do Itajaí elaboraram e revisaram seus planos diretores através de convênio com a associação de municípios local.

A base para a análise de conteúdo dos Planos Diretores é a pesquisa realizada pela “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”, que em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), avaliou os planos diretores municipais brasileiros, com o objetivo de construir um quadro do planejamento urbano no Brasil pós- Estatuto da Cidade (JUNIOR; MONTADON, 2011). Os pesquisadores analisaram se as Leis apresentavam as estratégias para o desenvolvimento municipal, instrumentos para o acesso à terra urbanizada e a equipamentos e serviços

urbanos, além do sistema de gestão e participação democrática. Foram considerados equipamentos e serviços urbanos: habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade e meio ambiente.

No estado de Santa Catarina foram pesquisadas 24 cidades, sendo 7 destas com menos de 20.000 habitantes: Dionísio Cerqueira, Herval do Oeste, Itapoá, Leoberto Leal, Nova Veneza, Papanduva e Rio dos Cedros. Esta última pertencente a Região do Médio Vale do Itajaí e objeto de estudo deste trabalho.

A partir da base metodológica apresentada, esta dissertação se propõe a verificar os impactos dos Planos Diretores na Gestão e no Planejamento das Cidades Pequenas do Brasil, afim de contemplar os conceitos estudados nos capítulos iniciais dessa dissertação. Ao mesmo tempo em que é necessário considerar aspectos mais amplos ligados ao Planejamento e a Gestão urbanos, também é preciso que se direcione a pesquisa à realidade das Pequenas Cidades selecionadas para este trabalho e para a região na qual estão inseridas.

Como já foi citado anteriormente, a empiria consiste num estudo de caso que tem como lócus as cidades pequenas de Rio dos Cedros e Benedito Novo, localizadas no Estado de Santa Catarina. Essas cidades foram obrigadas, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01 - a elaborar seus Planos Diretores Municipais. Isso se deu porque, em 2006, elas pertenciam a Região Metropolitana do Vale do Itajaí, definida por lei estadual, tendo Blumenau como município sede.

O caso selecionado trata do processo de elaboração e revisão de planos diretores municipais nessas duas cidades pequenas, e possibilitará, entre outras, uma reflexão sobre essa obrigatoriedade de elaboração de planos diretores municipais pela lei federal, a partir de um critério regional e a comparação dos resultados das duas cidades pequenas, com características demográficas, econômicas e regionais semelhantes;

Esta dissertação está organizada em 4 capítulos principais. No Capítulo I, Brasil Pós-Estatuto da Cidade: Legislação e Políticas Públicas Urbanas, está apresentado o referencial teórico que teve por objetivo revisar a bibliografia existente e buscar subsídios para abordar, conceituar e investigar as questões teóricas relacionadas ao tema da pesquisa. Os subcapítulos, nele contidos, apresentam a pesquisa bibliográfica e as reflexões elaboradas acerca do tema, com o objetivo de auxiliar a busca pela resposta à questão geral da pesquisa, além de embasar teoricamente as análises e discussões apresentadas no capítulo do Estudo de Caso.

Os temas considerados relevantes e abordados na investigação teórica foram os seguintes: Políticas Públicas Urbanas e o Direito à Cidade; Planejamento e Gestão Urbanos no contexto brasileiro; Estatuto da Cidade e os Planos Diretores Municipais.



No Capítulo II, são estudadas as Cidades Pequenas e a Rede Urbana Brasileira. A reflexão sobre esses conceitos traz elementos para uma análise mais profunda do problema de pesquisa, auxiliando na análise da efetividade das políticas públicas implantadas nas cidades pequenas.

No Capítulo III, a abrangência da pesquisa se reduz ao estado de Santa Catarina, em uma visão mais aproximada das cidades pequenas selecionadas para estudo. Além dessa aproximação, a importância desse capítulo se dá na abordagem da rede urbana e das políticas públicas estaduais catarinenses que têm como foco a regionalização e a descentralização da gestão e que, por isso, apresentam características que a diferem do resto do país. Seguindo a aproximação com o *lócus* de estudo, é apresentado o Médio Vale do Itajaí e a Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí – AMMVI, importante instituição representativa dos municípios locais, da qual fazem parte Benedito Novo e Rio dos Cedros e através da qual a ação a elaboração e posterior revisão dos seus planos diretores da região foram realizadas.

O Capítulo IV apresenta a análise da gestão e do planejamento urbano nas cidades pequenas de Benedito Novo e Rio dos Cedros, individualmente, com foco principal nos Planos Diretores Municipais. Para que elas sejam compreendidas nos aspectos relevantes para essa pesquisa, a análise de cada cidade apresenta primeiramente os dados populacionais, socioeconômicos e funcionais. E, num segundo momento, as informações consideradas relevantes ao planejamento e gestão urbanos locais: corpo técnico municipal e a legislação urbana existente. O plano diretor municipal tem um subcapítulo específico no qual se explica o processo de elaboração e revisão da Lei e o seu conteúdo, seguindo as temáticas apresentadas pela Rede de Avaliação dos Planos Diretores, já citada nesta pesquisa.



**B**RASIL

**Legislação E Políticas Públicas Urbanas  
pós- Estatuto da Cidade**

31.10.

# **1 Brasil Pós-Estatuto da Cidade: Legislação e Políticas Públicas Urbanas**

Neste capítulo, que contempla o referencial teórico desta dissertação, são abordados os temas da Política e da Legislação urbanas no Brasil. Inicialmente, as políticas públicas são estudadas associadas ao direito à cidade, a partir de importantes autores como David Harvey e Henri Lefebvre.

Na sequência, o planejamento e a gestão urbana são apresentados no contexto brasileiro, principalmente a partir dos textos de Marcelo Lopes de Souza. A visão principal que se quer ressaltar é a ideia de que os dois conceitos – planejamento urbano e gestão urbana – são indissociáveis.

Por último, é investigada a legislação urbana brasileira, com interesse específico no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, e no principal instrumento de desenvolvimento urbano municipal por ele trazido: o Plano Diretor.

Todos esses temas são considerados embasamento teórico necessário para que sejam atingidos os objetivos, já apresentados, desta pesquisa.

## **1.1 Políticas Públicas Urbanas e o Direito à Cidade**

O que é notável não é que o urbanismo seja tão diferente, mas que seja tão similar em todos os centros metropolitanos do mundo, a despeito das diferenças significativas em política social, tradição cultural, arranjos administrativos e políticos, instituições e leis etc. (HARVEY, 1980, p.238)

Essa proximidade do urbanismo em grandes centros mundiais, frente as grandes diferenças sociais na mesma escala, citado por Harvey, de algum modo se encontra com o que Lefebvre chama de “estratégia global” para a ação urbana. Nesta, “todas as condições se reúnem assim para que exista uma dominação perfeita, para uma exploração apurada das pessoas, ao mesmo tempo como produtores, como consumidores de produtos, como consumidores de espaço.” (LEFEBVRE, 2001, p.33)

Temos a nossa frente um duplo processo ou, preferencialmente, um processo com dois aspectos: industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. Os dois aspectos deste processo, inseparáveis, tem uma unidade e, no entanto, o processo é conflitante. (LEFEBVRE, 2001, p.16)

Lefebvre (2001, p.32) indica que, no século XX, com os avanços da urbanização e da industrialização, surge uma “Racionalidade Organizadora” que tem a razão analítica do

urbano levada as suas últimas consequências e sendo sua finalidade obtida nas suas próprias análises, num processo falho como um círculo vicioso. E identifica aqueles que se ocupam do urbanismo:

- 1 Homens de boa vontade: arquitetos, escritores baseados num Humanismo clássico e liberal e numa busca pelo formalismo e estetismo. Identificados como médicos da sociedade e criadores de novas relações sociais.
- 2 Administradores ligados ao setor público: análises Científicas, tecnocráticas e sistematizadas, indicando que a prática apaga a existência social.
- 3 Promotores de vendas: atuação voltada para o Lucro e uma visão do Urbanismo como valor de troca. “A cotidianidade parece um conto de fadas.” (LEFEBVRE, 2001, p.32)

Esses atores, apresentados aqui de forma resumida estão presentes no processo que Lefebvre trata como o “assalto da cidade pela industrialização”. Um caminho que não é natural, mas determinado voluntariamente pelos detentores do capital, por uma estratégia de classe tornando a cidade um produto – valor de troca e, deixando de ser “obra” – valor de uso.

Há uma resistência profunda e mesmo subjacente em interpretar problemas em termos de mercado de troca, porque assim fazer é admitir que o mercado de troca é o determinante primeiro valor na sociedade – uma noção contra a qual a verdadeira condição de ser humano nos faz ficar revoltado. (HARVEY, 1980, p.239).

No livro *A justiça Social e a Cidade*, HARVEY descreve os problemas conceituais do Planejamento Urbano e destaca a importância de tratar a teoria de forma correta e coerente. Afirma, ainda, que as pesquisas/teorias sobre a cidade devem ter os processos sociais relacionados à forma espacial que ela apresenta.

Mas, nossos problemas podem também ser atribuídos à nossa falha em conceituar corretamente a situação. Se nossos conceitos são inadequados ou inconsistentes, não podemos esperar identificar problemas e formular soluções políticas apropriadas. (HARVEY, 1980, p.13)

Ainda, segundo Harvey, o método de investigação na interseção da análise do espaço e da sociedade sofre problemas de “individualização” (indivíduos localizados no espaço e no tempo) – uso de linguagens diferentes no mesmo contexto; de “Confusões” na definição do que é, por exemplo, causa e efeito; e de “inferência estatística” com possíveis fontes erradas e limitações metodológicas. (HARVEY, 1980, p.29)

A listagem de tais problemas alerta novos pesquisadores, principalmente, para a utilização correta dos tempos e dados de cada investigação/ informação/narrativa. Assim como para a identificação das causas e consequências de cada evento ocorrido no espaço urbano em estudo, seguindo a estratégia de pesquisa sugerida por Harvey para proposição de um método de investigação:

Se desejamos entender a trajetória do sistema urbano, devemos entender os relacionamentos funcionais que existem dentro dele, e as feições independentes no processo social e na forma espacial que podem mudar a linha daquela trajetória. (HARVEY, 1980, p.34)

Afirmando que a história das cidades é a história de um sistema de cidades nas quais circula a mais valia, HARVEY (1980, p. 214) defende que “o urbanismo, como fenômeno geral, não deveria ser visto como a história das cidades isoladamente, mas como a história do sistema de cidades dentro, entre e em torno do qual o excedente circula.”

O urbanismo deve ser considerado como uma série de relações sociais que refletem as relações estabelecidas por toda a sociedade como um todo. Posteriormente, essas relações devem expressar as leis pelas quais o fenômeno urbano é estruturado, regulado e construído. (HARVEY, 1980, p.262)

O fenômeno urbano se dá em diferentes escalas e as Leis que dele decorrem deveriam ser a expressão das relações sociais ali estabelecidas. Ou seja, quanto mais global o fenômeno, maior a homogeneização do mesmo e mais abrangente se tornam as normatizações do espaço. Por isso, é no nível local, segundo Harvey (1980, p.265), “que as novas e específicas condições de urbanismo começam a emergir para compensar a homogeneidade obtida na escala global.”

Tratando desse nível local, segundo Villaça (2001, p.17), desde a década de 1970, “pouco se avançou nas investigações sobre o conjunto da cidade e sobre a articulação entre as suas várias áreas funcionais, ou seja, sobre a estrutura intra-urbana.” Porém, seu estudo se faz importante pois

(...) há certos processos sociais nos quais o espaço e sociedade estão de tal forma imbricados que é impossível entender as relações sociais sem uma visão espacial. Isso é particularmente verdadeiro quando se trata do espaço intra-urbano, onde a presença do espaço nas relações sociais é marcante. (VILLAÇA, 2001, p.15)

E quanto mais próximas essas relações sociais ou menores esses espaços, mais complexos se tornam essas relações espaciais, refletindo a sociedade que ali vive. As localizações, o transporte de pessoas e de mercadorias e a comunicação são definidores do espaço urbano e das relações que ali se apresentam. Além dessas, as macro transformações econômicas também têm relação direta com a estrutura espacial intra-urbana.

Os produtos específicos resultantes da produção do espaço intra-urbano não são os objetos urbanos em si: as praças, as ruas ou os edifícios, mas suas localizações. (...) A localização é, ela própria, também um produto do trabalho e é ela que especifica o espaço intra-urbano. (VILLAÇA, 2001, p. 24)

Assim, conforme afirma Harvey (1980, p.125), “nossa tarefa é mobilizar nossos poderes de pensamento para formular conceitos e categorias, teorias e argumentos que possamos aplicar a tarefa de possibilitar uma mudança social humanizadora”.

Lefebvre (2001, p.49) afirma que “é indispensável a crítica radical” da Filosofia da Cidade e da Ideologia Urbanística, “tanto no plano teórico como no plano prático.” O autor indica que para analisar a realidade, as ciências da realidade social fragmentam-na e somente uma estratégia (ou um projeto) multidisciplinar é capaz de reunir todos os dados novamente. E complementa:

Ou o urbanista se inspira na prática de conhecimentos parciais que ele aplica ou então ele põe em ação hipóteses ou projetos ao nível de uma realidade global. (...), Portanto, trata-se efetivamente de um exame crítico da atividade denominada ‘urbanismo’ e não de acreditar na palavra dos urbanistas, nem de admitir, sem contestação, os efeitos de suas proposições e decisões. (LEFEBVRE, 2001, p.45)

Ainda, nesse mesmo sentido, buscando na obra de Lefebvre o que e como considerar na análise dos fenômenos urbanos encontramos:

(...) a análise dos fenômenos urbanos (da morfologia sensível e social da cidade ou, preferencialmente, da cidade e do urbano e de sua conexão mútua) exige o emprego de todos os instrumentos metodológicos: forma, função, estrutura – níveis, dimensões – texto, contexto – campo e conjunto, escrita e leitura, sistema, significante e significado, linguagem e metalinguagem, instituições etc. (LEFEBVRE, 2001, p.65)

Segundo Harvey “as políticas de bem-estar, efetivamente aplicadas, representam uma espécie de ameaça para o mercado de trocas capitalista.” (HARVEY, 1980, p.237). Os limites para efetivação estão na economia global capitalista, que privilegia o lucro à justiça social dentro do espaço urbano. Todavia, segundo Lefebvre:

A crise da cidade, cujas condições e modalidades são pouco a pouco descobertas, não deixa de se fazer acompanhar por uma crise das instituições na escala da cidade, da jurisdição e da administração urbanas. (LEFEBVRE, 2001, p.99)

Nesse sentido, VILLAÇA (2001, p.51) destaca “o conflito entre os processos socioeconômicos e físicos da urbanização e o processo político-administrativo de delimitação dos municípios”. Por possuírem naturezas diferentes, é complicado compatibilizá-los, dificultando as ações nesses territórios.

Ainda, complementando a análise das dificuldades de ação nos territórios, SANTOS (2006, p.231) traz a discussão sobre as escalas de ação no objeto pois considera que há uma convivência dialética entre a razão global e local de um mesmo objeto. O autor explica que “A ordem global busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade. E os lugares

respondem ao Mundo segundo os diversos modos de sua própria racionalidade”. (SANTOS, 2006, p.230)

Em que medida, então, a cidade local dependeria da sociedade local? “São as cidades locais que exercem esse comando técnico, ligado ao que, na divisão territorial do trabalho, deve-se a produção propriamente dita”. (SANTOS, 2006, p.184). É a parcela técnica da produção que dá as cidades locais relativa autonomia sobre seu território e as áreas vizinhas onde se desenvolve tal trabalho.

Importante destacar que “as decisões nacionais interferem sobre os níveis inferiores da sociedade territorial, por intermédio da configuração geográfica, vista como um conjunto. Mas somente em cada lugar ganham real significação”. (SANTOS, 2006, p.184). No nível global há uma desterritorialização das normas, que só serão materializadas no plano local, no exercício das ações. Por isso a importância de se pensar a política pública de forma local.

Segundo Villaça, um outro problema a respeito das políticas públicas locais é a segregação no espaço urbano causada pela classe dominante, que é a detentora do poder e dos meios para criação das leis e controle da cidade:

As camadas de mais alta renda controlam a produção do espaço urbano por meio do controle de três mecanismos: um de natureza econômica – o mercado, no caso, fundamentalmente o mercado imobiliário; outro de natureza política: o controle do Estado, e, finalmente, através da ideologia. (VILLAÇA, 2001, p.335)

O controle do Estado, então, se dá também através de três mecanismos: localização dos aparelhos do Estado, produção de infraestrutura e legislação urbanística. Esta última, segundo o autor, “(...) é feita pela e para as burguesias. Isso se revela pelo fato de se colocar na clandestinidade e na ilegalidade a maioria dos bairros e das edificações de nossas metrópoles”. (VILLAÇA, 2001, P.338).

Os processos políticos dependem da informação, interesse e boa vontade de seus atores. Como já citado, existem grupos com força política que dominam o jogo de interesses locais dentro da cidade, enquanto outro grupo fica completamente excluído dessa negociação. A partir da identificação desses grupos, é preciso observar que os valores sociais e as dinâmicas culturais deles no espaço urbano são bastante diferentes. O mesmo recurso poderá provocar uma “renda real diferente a diferentes indivíduos dependendo das habilidades cognitivas, inteligência, experiência com o ambiente de cada um”. (HARVEY, 1980, p.68)

(...) os ricos provavelmente não abrem mão de uma amenidade a qualquer preço, enquanto os pobres, que não estão em condições de suportar a perda, provavelmente sacrificam-se por uma soma insignificante. (HARVEY, 1980, p.66)

Mas como buscar, na formulação das políticas públicas “um objetivo social coerente”? Harvey (1980, p.40) indica que o caminho é encontrar mecanismos que tendem a redistribuir a renda numa população urbana. É preciso entender “(...) como as mudanças na forma espacial da cidade e nos processos sociais, que operam na cidade”, provocando uma redistribuição de renda individual.

Complementando a investigação, utilizamos o questionamento apresentado por Harvey (1980, p.78): “é possível harmonizar as políticas que governam a forma espacial e os processos sociais de modo a assegurar a obtenção, de sobretudo, algum objetivo social”?

A solução para algumas das disputas urbanas, entre outras coisas, passa pela garantia dos direitos humanos fundamentais sendo materializados no espaço urbano. E, na atual sociedade, o caminho para essa conquista se dá, em grande parte, através da elaboração e implementação pelo Estado de políticas públicas com este fim.

O caminho para se construir políticas públicas urbanas socialmente justas passa pela definição do que é público, mas principalmente do que é justo socialmente. A realidade desses tempos pós-modernos marcados pela globalização, pelo avanço das tecnologias e pelas desigualdades sociais se reflete no espaço urbano. As ações de planejamento, elaboração e implantação das políticas públicas urbanas exigem que essa realidade seja contemplada de forma a garantir a justiça social aos cidadãos.

A política pública como o meio de materialização das necessidades dos indivíduos não pode ser pensada de forma generalista, desconsiderando as diferentes realidades presentes no território e na sociedade. Ao mesmo tempo, não podem objetivar diferenças que se afastam de um discurso unificado de justiça social.

A avaliação dessas políticas também indica possibilidades de correção nas ações que impactaram negativamente o espaço urbano, assim como a afirmação daquelas que tiveram resultado positivo. O processo de planejamento e ação na cidade é extremamente complexo, passa por várias escalas de atuação e possui muitas interferências dos mais distintos atores.

Poderá a vida urbana recuperar e intensificar as capacidades de integração e de participação da cidade, quase inteiramente desaparecidas, e que não podem ser estimuladas nem pela via autoritária, nem por sua prescrição administrativa, nem por intervenção de especialistas? (LEFEBVRE, 2001, p.104)

A partir da materialização, na cidade, dos conceitos de Justiça Social e do Direito à Cidade, podemos responder de forma positiva a pergunta acima feita por Lefebvre. Segundo HARVEY (1980, P.82): “A justiça social é uma aplicação particular de princípios justos e conflitos que surgem da necessidade de cooperação social na busca do desenvolvimento individual. ” Os conflitos dizem respeito ao poder e a autoridade que toma a decisão quanto a



distribuição da renda, visto que a busca é por uma distribuição justa de renda alcançada em um nível territorial de análise.

Afirmando que “(...)fins capitalistas não são compatíveis com os objetivos de justiça social.” (HARVEY, 1980, p.96), Harvey identifica três critérios de análise e interpretação que se transformam em princípios essenciais à Justiça Social aplicada a situações geográficas: necessidade, contribuição ao bem comum e mérito.

O critério da necessidade diz respeito a desigual alocação da renda, conforme a carência de cada indivíduo. Entende-se que as necessidades serão variáveis conforme as normas sociais de cada época e a demanda de cada sociedade. São exemplos de categorias de atividades: alimentação, habitação, cuidados médicos e educação. Há que se conhecer as demandas (de mercado, latente, potencial) e definir o que é socialmente justo, assim como uma forma de medição para isso.

Já a análise do segundo critério, contribuição ao bem comum, diz respeito à maneira como a alocação de recursos para um território afeta as condições de outro. Busca-se a maior eficiência e o menor prejuízo, com menor impacto. Na sequência, aparece o conceito de Mérito, como o terceiro critério. Este está relacionado com o grau de dificuldade ambiental e com a alocação de recursos extras para compensar o grau de dificuldade social e natural do meio.

Esses princípios podem ser usados para avaliar distribuições espaciais existentes. Eles fornecem os princípios de uma teoria normativa da organização espacial baseada na justiça distributiva territorial. (HARVEY, 1980, p.91).

E a justiça se materializa no “direito à cidade, isto é, à vida urbana, condição de um humanismo e de uma democracia renovados”. (LEFEBVRE, 2001, p.7).

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito de propriedade) estão implicados no direito à cidade. (LEFEBVRE, 2001, p.134).

Para David Harvey (1980, p.3), os processos sociais e as formas espaciais que “aparentam ser duas modalidades distintas e irreconciliáveis de análise” estão contidas uma na outra. E a forma espacial “contém os processos sociais, do mesmo modo que os processos sociais são espaciais”. A hipótese inicial de sua obra “A Justiça Social e a Cidade” é de que “a aplicação dos princípios espaciais e geográficos do Planejamento Urbano e Regional tem influência das questões de justiça social” (HARVEY, 1980, p.3).

Para a análise desse assunto, segundo o autor, é preciso que se conheça a natureza de quatro temas: a teoria, o espaço, a justiça social e o urbanismo. Harvey afirma que esses

temas só evoluem conjuntamente e que “(...) desde que se estabeleceu o que é espaço e o que é justiça social, então, pressupõe-se, pode-se proceder à análise do urbanismo”. (HARVEY, 1980, p.8)

Segundo Harvey (1980), a cidade é um produto social, resultado da relação entre os modos de produção e suas formas de urbanismo. Ou seja, diferentes meios de produção indicam diferentes tipos de sociedade. O autor define que “O modo de produção se refere aqueles elementos, atividades e relações sociais que são necessários para produzir e reproduzir a vida real.” (HARVEY, 1980, p.170)

São considerados elementos básicos do modo de produção: o objeto de trabalho, os meios de trabalho e a força de trabalho. Segundo Harvey (1980, p. 172), “a sobrevivência de uma sociedade significa a perpetuação de dado modo de produção.” Ainda, afirma que as cidades “estão fundadas na exploração de muitos por uns poucos.”

O capitalismo repousa na circulação de mais-valia. O papel que a cidade desempenha nesse processo depende das possibilidades sociais, econômicas, tecnológicas e institucionais que governam a quantidade de mais-valia nela concentrada. (...)há por isso, uma conexão necessária, mas não suficiente entre urbanismo e crescimento econômico. (HARVEY, 1980, p.199).

Sobre isso, Lefebvre (2001, p. 63) escreve que a cidade “não é um lugar passivo da produção ou da concentração dos capitais, mas sim que o urbano intervém como tal na produção (nos meios de produção)”. E complementa:

O urbano só pode ser confiado a uma estratégia que ponha em primeiro plano a problemática do urbano, a intensificação da vida urbana, a realização efetiva da sociedade urbana (isto é, de sua base morfológica, material, prático-sensível). (LEFEBVRE, 2001, p.88).

Observa-se que, para ambos autores, a cidade e os meios de produção estão diretamente relacionados, mas a sua relação não é suficiente para a definição ou entendimento da cidade. A cidade é “obra de certos ‘agentes’ históricos e sociais” (LEFEBVRE, 2001, p.54) e, por isso, “muda quando muda a sociedade no seu conjunto. Entretanto, as transformações da cidade NÃO são os resultados passivos da globalidade social, de suas modificações”. (LEFEBVRE, 2001, p.51).

A vida urbana, a sociedade urbana, numa palavra ‘o urbano’ não podem dispensar uma base prático-sensível, uma morfologia. (...) O ‘urbano’ não é uma alma, um espírito, uma entidade filosófica. (LEFEBVRE, 2001, p.55)

No livro Espaço Intra-Urbano no Brasil (FAPESP, 2001), Flávio Villaça trata da estrutura urbana das metrópoles brasileiras e aborda, também a relação modo de produção e espaço das cidades:

É óbvio que, em última instância, tudo – inclusive o espaço intra-urbano – estará ligado ao modo de produção ou regime de acumulação dominante e suas transformações (...) A questão central na análise de qualquer tipo de espaço social consiste em identificar as mediações corretas entre as macro determinações socioeconômicas e esse espaço social, ou seja, as forças sociais que atuam nessas mediações e suas correspondentes formas de atuação. (VILLAÇA, 2001, p.44)

O autor classifica quatro tipos de absorção em que a metrópole central se conurba com os demais centros urbanos. Ainda, afirma que esse processo é “devorador de cidades e produtor de bairros.” (VILLAÇA, 2001, p.66). O resultado dessa segregação vivenciado na realidade metropolitana, traz reflexos negativos para as demais cidades inseridas na área:

(...) parte do processo global de segregação metropolitana é a tendência de a área de maior concentração das burguesias absorver as camadas altas das demais cidades constitutivas da área metropolitana. (...). Essa absorção consiste na destruição, pela metrópole, da estrutura própria dessas cidades e na sua transformação em conjuntos de bairros com grande homogeneidade social – as cidades-subúrbios. (VILLAÇA, 2001, p.335).

A partir dessa leitura observa-se a disparidade de força e de poder entre as cidades. Ao mesmo tempo que se nota a dependência entre elas, através dos impactos gerados pelas decisões de diferentes naturezas tomadas pelas cidades. Com isso, trazemos para essa discussão o livro de Milton Santos, *A Natureza do Espaço* (EDUSP, 2006), no qual o autor, entre outros muitos e importantes conceitos trata da questão das redes de cidades e poder.

(...) a própria estrutura do espaço constitui uma condição fundamental ao exercício do poder e à natureza local ou regional desse poder. A palavra poder deve ser aqui reconhecida no sentido que lhe dão Taylor&Thrift, isto é, a capacidade de uma organização para controlar os recursos necessários ao funcionamento de uma outra organização. (SANTOS, 2006, p.183)

O autor ressalta a importância dos fluxos no processo global de produção, indicando que “O próprio padrão geográfico é definido pela circulação, já que esta, mais numerosa, mais densa, mais extensa, detém o comando das mudanças de valor no espaço”. (SANTOS, 2006, P.181)

Tais fluxos e circulações conformam as chamadas redes, que se apresentam em três níveis o nível mundial, o nível do território dos estados e o nível local e que, segundo o autor, são níveis de “solidariedade, cujo reverso são outros tantos níveis de contradições”. (SANTOS, 2006, p. 182) Essas redes transformam e dão novas dimensões aos recortes espaciais e tem no “lugar” uma dimensão única e socialmente concreta.

O fato de que a rede é global e local, una e múltipla, estável e dinâmica, faz com que a sua realidade, vista num movimento de conjunto, revele a superposição de vários sistemas lógicos, a mistura de várias racionalidades cujo ajustamento, aliás, é presidido pelo mercado e pelo poder público, mas sobretudo pela própria estrutura socioespacial. (SANTOS, 2006, p.189)

Milton Santos também escreve sobre as horizontalidades e verticalidades nas relações dentro do que ele chama de espaço racional, que deve permitir “o encontro entre a ação pretendida e o objeto disponível se dê com o máximo de eficácia”. (SANTOS, 2006, p.204).

As segmentações e partições presentes no espaço sugerem, pelo menos, que se admitam dois recortes. De um lado, há extensões formadas por pontos que se agregam sem descontinuidade, como na definição tradicional de região. São as horizontalidades. De outro lado, há pontos no espaço que, separados uns dos outros, asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia. São as verticalidades. (SANTOS, 2006, p.192)

Considera-se que o espaço não é homogêneo e que evolui de forma diferente, dentro da rede, conforme a realidade de cada localidade. Assim, observa-se que “alguns subespaços, dotados com as modernizações atuais, podem acolher as ações de interesse dos atores hegemônicos”. (SANTOS, 2006, p.226). Nos espaços urbanos as modificações trazidas pela rede global são implantadas mais rapidamente do que no campo

Enquanto novos objetos se instalam (prédios inteligentes, vias rápidas, infraestruturas) em algumas áreas urbanas, na maior parte da aglomeração permanecem objetos herdados representativos de outra época. (SANTOS, 2006, p. 209)

E isso pode ser compreendido, também, voltando ao texto de Harvey (1980, p. 71) no qual ele indica que “as populações procuram controlar esses mecanismos ocultos, que governam a redistribuição por meio do exercício do poder político”. A nível territorial, a redistribuição de renda pode ocorrer através da locação de empregos e moradias, na mudança dos direitos de propriedade e do preço dos recursos para o consumidor.

Na sequência, Harvey descreve a provisão e controle de bens públicos impuros num sistema urbano, que trata sobre “todos os bens e facilidades avaliáveis livremente, mas produzidos por algum mecanismo locacional” (1980, p.72). Esses bens podem produzir benefícios a todos os indivíduos, podem impor custos através do consumo involuntário ou produzir ao mesmo tempo ganhos e perdas de renda à população. Disso decorre a definição das localizações dentro da cidade, que implica em redistribuição de renda.

Tratando da organização territorial dentro de um sistema urbano, Harvey indica que é preciso que se tenha uma hierarquia de regiões que desempenhem todas as funções necessárias de forma eficiente. Surge, então, o primeiro problema dessa busca que “é encontrar uma forma de organização capaz de lidar com o fato óbvio de que as facilidades diferentes têm que ser satisfeitas em escalas espaciais diferentes.” (HARVEY, 1980, p. 76) O autor explica que quanto menor o grupo, mais fácil será a obtenção de resultados positivos dessa busca por organização do espaço.

Por fim, entende-se o desenvolvimento como algo positivo para a cidade e “(...) pode-se dizer que se está diante de um autêntico processo de desenvolvimento socioespacial quando se constata uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social.” (SOUZA, 2013, p.61). Sendo esses conceitos, então, complementares e dependentes pois sem justiça social não há qualidade de vida e vice-versa. O que indica, também, uma necessidade de avaliação dos dois critérios quando se estuda os impactos das políticas públicas urbanas na cidade.

Para SOUZA (2013, p.66), esses conceitos são alcançados “(...) quando os próprios indivíduos e grupos específicos definem os conteúdos concretos e estabelecem as prioridades” respeitando a “autonomia individual e coletiva enquanto princípio e parâmetro”.

A pergunta inicial que se deve formular, diante da tarefa de avaliar os impactos de uma intervenção realizada ou em curso ou de estimar os prováveis efeitos da implementação de uma estratégia de desenvolvimento, é, portanto, a seguinte: como e em que extensão a intervenção ou estratégia em questão contribui, tem contribuído ou contribuiria para maior autonomia individual ou coletiva? (SOUZA, 2013, p.67)

## **1.2 Planejamento e Gestão urbanos no Contexto Brasileiro**

Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem *referenciais temporais distintos* e, por tabela, por se referirem a *diferentes tipos de atividades*. (...) Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são *distintos e complementares*. (SOUZA, 2013, p.46)

O entendimento de Marcelo Lopes de Souza sobre a relação indissociável entre o Planejamento e a Gestão Urbana permeia as reflexões da pesquisa para dissertação. Enquanto a atividade de planejar remete ao futuro, a gestão do território refere-se a atividades do tempo presente e, por isso, complementam-se. Acredita-se que o erro acontece quando ambos acontecem isolados ou desconectados.

Ainda, segundo o autor, a atividade de Planejamento Urbano difere do Urbanismo e do Desenho Urbano por sugerir um “contexto mais amplo” (SOUZA, 2013, p.59). Planejar requer uma visão mais abrangente e multidisciplinar do espaço urbano e das relações ali estabelecidas a fim de avaliar quais as ações de gestão são necessárias para o desenvolvimento daquele lugar. E o desenvolvimento é entendido como uma “mudança social positiva” (SOUZA, 2013, p.60).

Para sistematizar, pode-se assumir que o desenvolvimento urbano, o qual é o objetivo fundamental do planejamento e da gestão urbanos, deixa-se definir com a ajuda de dois objetivos derivados: a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social. (SOUZA, 2013, p.75)

Para tratar dos temas ligados ao Desenvolvimento Urbano no Brasil, foi criado um ministério de estado, a partir da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. Assim como o então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano transformou-se em Conselho das Cidades. Este conselho tem suas competências estabelecidas no Art. 10 da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e deve também propor as diretrizes para a distribuição regional e setorial do orçamento do Ministério das Cidades.

Conforme o Art. 27 da LF 10.683/03 (mantido pela LF 13.3441/16), as políticas de competência do Ministério das Cidades são as que tratam do desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. O Ministério também é responsável pela promoção de ações e programas nessas áreas, assim como pelo planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação dos recursos demandados por essas políticas. Ainda, deve participar na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento. As competências relativas ao trânsito e ao transporte urbano, antes do Ministério da Justiça e dos Transportes, passaram a fazer parte do escopo do Ministério das Cidades.

Integram a estrutura básica do Ministério o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, o Conselho das Cidades, o Conselho Nacional de Trânsito e o Departamento Nacional de Trânsito. Além desses, ainda existem 4 secretarias: Acessibilidade e Programas Urbanos, Habitação, Saneamento e Transporte e Mobilidade.

Dentro da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos há programa chamado de Planejamento Urbano. E é dentro deste programa que se encontram os projetos e ações voltadas aos Planos Diretores Municipais, como a Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos e o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana. Ainda, essa secretaria coordena atividades de Capacitação e de Cursos e Palestras para os gestores municipais.

Através da Portaria nº118 de 2 de abril de 2007, foi instituído o Programa Nacional de Capacitação das Cidades - Capacidades. Segundo o documento, tal programa foi criado para integrar as ações das quatro secretarias nacionais do Ministério das Cidades. Entre os objetivos do programa está a capacitação dos técnicos, gestores e agentes sociais envolvidos na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, desenvolvendo ações de apoio técnico, tecnológico e institucional potencializando as ações locais desses atores e a participação social, viabilizando o amplo acesso das administrações públicas e de toda a população aos programas e ações do Ministério das Cidades.

§ 2º Para fins desta Portaria, consideram-se de capacitação os cursos presenciais e a distância, treinamentos, grupos formais de estudos, conferências, congressos, seminários, oficinas de trabalho, intercâmbio técnico, extensão tecnológica e universitária, atividades e eventos similares, desde que contribuam para a atualização profissional e o desenvolvimento dos agentes públicos e sociais na área do desenvolvimento urbano e que sejam compatíveis com as necessidades deste Ministério. (Portaria nº 118/07, Art. 1º)

Um dos objetivos listados na portaria de criação do Capacidades é “disseminar a implantação dos novos instrumentos do Estatuto da Cidade e apoiar a sua regulamentação de acordo com os princípios de redução das desigualdades e promoção da justiça social; ” (Art. 1º, inciso VI, Portaria nº 118) Para isso, também são oferecidos cursos em uma plataforma online e realizados alguns eventos destinados, principalmente, para os gestores públicos.

Observa-se que todas essas iniciativas de gestão, ainda tratam homogeneamente a realidade urbana do país, o que dificulta a implementação de políticas que sejam eficientes e coerentes com a realidade urbana de cada localidade.

### **1.3 Legislação Urbana Brasileira: Estatuto da Cidade e os Planos Diretores Municipais**

É da necessidade de um espaço físico para o desenvolvimento das relações humanas e econômicas que surgem as cidades e as leis surgem da necessidade de organização e regulação dessas relações e desses espaços. Por isso, o estudo das leis que tratam do espaço urbano faz-se necessário para o entendimento do fenômeno urbano na sociedade, como afirma David Harvey:

O urbanismo deve ser considerado como uma série de relações sociais que refletem as relações estabelecidas por toda a sociedade como um todo. Posteriormente, essas relações devem expressar as leis pelas quais o fenômeno urbano é estruturado, regulado e construído. (HARVEY, 1980, p.262)

No Brasil, a concentração de população urbana supera a rural a partir da década de 1970. É nesse período, de intenso crescimento das cidades brasileiras de forma desordenada que ganha força um movimento chamado de Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU. O MNRU começa a atuar contra o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil e, atualmente, o conjunto de leis que regulam as relações sociais no espaço urbano brasileiro derivam, em alguma parte, desse movimento popular.

Muitas foram as conquistas jurídicas e de reconhecimento da importância do Planejamento Urbano e do Direito à Cidade dentro da Política Brasileira a partir do final dos

anos 1970. Destaque para a Constituição Federal de 1988, que entrou em vigor marcando a questão urbana de forma relevante destinando um capítulo à Política Urbana e ao Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01 que veio regulamentá-lo. O recorte temporal, que limita essa investigação ao período pós-constituição federal até o ano de 2015, justifica-se pelo reconhecimento da Constituição Federal como o marco legal mais importante para o estabelecimento das legislações urbanas no país.

O capítulo II da CF/88, artigos 182 e 183, indica que o objetivo da política urbana no país é o ordenamento das funções sociais da cidade e da propriedade a fim de garantir o bem-estar dos cidadãos. Ainda, estabelece que o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico desta política de desenvolvimento e expansão urbana e trata das questões de desapropriações e usucapião urbano. Como segue:

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 cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

(...)

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, Constituição Federal. 1988)

Com o fim da Ditadura Militar Brasileira, a Reforma do Estado e a Promulgação da Constituição Federal de 1988, o país passa por um processo de descentralização de poder, dentro das políticas urbanas brasileiras e os municípios e estados assumem a responsabilidade de gerir os programas sociais. O inciso VIII do artigo 30 da Constituição Federal determina que, embora seja competência da União estabelecer normas de caráter geral e elaborar planos nacionais e regionais de desenvolvimento, cabe ao município executar o planejamento urbanístico local através do Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

A legislação sobre serviços urbanos inclui normas federais, estaduais e municipais. De acordo com a Constituição, a União tem competência para instituir diretrizes para habitação, saneamento básico e transportes urbanos e competência privativa para legislar sobre trânsito e transporte. A União, com Estados, Municípios e Distrito Federal, também tem competência comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, de promover programas de construção de moradias e a melhorias



das condições habitacionais e de saneamento básico, bem como de combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização.

(...)

Aos Municípios cabe legislar sobre assuntos de interesse local e os Estados têm competência sobre todo serviço e atividade que não estiver excluída na Constituição, assim como pode (sic - art.25, inc.3) mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, compostas por municípios limítrofes (...) para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (FRANCISCONI, 2014, p.10)

Observa-se no Quadro 1 o papel que cada Constituição Brasileira deu para o poder local, desde o seu reconhecimento através da instituição das câmaras municipais até a sua autonomia como ente federativo.

Quadro 1 – O papel do poder local nas diferentes Constituições Brasileiras

<b>Ano</b>	<b>Características e principais atribuições dos municípios</b>
1824	Primeira constituição brasileira, ainda sob o regime monárquico: reconheceu o poder local; instituiu as câmaras municipais.
1891	Primeira constituição brasileira sob o regime republicano: omitiu completamente o papel do poder local.
1934	Confere autonomia aos municípios, estabelece a eleição dos prefeitos e vereadores, impostos e organização de serviços decretados.
1937	Implanta um sistema de centralismo político nacional, a eleição dos prefeitos é cassada e departamento específico para 'assistir' os estados e municípios é criado.
1946	A autonomia local é restaurada e fortalecida, com equitativa distribuição de poderes e a consolidação da descentralização política.
1967	Tem caráter centralizador; prefeitos das capitais, de estâncias hidrominerais e de municípios declarados de interesse da soberania nacional são indicados.
1988	Município alcança o patamar de terceiro ente da federação (inédito no mundo), tem autonomia política, administrativa e financeira ampliada, embora ainda dependa dos repasses dos recursos estaduais e federais.

Fonte: SIEDENBERG, BUTTENBENDER e ALLEBRANDT, 2011, p.193.

Assim, para a regulamentação do citado capítulo da Política Urbana, foi necessária a aprovação de uma Lei Complementar, denominada Estatuto da Cidade, aprovada em 2001. A Lei 10.257/01 trouxe ferramentas para a produção de uma cidade sustentável que considera a questão urbano-ambiental do município como um todo. Essas ferramentas urbanísticas devem trabalhar juntamente com os Planos Diretores Municipais na implantação das políticas urbanas no Brasil.

Note-se que esse aumento das atribuições municipais implica uma mudança de paradigma e estabelece a necessidade de os Planos Diretores superarem a disposição de regras físico-territoriais adstritas a zoneamento e regime urbanístico, incidindo sobre aspectos sociais, econômicos e ambientais. Requer a formulação de ações e exigências que integrem as funções rurais à dinâmica das cidades. (VIZZOTO e PRESTES, 2009, p. 127)

O aumento da responsabilidade municipal quanto ao Planejamento e Gestão Urbanos locais, do território municipal como um todo, representa maior autonomia e também maior responsabilidade aos municípios. Para gerir esse processo de elaboração dos planos municipais, em 2003, foi instituído pelo Governo Federal o Ministério das Cidades, que passou a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano a nível federal. Conquistas de ordem jurídica devem ser consideradas positivas, mas não podem ser consideradas suficientes ou aplicadas isoladamente no espaço urbano, como afirmam Vizzoto e Prestes:

A cidade, a partir da nova ordem constitucional, passa a ter uma dimensão constitucional, e o direito à cidade, a partir desta ordem urbanística, visualiza toda a pluralidade que carrega em seu bojo. Esse direito não é sinônimo de regime urbanístico e a restrição desse conceito, para tutela da ordem jurídica, é um forte equívoco que se supera desde essa visão ampla de cidade. (VIZZOTO e PRESTES, 2009, p.28)

Fazem parte do arcabouço jurídico urbano atual inúmeras leis que objetivam regular as relações dentro do espaço urbano, com maior destaque está a Lei Federal nº 6766/69 que trata do Parcelamento do Solo, a Lei Federal nº 11.977/09 que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida e, mais recentemente o Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089, aprovada em janeiro de 2015. Ainda:

Da competência da União para “*instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano*” e outros (CF, art. 21, XX) resultaram a lei de Mobilidade Urbana (Lei nº12.587/2012), a lei de Saneamento Básico (Lei nº11.445/2007), a lei de Resíduos Sólidos (Lei nº12.305/2011) e a Lei Nacional para Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005). (FRANCISCONI, 2014, p. 14)

Observa-se que, com exceção da Lei de Parcelamento do Solo, as demais foram criadas posteriormente a aprovação do Estatuto da Cidade e, todas resultantes de iniciativa federal.

Este capítulo apresenta uma abordagem de duas Leis que atualmente regulam as relações estabelecidas no território brasileiro: O Estatuto da Cidade e os Planos Diretores Municipais. A primeira no âmbito federal e a segunda, no municipal. O objetivo das reflexões apresentadas nas próximas páginas é identificar o status quo dessas legislações e como isso se reflete nas cidades pequenas do país.

A partir de agora, o capítulo de política urbana da Constituição de 1988, em combinação com o Estatuto da Cidade e o texto da Medida Provisória no 2.220/01, dão as diretrizes para a política urbana do país, nos níveis federal, estadual e municipal. Por outro lado, vários municípios não esperaram a promulgação desta lei federal para instaurar práticas e implementar os princípios expressos na Constituição, de tal forma que, durante a década de 90, enquanto se discutia e construía o Estatuto, acontecia em âmbito local, um processo rico de renovação no campo da política e do planejamento urbanos. A redação, finalmente aprovada e sancionada, de certa maneira,

incorpora esta experiência local, consagrando práticas e instrumentos já adotados, além de abrir espaço para outros que, por falta de regulamentação federal, não puderam ser implementados. (PÓLIS, 2002, p.23)

### **1.3.1 Estatuto da Cidade**

O Brasil entra nos anos 90 redemocratizado e com 75% da sua população residindo em área urbana. São observados alguns avanços no planejamento urbano como o reconhecimento do direito à moradia e o início da participação cidadã nos processos de decisões de planejamento, como no caso do Movimento pela Reforma Urbana, já citados neste trabalho. Este movimento atuou fortemente e obteve como resultado de suas pressões um capítulo dentro da Constituição Federal, de 1988, dedicado à política urbana. Nos artigos 182 e 183 é exigido o cumprimento das funções sociais da cidade e indicado o Plano Diretor como instrumento básico para atingir este objetivo.

Durante a década de 90 muito pouco da política urbana proposta pela CF/88 foi aplicada. Após um longo período de tramitação no Congresso Federal, que iniciou com a promulgação da Carta Magna, em 2001 foi promulgado pelo então presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade. Com o principal propósito de regulamentar o capítulo sobre Política Urbana da Constituição Federal, essa lei traz regras básicas para a construção dos Planos Diretores Municipais, bem como para a implementação de instrumentos de controle de ocupação do uso do solo urbano e usucapião.

Na verdade, pela primeira vez em nossa história, temos uma regulação federal para a política urbana que se pratica no país, definindo uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam (e nenhum instrumento possuíam para induzir a implementação do modelo idealizado proposto!). (ROLNIK, 2001, p. 7)

Ainda, o Estatuto da Cidade define e disciplina outros instrumentos de política urbana não previstos na Carta Magna, como por exemplo: direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas consorciadas, estudo de impacto de vizinhança. Nos demais capítulos são apresentados diversos instrumentos financeiros, tributários, jurídicos e políticos que auxiliam no cumprimento da função social do lote, ou seja, que forcem o proprietário a respeitar a função social da propriedade.

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir mais do que normatizar as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de

regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal. (ROLNIK, 2011, p.5)

A participação social também aparece como fundamental no Estatuto que apresenta um capítulo destinado a Gestão Democrática da Cidade que apresenta como instrumentos de garantia desta. O Art. 43 fala da gestão de planejamento urbano, o seguinte da gestão orçamentária participativa e o Art. 45 refere-se à gestão democrática nas regiões metropolitanas.

O foco dessa análise está centrado, principalmente, na exigência de Plano Diretor. O governo deu um prazo até 2006 para que todos os municípios com mais de 20.000 habitantes, pertencentes a regiões metropolitanas, com interesse turístico ou dentro de área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental tivessem seus planos diretores aprovados.

Conforme o Estatuto da Cidade, o plano diretor é o instrumento básico da política urbana no Brasil e nele devem estar contidas as prioridades que a cidade possui no que diz respeito ao Planejamento Municipal, como sugere Souza. A garantia da função social da propriedade é uma delas:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (Lei Federal nº 10.257/01)

Para que esteja de acordo com o Estatuto da Cidade, um Plano Diretor deve conter os itens mínimos indicados no Art. 42 da referida lei, conforme segue:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

Observa-se que os itens I e II tratam de instrumentos urbanísticos e o item III, do sistema de acompanhamento e controle da implantação da lei do Plano Diretor. O item II elenca os artigos que tratam dos instrumentos urbanísticos do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, da transferência do direito de construir e das operações urbanas consorciadas.

Para todos os contextos, – de municípios médios, grandes e pequenos –, o Estatuto da Cidade apresenta desafios, pois traz instrumentos voltados para o cumprimento da função social da propriedade que requerem uma mudança de cultura de gestão das cidades, na medida em que pressupõem o estabelecimento de limitações a determinados imóveis urbanos, especialmente quanto a gestão da valorização da terra e quanto ao uso do solo, de forma a atender ao interesse público e ao enfrentamento das desigualdades urbanas e sociais. Além disso, o elevado grau de complexidade de alguns instrumentos requer uma ampla capacitação de equipes municipais e da sociedade, tanto em cidades grandes quanto em pequenas. (JUNIOR E MONTADON, 2011, p.51)

### **1.3.2 Planos Diretores Municipais**

A forma clássica e óbvia de meio de expressão do planejamento é o plano (...) Planos são documentos consolidadores de uma dada estratégia de desenvolvimento urbano e, como tais, serão aquilo que deles fizemos – nem mais, nem menos. Serão, enfim, um reflexo das prioridades, metas e relações de poder que nele encontrarão expressão concreta, em muitos casos até mesmo legal. (SOUZA, 2013, p.400)

A elaboração de planos diretores como instrumentos de planejamento do uso do solo urbano não é recente. O que é recente é a inclusão de cidades com menos de 20.000 habitantes na obrigatoriedade de elaboração de plano diretor, primeiramente com a promulgação da CF de 1988 e posteriormente com a instituição do Estatuto da Cidade em 2001. A abrangência dos planos diretores foi ampliada, e seu sentido, alterado, estando agora vinculados à definição da função social da cidade e da propriedade e ao plano de desenvolvimento municipal.

Atualmente há um heterogêneo e diversificado cenário que inclui planos estratégicos, planos diretores tradicionais e planos participativos assim como planos detalhados para bairros, condomínios e eixos urbanos. Erros dos anos 70 repetem-se e o componente ideológico reduz os planos participativos a diretrizes gerais a propostas urbanas de pouca serventia. (FRANCISCONI, 2014, p.17)

A ampliação da obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor Municipal, nos moldes exigidos pelo Estatuto da Cidade, para cidades com menos de 20.000 habitantes suscita algumas discussões, principalmente no que diz respeito à necessidade de regulação imediata desses territórios e da sua capacidade técnica para elaborá-lo e implementá-lo.

De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto, os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano. Assim, mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano passa a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. (ROLNIK, 2011, p.7)

No que se refere aos Planos Diretores Municipais, que é o principal instrumento de integração e articulação entre as políticas setoriais municipais, o discurso traduzido pela lei, em muitos casos, parece não refletir a realidade local.

Na elaboração do texto constitucional foi ignorado o fato de que a maioria dos municípios brasileiros não tem capacidade para cumprir as competências que lhe são atribuídas. As informações disponíveis hoje indicam que a maioria dos 5.570 municípios não tem condições econômicas, sociais, técnicas e de gestão para cumprir os preceitos constitucionais ou promover sua sustentabilidade. (FRANCISCONI, 2014, p.5)

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE realiza periodicamente, desde 1999, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. Que investiga em todos os municípios do país questões relacionadas principalmente a gestão municipal, conforme explicado a seguir:

Como fruto do esforço permanente de atualização da pesquisa, inclusive com relação ao amplo escopo dos temas por ela tratados, desde sua primeira edição em 1999, os dados estatísticos e cadastrais que ora compõem sua base de informações constituem um conjunto relevante de indicadores de avaliação e monitoramento do quadro institucional e administrativo das cidades brasileiras. Tais indicadores expressam, de forma clara e objetiva, não só a oferta e a qualidade dos serviços públicos locais como também a capacidade dos gestores municipais em atender às populações. (IBGE, 2015)

No ano de 2015 os temas abordados foram os seguintes: Recursos Humanos, Legislação e Instrumentos de Planejamento Urbano, Recursos para Gestão Municipal, Terceirização e Informatização, Gestão Ambiental, Articulação interinstitucional e Variáveis externas.

No item Legislação e Instrumentos de Planejamento Urbano, desde 2005, a pesquisa investiga a existência de planos diretores municipais e de outros instrumentos trazidos pelo estatuto da cidade. Os resultados apontaram que metade dos municípios brasileiros já possuem Plano Diretor aprovado e que aproximadamente 37% não possuem, os demais estão em processo de elaboração das suas leis.

Analisando os dados da pesquisa, a existência de Plano Diretor, em 2015, era crescente em relação ao porte do município, ou seja, quanto maior a classe de tamanho da população, maior o percentual de municípios com Plano. Enquanto nos municípios com até 5 000 habitantes apenas 28,9% (358) informaram possuir Plano Diretor, todos os municípios acima de 100 000 habitantes informaram tê-lo. (IBGE, 2015, p.19)

A situação para os municípios com até 20.000 habitantes está apresentada no quadro 2. Podemos observar que, em 2015, 32,2% desses municípios já possuem Plano Diretor, percentual bem superior ao levantado no ano de 2005, que era de 7%.

Quadro 2 – Percentual de Municípios com até 20.000 habitantes, por situação do Plano Diretor – Brasil – 2005/2015

	<b>2005</b>	<b>2009</b>	<b>2013</b>	<b>2015</b>
<b>Com plano</b>	7,0	22,6	32,3	32,2
<b>Em elaboração</b>	3,6	26,7	17,0	15,6
<b>Sem plano</b>	89,4	50,8	50,7	52,1

Fonte: IBGE, 2015 - MUNIC. Organizado por GUMA, 2016.

A pesquisa de 2015 ainda apresenta os dados sobre a existência de legislação sobre outros instrumentos de planejamento, vinculados ou não com os Planos Diretores.

De acordo com os resultados da M<sub>unic</sub> 2015, 95,0% (5 290) dos municípios apresentavam pelo menos um dos instrumentos de planejamento pesquisados. Em todas as classes de tamanho da população, os percentuais eram superiores a 90,0%, chegando a 100,0% nos municípios com mais 100.000 habitantes. (IBGE, 2015, p.19)

Nos quadros 3 e 4, estão apresentados os dados referentes a pesquisa da existência de instrumentos de planejamento. O quadro 3, indica os principais instrumentos que foram pesquisados em 2013 e em 2015, possibilitando uma comparação dos resultados. É possível observar que mais de 90% dos municípios apresentavam pelo menos 1 instrumento de planejamento, sendo a Lei de Perímetro Urbano a mais utilizada e a Legislação sobre Operação Urbana Consorciada, a encontrada em menor número de municípios.

Quadro 3 – Percentual de municípios com instrumentos de planejamento 2013/2015

<b>Instrumentos</b>	<b>2013</b>	<b>2015</b>
Pelo menos um instrumento	92,9	94,5
Lei de Perímetro urbano	83,6	87,8
Código de Obras	62,4	65,9
Legislação sobre Parcelamento do solo	56,1	61,2
Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo	54,2	58,6
Legislação sobre contribuição de melhoria	48,7	53,1
Legislação sobre ZEIS	44,5	50,6
Legislação sobre EIV	26,8	34,2
Legislação sobre Solo Criado	23,2	34,9
Legislação sobre Operação Urbana Consorciada	18,6	25,2
Nenhum instrumento	7,1	5,5

Fonte: IBGE, 2015, p.20. MUNIC. Organizado por GUMA, 2016.

No quadro 4, estão apresentados os percentuais de municípios com os Instrumentos incluídos na pesquisa de 2015. Estes instrumentos podem estar inseridos nos Planos

Diretores Municipais ou em Lei Específica. Observa-se que um pouco mais da metade dos municípios tem pelo menos um desses instrumentos, sendo a Legislação sobre zoneamento ambiental ou ecológico-econômico o mais comum, enquanto que a Legislação que trata do Usucapião especial de imóvel urbano é a mais rara, presente em somente 11% dos municípios.

Quadro 4 – Percentual de municípios com outros instrumentos de planejamento no ano de 2015.

Com pelo menos um instrumento	55,5
Legislação sobre zoneamento ambiental ou ecológico-econômico	29,0
Legislação sobre regularização fundiária	26,01
Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental	25,5
Legislação sobre tombamento	23,7
Legislação sobre concessão de uso especial para fins de moradia	23,1
Legislação sobre unidade de conservação	21,1
Legislação sobre direito de superfície	16,7
Legislação sobre servidão administrativa	13,5
Legislação sobre a legitimação de posse	12,6
Legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano	11,9
Nenhum instrumento	44,5

Fonte: IBGE, 2015, p.21. MUNIC. Organizado por GUMA, 2016.

Uma avaliação detalhada dos Planos Diretores elaborados pós-Estatuto da Cidade foi realizada, em 2011, pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) com o objetivo de construir de um quadro do planejamento urbano no Brasil.

O balanço demonstra certa centralidade no tratamento da questão do zoneamento, da gestão do uso do solo, do sistema viário, da habitação e do patrimônio histórico. Por outro lado, parece que, relativamente, houve ainda uma pequena incorporação das temáticas do saneamento ambiental e da mobilidade urbana, ao mesmo tempo em que se percebe uma crescente incorporação da questão ambiental nos planos diretores municipais. (JUNIOR; MONTADON, 2011, p.28).

A publicação mostrou que, em 2011, a maioria dos municípios brasileiros estava no processo de revisão dos seus Planos Diretores e que a maior porcentagem de municípios que não estavam fazendo Plano Diretor estava na faixa populacional de até 20.000 habitantes e de 20.001 a 50.000 habitantes. Dos 209 municípios pesquisados acima de 100.000 habitantes, apenas 2 não estavam fazendo o Plano Diretor na época da pesquisa. O que pode significar, além da não obrigatoriedade em alguns casos, dificuldades para a elaboração dos mesmos.



Quando analisados os dados por Região, não se observou grandes disparidades nos índices de elaboração das leis. As maiores diferenças ficam por conta das etapas do processo de atualização (aprovados, em aprovação, em desenvolvimento), com destaque para a Região Norte que, na data da pesquisa, já tinha mais da metade dos Planos Diretores da amostra com revisão aprovada.

A situação por Unidade da Federação na Região Sul em 2011, mostrou que poucos são os municípios do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná que não estão elaborando seus Planos Diretores. O maior índice estava no estado de Santa Catarina, que apresentava 11% dos municípios sem elaboração da Lei.

Observando com mais detalhes os dados do estado de Santa Catarina, no qual estão inseridos os casos pesquisados nessa dissertação, podemos notar que nas regiões metropolitanas e nas regiões integradas de desenvolvimento econômico - RIDES catarinenses consideradas pela pesquisa da Rede de Avaliação dos Planos Diretores Municipais, quase todos os municípios estão com seus planos elaborados (Quadro 5). Os que não informaram à pesquisa a situação das suas Leis foram considerados sem plano diretor.

Quadro 5 – Situação dos Planos Diretores Participativos

Região Metropolitana/ RIDE	PD até 10/10/1996 sem revisão		PD/Revisão aprovados		PD/Revisão em aprovação		PD/Revisão em desenvolvimento		Não está fazendo PD		Sem informação		Total municípios pesquisados	
	0	0,0 %	0	0,0 %	1	11,1 %	7	77,8 %	0	0,0 %	1	11,1 %	9	37,5 %
Florianópolis	0	0,0 %	0	0,0 %	1	11,1 %	7	77,8 %	0	0,0 %	1	11,1 %	9	37,5 %
Foz do Rio Itajaí	0	0,0 %	0	0,0 %	3	60,0 %	2	40,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	5	20,8 %
Norte/Nordeste Catarinense	0	0,0 %	1	50,0 %	1	50,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	2	8,3 %
Tubarão	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	3	100,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	3	12,5 %
Vale do Itajaí	0	0,0 %	1	20,0 %	1	20,0 %	3	60,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	5	20,8 %
<b>Total Brasil</b>	<b>0</b>	<b>0,0 %</b>	<b>2</b>	<b>8,3 %</b>	<b>6</b>	<b>25,0 %</b>	<b>15</b>	<b>62,5 %</b>	<b>0</b>	<b>0,0 %</b>	<b>1</b>	<b>4,2 %</b>	<b>24</b>	<b>100,0 %</b>

Fonte: Rede de Avaliação dos Planos Diretores Municipais, 2011. Organizado por GUMA, 2016.

Sobre o conteúdo dos Planos analisados em 2011, observa-se que 19% dos municípios com até 20.000 habitantes definiram que não se aplica à realidade municipal a delimitação de Zona Especial de Comunidade Tradicional. Os demais conteúdos foram adotados pela maioria dos municípios. Foram pesquisados os seguintes conteúdos: Macrozoneamento, Zoneamento ecológico-econômico, Zona especial de interesse ambiental, Zona especial de preservação cultural, Delimitação de Perímetro urbano, consolidação das leituras técnicas e comunitárias, definição de eixos estratégicos, diretrizes para as políticas

setoriais, diretriz para investimentos prioritários, sistema de planejamento e gestão, parâmetros urbanísticos, uso do solo urbano e rural.

O levantamento da Rede demonstra que foram consideradas questões estruturais prioritárias na maioria dos municípios até 20.000 habitantes, principalmente: sistema de esgotamento sanitário, proteção do patrimônio ambiental, limitação para a expansão urbana e participação do cidadão no acompanhamento do Plano Diretor.

Quadro 6 – Percentual (%) do tipo de terceirização por faixa de população (hab.)

Terceirizações	Até 20.000	20.000 a 50.000	50.001 a 100.000	100.001 a 500.000	Mais de 500.000	Brasil
Todos os trabalhos do plano	32,6	28,7	28,4	22,8	6,9	28
Assessoria/ consultoria	24,1	26,4	28	38,3	34,5	28
Banco de dados específicos	7,5	5,3	6,9	6,1	3,4	5,9
Dados georreferenciados	8,6	9,4	9,8	10,6	6,9	9,5
Levantamentos comunitários	6,4	4,8	5,8	7,8	10,3	5,6
Levantamentos técnicos	11,8	8,5	13,1	15	6,9	10,4
Outras	0,0	0,3	0,0	2,8	0,0	0,5

Fonte: Rede de Avaliação dos Planos Diretores Municipais, 2011. Organizado por GUMA, 2016.

O quadro 6 mostra quais as etapas de elaboração dos Planos Diretores foram terceirizadas. A análise, apresentada por faixa de população, nos permite verificar que as cidades com até 20.000 habitantes foram as que, proporcionalmente, mais terceirizaram todo processo de criação de suas Leis. Na outra ponta da tabela, as cidades com mais de 500.000 habitantes praticamente só terceirizaram serviços de consultoria para seus Planos, o que indica uma equipe técnica municipal suficiente para cumprir as demandas do Estatuto da Cidade. Observa-se, ainda, que os índices para os levantamentos comunitários e técnicos e para a montagem do banco de dados específicos das cidades pequenas, são maiores que a média do Brasil.

Observa-se que, apesar dos resultados serem apresentados por faixa populacional, não há recomendação para diferentes métodos de elaboração dos planos, conforme cada faixa. Não há uma diminuição ou flexibilização das exigências legais ou das etapas do processo. Por outro lado, a pesquisa recomenda que é preciso “criar alternativas de apoio ao planejamento urbano em pequenos municípios, dadas as especificidades das demandas e da capacidade de gestão desses municípios”. (JUNIOR e MONTADON, p.55).

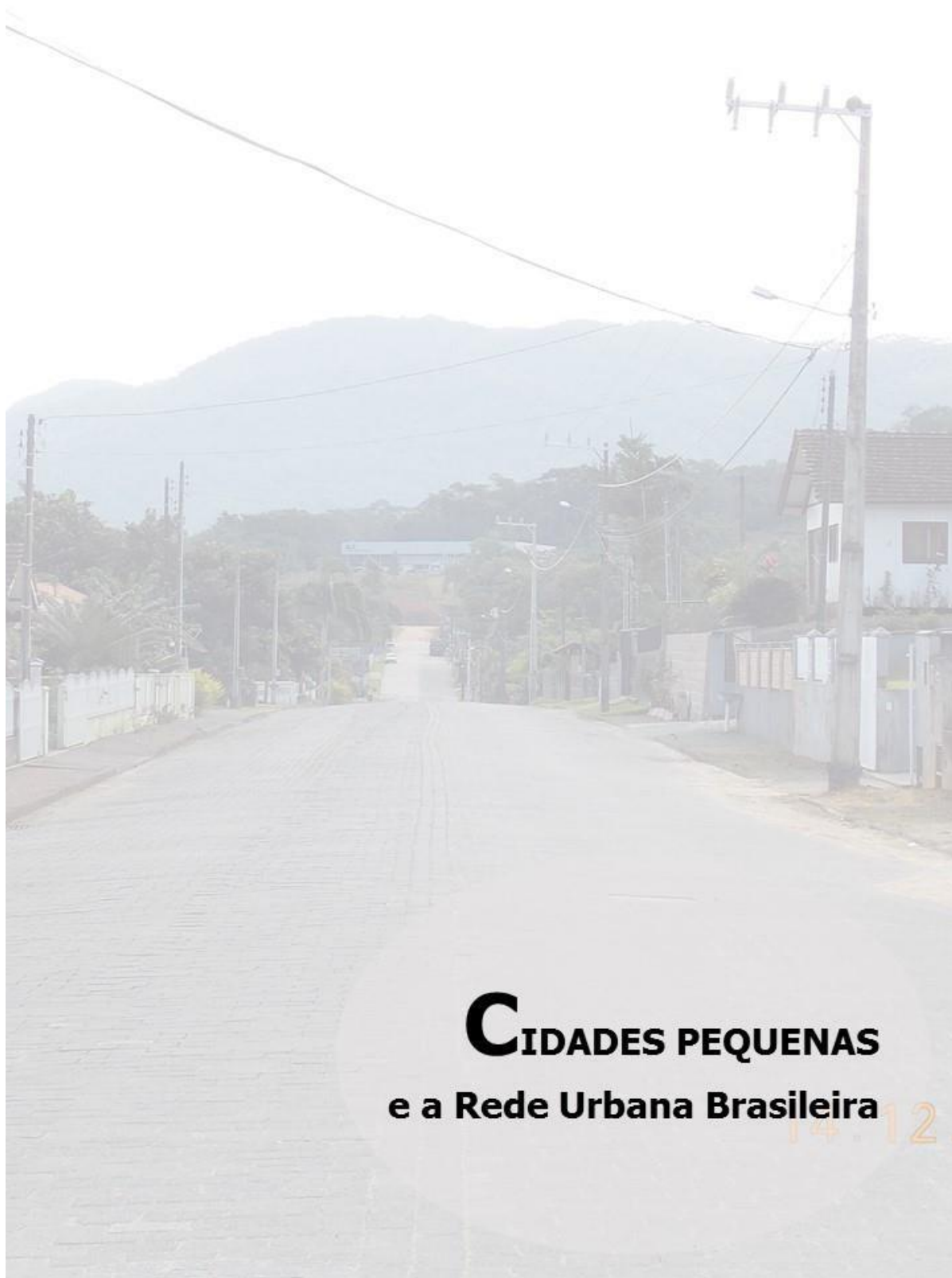
De nada adianta uma ferramenta sofisticada se a prefeitura não souber operá-la. Nessa perspectiva, o Plano Diretor feito e decidido unicamente por técnicos e por determinados grupos da sociedade não é eficaz para o enfrentamento dos problemas urbanos, pois, além de ter baixa legitimidade, não expressa um pacto para o desenvolvimento urbano do município, correndo-se o risco de ser um plano de uma gestão e não um plano da cidade e da sociedade. Assim, é fundamental que haja o controle social e os processos participativos associados ao Plano Diretor, tanto no seu processo de elaboração quanto na sua implementação. Em síntese, a prática do planejamento urbano participativo nos municípios brasileiros ainda requer

uma mudança de cultura que supere o pragmatismo, o imediatismo e as práticas tecnocráticas na gestão urbana. (JUNIOR e MONTADON, 2011, p.48)

Atualizando esses últimos dados com as informações apresentadas na MUNIC, de 2015, podemos observar que a realidade não se alterou, mantendo o maior índice de terceirização dos trabalhos do Plano Diretor nas pequenas cidades.

Segundo os dados obtidos com a pesquisa, a assessoria era contratada em 85,8% (4 777) dos municípios brasileiros, podendo se apresentar de diferentes formas: jurídica, contábil/financeira, cartográfica, para realizar atividades de contratação e pagamento de funcionários, e para elaboração de projetos para captação de recursos. O serviço de assessoria era mais frequente nos municípios com menor porte populacional (...). ” (IBGE, 2015, p.28)

Observa-se, a partir dos dados apresentados que a maioria dos municípios pesquisados que possuem menos de 20.000 habitantes precisaram terceirizar suas ações de planejamento ligadas aos Planos Diretores. Isso pode parecer pouco significativo, mas o estudo da importância dessas pequenas cidades no Brasil, mostra a relevância do tema. Para isso, no capítulo a seguir está apresentada a realidade geográfica da rede urbana do Brasil, com foco nas cidades pequenas.



**C**IDADES PEQUENAS  
e a Rede Urbana Brasileira

## **2 Cidades Pequenas e a Rede Urbana Brasileira**

Neste capítulo é estudada a rede urbana brasileira e, a partir dela, as cidades pequenas do país. Inicialmente, a rede urbana é apresentada principalmente através dos dados estatísticos oficiais do IBGE, num apanhado histórico dos REGIC – Regiões de Influência das Cidades, publicados ao longo das últimas décadas. Estes estudos trazem dados qualitativos e quantitativos considerados importantes, pois classificam a rede urbana tanto pelos critérios demográficos e estatísticos, quanto pelos fluxos materiais e imateriais dentro do país. O IBGE, é o instituto oficial que subsidia grande parte dos dados utilizados para a formulação das políticas públicas do país. Complementam esses dados, o levantamento do Observatório das Metrôpoles sobre as Unidades Territoriais Urbanas no Brasil, realizado no ano de 2015.

Na segunda etapa, as cidades pequenas são abordadas através do referencial teórico estudado, que contempla autores da Geografia Urbana como Milton Santos, Roberto Lobato Correa, Ângela Maria Endlich, Beatriz Ribeiro Soares, Eliseu Savério Sposito, entre outros. A discussão inicia com a tentativa de identificação e reconhecimento das características definidoras de uma unidade conceitual para os pequenos centros urbanos e seu papel dentro do sistema de cidades.

Na sequência, a questão das emancipações que originaram muitas dessas pequenas cidades é apresentada, com uma visão predominantemente econômica que termina em uma interessante reflexão sobre os prós e os contras da existência desses novos núcleos urbanos. Por fim, são apresentados critérios que auxiliarão no estudo da temática deste trabalho.

Devido ao recorte espacial adotado para este trabalho, Benedito Novo e Rio dos Cedros, o foco será principalmente no Médio Vale do Itajaí- SC, nas cidades pequenas da rede urbana do sul do Brasil.

### **2.1 Rede Urbana Brasileira**

Mas o que é uma rede? As definições e conceituações se multiplicam, mas pode-se admitir que se enquadram em duas grandes matrizes: a que apenas considera o seu aspecto, a sua realidade material, e uma outra, onde é também levado em conta o dado social. (SANTOS, 2006, p.176)

Como já foi citado nessa pesquisa, Milton Santos (2006, p.182) indica três tipos ou níveis de solidariedade nas redes: mundial, territorial (Estados) e o nível local. O autor explica que o primeiro nível indica uma totalidade mundial empírica e o segundo, uma rede definida por um contrato e limitada por uma fronteira. Interessa para esse estudo o nível local, no qual a rede se torna singular e concreta:

O lugar é a terceira totalidade, onde fragmentos da rede ganham uma dimensão única e socialmente concreta, graças a ocorrência', na contiguidade, de fenômenos sociais agregados, baseados num acontecer solidário, que é fruto da diversidade e não acontecer repetitivo, que não exclui a surpresa. (SANTOS, 2006, p.182).

O sistema de cidades constitui o arcabouço econômico, político, institucional e sociocultural de um país. A rede urbana é um conjunto de aglomerações produzindo bens e serviços junto com uma rede de infraestrutura de suporte e com os fluxos que, através desses instrumentos de intercâmbio, circulam entre as aglomerações. (SANTOS, 1979, 47).

A Rede Urbana, como afirma Santos é o espaço de articulação entre as cidades e as aglomerações urbanas. Nela se apresentam as conexões entre os nós e os eixos formadores do espaço urbano. A preocupação na análise das redes é identificar quais são esses nós e como eles se relacionam, no caso urbano, formando um sistema de regiões ou cidades.

A problemática da organização do espaço é bastante complexa. No Brasil, o número de cidades aumentou de 1.574 em 1940, para 5.565 em 2008. A população urbana brasileira que representava 30% na década 40, hoje chega aos 85%. Dados do censo IBGE de 2010, indicam que o Brasil possui mais de 190 milhões de habitantes, destes mais de 160 milhões residem em área urbana e 29 milhões na área rural. Transformações que precisam ser absorvidas de forma adequada pela estrutura urbana e social do país.

Um panorama dessa evolução da rede urbana brasileira pode ser apreendido através dos estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE que em 30 anos publicou três levantamentos das Regiões de Influências das Cidades – REGIC. Tais publicações tem o objetivo de “(...) subsidiar o planejamento estatal e as decisões quanto à localização das atividades econômicas de produção, consumo privado e coletivo, bem como prover ferramentas para o conhecimento das relações sociais vigentes e dos padrões espaciais que delas emergem” (REGIC, 2007, p. 9).

A primeira publicação com esse propósito data de 1972, denominada Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas, que teve como base dados de 1966. Em 1987 foi publicado um novo relatório, com dados da pesquisa realizada em 1983, já com a denominação de Regiões de Influência das Cidades, tendo como coeditor o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente.

O estudo de 1987 teve como referência a Teoria das Localidades Centrais, formulada por Christaller na década de 1930, e a análise de centralidade das cidades foi realizada através de questionário aplicado em 1416 sedes municipais previamente selecionadas.

Formulada por Christaller na década de 1930, a teoria em questão considera o conjunto de centros de uma região ou país – cidades, vilas, povoados e estabelecimentos comerciais isolados na zona rural – em seu papel de distribuição varejista e de prestação de serviços para uma população neles residentes. Estes centros são denominados localidades centrais e a

centralidade de que dispões é derivada de seu papel como centros distribuidores de bens e serviços, ou seja, das funções centrais que desempenham. (REGIC, 1987, p.11)

A seleção dos centros a serem pesquisados decorreu do fato de que a pesquisa de 1966 revelou que mais da metade das cidades brasileiras não exercia centralidade além dos limites dos territórios dos quais eram as sedes municipais. As cidades selecionadas deveriam, então, dispor de um mínimo de atividades que potencialmente as capacitassem a exercer uma centralidade extramunicipal. Tais atividades seriam consideradas como funções centrais. (REGIC, 1987, p.16).

Foram identificadas Metrôpoles Nacionais, Metrôpoles Regionais, Centros Submetropolitanos, Capitais Regionais, Centros Sub-regionais, Centros de Zona e Municípios Subordinados. O nível mais baixo de centralidade considerado no REGIC (1987) foi o de Centro de Zona que tem sua área de influência estendida a, no mínimo, um outro município que não aquele do qual a localidade central é a sede municipal.

O estudo que deu continuidade a análise das redes urbanas (REGIC, 1993) novamente foi buscar na Teoria das Localidades Centrais o embasamento teórico para o seu desenvolvimento, porém, o destaque foi para os movimentos que ocorrem sobre o território. Para isso, o estudo foi embasado na teoria de Raffestin, que trata de redes de circulação e redes de comunicação.

Segundo Raffestin (1993, p.200), as redes que, de forma genérica, envolvem o movimento de seres e bens são denominadas redes de circulação. Aquelas que envolvem a transferência de informações são as redes de comunicação. Ainda de acordo com o mesmo autor, o par circulação-comunicação está presente em todo e qualquer "transporte", sendo que a primeira é, por englobar tudo aquilo que é mobilizável, mais geral que a segunda. (REGIC, 1993, P.12)

Assim, para o REGIC daquele ano, os critérios empregados para a seleção de municípios dotados de centralidade mínima exigiam que o município fosse sede de comarca, contasse com agência bancária e dispusesse de emissora de rádio. Ainda, todos os municípios que, pelo censo de 1991, possuíssem mais de 20.000 habitantes poderiam participar do estudo, mesmo não atendendo as exigências citadas anteriormente.

Como recorte "atingiu-se, então, segundo tais critérios um agrupamento de 2.106 centros, num universo de 4.495 municípios brasileiros existentes à época da pesquisa de campo." (REGIC, 1993, p.22). Alguns desses e os municípios não incluídos pelos pré-requisitos, foram classificados como de nível de Centralidade Muito Fraco e chamados de Municípios Subordinados. Abaixo transcrição do Quadro representativo dos Níveis de Centralidade das Cidades Brasileiras apresentado no relatório de 1993 (Quadro 7).

Quadro 7 – Níveis de Centralidade das Cidades Brasileiras

<b>Níveis</b>	<b>Número de Cidades</b>	<b>Padrões de Cidades</b>
Máximo	9	Metropolitano
Muito Forte	24	Predominantemente submetropolitano
Forte	35	Predominantemente de Capital Regional
Forte para médio	106	Predominantemente de Centro sub-regional
Médio	141	Tendendo a Centro Sub-regional
Médio para fraco	195	Predominante
Fraco	250	Tendendo a Centro de Zona (ou centro local)
Muito fraco	3.733	Municípios subordinados

Fonte: REGIC 1993, P. 26.

O REGIC publicado em 2007 foi considerado “o avanço da divisão técnica e territorial do trabalho e as transformações decorrentes das novas formas de comunicação”. Tudo isso ampliou a organização em redes - de produção e distribuição, de prestação de serviços, de gestão política e econômica – nas quais as cidades são os nós.

A hierarquia dos centros urbanos brasileiros identificados considerou “a classificação dos centros de gestão do território, a intensidade de relacionamentos e a dimensão da região de influência de cada centro, bem como as diferenciações regionais.” (IBGE, 2007, p.10). São escalas hierárquicas: Metrôpoles, Capital Regional, Centro sub-regional, Centro de Zona e Centro Local, cada categoria ainda possui subdivisões. Conforme mostrado no Quadro 8, como segue:

Quadro 8 – Hierarquia dos Centros Urbanos

<b>Classificação</b>	<b>Características</b>	<b>Subdivisões</b>	<b>Quantidade</b>
Metrôpoles	Cidades de grande porte, com fortes relacionamentos entre si e extensa área de influência direta.	Grande Metrôpole Nacional, Metrôpole Nacional e Metrôpole.	12
Capital Regional	Cidades que se relacionam com o estrato superior da rede urbana, área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios.	A, B e C, com medianas de 955, 435 e 250 mil habitantes,	70
Centro Sub-regional	Cidades com atividades de gestão menos complexas, predominantemente entre os níveis 4 e 5 da gestão territorial.	Centro sub-regional A e B, com medianas de 95 e 71 mil habitantes, respectivamente.	169



Centro de zona	Cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata; exercem funções de gestão elementares.	A e B, com medianas de 45mil e 23 mil habitantes, respectivamente.	556
Centro local	A maioria possui menos de 10 mil habitantes e sua centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes.	Não há subdivisão.	4.473

Fonte: REGIC 2007. Organizado por GUMA, 2016.

Para os municípios denominados Centros Locais, que não foram identificados como centros de gestão, o IBGE realizou um levantamento específico. A rede de agências do IBGE investigou, através de questionário, quais eram as principais ligações de transporte regular desses municípios principalmente até os centros de gestão e os principais destinos dos moradores dessas localidades para obtenção de produtos e serviços.

Ressalta-se a posição das pequenas cidades, foco deste artigo, que se localizam nos níveis mais baixos dessa classificação, Centros Locais. De um universo de 5 564 municípios vigentes em 2007, foram pesquisados 5.280, dos quais cerca de 85% têm menos de 20 000 habitantes.

Porém, considerando o tamanho demográfico, apesar da grande quantidade de municípios pequenos e do extenso território por eles ocupado, apenas aproximadamente 20% dos brasileiros vivem nesses locais. Segundo dados do IBGE, a soma da população que vivia em municípios com até 20 mil pessoas representava no ano 2000 apenas 19,6 % da população brasileira; 7,5% da população vivia em municípios com até 10 mil habitantes; e apenas 2,2% da população em municípios com até 5 mil habitantes.

A classificação em Município Subordinado, Centro de Zona ou Centro Local, não é de todo negativa pois, na maioria das vezes, significa que essas cidades se aproximam das áreas rurais e se afastam dos problemas encontrados em centros maiores. Assim, o fato de estarem no nível mais baixo na hierarquia urbana, se bem aproveitado, pode resultar em grande qualidade de vida para a população.

Conforme este levantamento, o Brasil conta atualmente com 71 regiões metropolitanas (RM's), três regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE's) e quatro aglomerações urbanas (AU's), totalizando 78 unidades territoriais urbanas institucionalizadas. Por sua vez, essas unidades estão compostas por 1308 municípios, sendo que desses, a grande maioria - ou 1.209 municípios - compõem RM's distribuídas por 24 unidades da federação nas cinco grandes regiões do país. (REGIC, 2007)

Algumas dessas RM's contam com subdivisões estabelecidas em suas leis de criação. Nas duas RM's de Minas Gerais (Belo Horizonte e Vale do Aço) existe a figura do Colar Metropolitano (CM). Em outras regiões aparece o que foi denominado de Áreas de Expansão

Metropolitana (AEM) definidos em lei. Essa subdivisão existe nas RM's Alto Vale do Itajaí, Carbonífera, Chapecó, Extremo Oeste, Norte/Nordeste Catarinense, Florianópolis, Foz do Rio Itajaí, Lages, Vale do Rio Itajaí e Tubarão, todas em Santa Catarina e na Região Metropolitana de Feira de Santana na Bahia. Na RM do Vale do Rio Cuiabá aparece a figura do Entorno Metropolitano. No cômputo da população e da quantidade de municípios essas subdivisões foram consideradas, representando 23,5% de todos os municípios do Brasil, que no conjunto somam, em 2016, 5.570.

## **2.2 Cidades Pequenas Brasileiras**

É expressiva a quantidade de cidades com menos de 20.000 habitantes na rede urbana brasileira. Grande parte delas foram fundadas no território brasileiro, principalmente, ao longo do século passado.

Algumas dessas cidades possuem atualmente importância local, tímida centralidade e dinamismo urbano, enquanto outras mantêm estruturas precárias, dependência total das cidades vizinhas, do Estado e da União e nenhum tipo de relevância fora do seu espaço intra-urbano.

Essas cidades formam a Rede Urbana e, por isso, precisam ser estudadas e entendidas. Conforme afirmam SPOSITO e SILVA:

Tendo em vista o contexto da produção da desigualdade espacial do fenômeno urbano, fica difícil negar a relevância do estudo das cidades pequenas face à ideia de cidade no mundo. Elas representam expressiva quantidade de centros e possuem uma área espacial realmente importante, e isso se referindo a todos os continentes. (SPOSITO; SILVA, 2013, p.29).

Assim, questionar como se caracterizam essas cidades se faz necessário para que um conceito seja construído e para colaborar no entendimento da diversidade espacial brasileira. Essa definição de cidade pequena pode indicar um caminho mais adequado para o estudo, planejamento e gestão dessas cidades.

Alimentando a discussão, para Sposito e Silva (2013, p.31) a cidade pequena possui uma materialidade, uma forma e uma imaterialidade. A primeira característica diz respeito ao seu plano espacial, complementado pela segunda que trata do processo de urbanização. Associado a isso, aparece a terceira, que seriam os fluxos políticos, econômicos, sociais e culturais.

Já Marcelo Lopes de Souza (2010, p.50), indica que, para tal caracterização, é necessário que se analise os “aspectos populacionais, funcionais e econômico-espaciais dos núcleos urbanos”, e define a centralidade de uma cidade como de natureza predominantemente econômica, pois trata da “sua capacidade de ofertar bens e serviços para outros centros urbanos, estabelecendo, desse modo, uma área de influência”.

Ainda, segundo Mello e Silva (2010), as mudanças socioeconômicas vão alterando os papéis das pequenas cidades e podem transformá-las em centros de produção industrial, comercial, agrícola e turística.

O que importa é que, seja no interior de um país, seja em escala planetária, nenhuma cidade existe totalmente isolada, sem trocar informação e bens com o mundo exterior; caso contrário, não seria uma cidade. (SOUZA, 2010, p.50).

Essa preocupação conceitual sobre o que é uma cidade ou, ainda, quais agrupamentos humanos podem ser classificados como espaços urbanos, está presente no estudo das cidades pequenas. São frequentes também os questionamentos sobre quais deveriam ser as densidades demográficas e populacionais mínimas para caracterização desses territórios.

Na década de 1970, Milton Santos (1979) já chamava atenção para o fato de que a preferência dos estudos urbanos havia elegido as cidades grandes. Porém a problemática das cidades pequenas, merecia “tanto interesse quanto o precedente”. Tal preocupação surgiu pela observação das “estatísticas e da realidade”. Afirmava, o autor, que as cidades locais tinham uma “atividade polarizante”, exercendo funções de primeiro nível e, por isso, quase poderiam ser chamadas de “cidades de subsistência”.

A cidade local é a dimensão mínima a partir da qual as aglomerações deixam de servir às necessidades da atividade primária para servir as necessidades inadiáveis da população. Com verdadeira especialização do espaço. (SANTOS, 1979, p.71).

A partir desta definição de Milton Santos, é possível entender que o conceito de Cidade Local é similar ao da Cidade Pequena, quando adotamos o conceito “cidade” como centro de subsistência e espacialização das atividades locais, sendo a menor escala naquele território ou região, e a base da rede urbana do país.

A difusão da informação e do consumo beneficiam as cidades locais, que são a base da rede urbana brasileira. Elas estão na periferia do sistema e “desempenham um importante papel junto às zonas de produção primária às quais permitem um consumo mais próximo daquele do resto da população do país, provocando como feedback, a expansão da economia urbana. (SANTOS, 1979, p.74)

A análise da dinâmica desses pequenos centros urbanos colabora no entendimento da organização espacial do território brasileiro. Como pudemos observar, a rede urbana brasileira é formada majoritariamente por cidades com menos de 45mil habitantes e, a maioria, no nível mais baixo de centralidade dentro do processo de urbanização do país. Muitas dessas cidades surgiram espontaneamente para responder as novas necessidades primárias e imediatas da população, como escreveu Milton Santos:

Se analisarmos de forma mais profunda este fenômeno, deparar-nos-emos com o problema da definição: que vem a ser uma cidade local? A definição que corresponde ao espírito do nosso estudo tem por fundamento um critério funcional: a cidade local é um organismo urbano que atende às necessidades primárias e imediatas das populações locais. Assim, esta definição abrange organismos de tamanhos diversos, fornecedores de diferentes serviços conforme a época e o lugar onde se situam. Na verdade, as necessidades elementares representam noções que evoluem com o progresso econômico e a ideia de bem-estar. (SANTOS, 1980, P.104)

A dinâmica de crescimento da rede urbana brasileira, como vista anteriormente, ocorreu, em grande parte, pelos processos de emancipação iniciados na década de 1930. A análise desses processos emancipatórios, importantes transformadores da rede urbana brasileira, auxilia no processo de entendimento das pequenas cidades. João Carlos Magalhães, em publicação do IPEA (MAGALHÃES, 2008) estuda a dinâmica dos municípios brasileiros através desses movimentos emancipatórios que alteraram significativamente a distribuição das cidades por tamanho da população e por regiões. Entre 1950 e 1960 várias novas cidades surgiram, este processo foi estancado durante o período do regime militar e, com a reabertura política e econômica do país, as emancipações voltaram em ritmo intenso.

As mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988, através do Pacto Federativo, motivaram os processos emancipatórios, visto que a partir daquele momento os municípios se tornaram entes federativos, portadores de maior autonomia e, também, responsabilidades. De 1984 a 2000 o número de municípios brasileiros aumentou em 34% com a instalação de 1.405 novos municípios. O que chama a atenção é que destes, 94,5% tem menos de 20mil habitantes. Os dados indicam que esse processo já sofreu desaceleração, mas, obviamente, é preciso considerar que o Brasil é um país onde o processo de divisão do território ainda não está consolidado.

Enquanto em 1940 apenas 2% dos municípios possuíam menos de cinco mil habitantes e 54,5% menos de 20 mil habitantes, em 2000 esses números passaram para 24,10% e 72,94%, respectivamente, segundo dados do IBGE. (MAGALHÃES, 2008, p.13).

A mesma publicação do IPEA (MAGALHÃES, 2008), apresenta estudos de diferentes autores demonstrando que a maioria das emancipações foram motivadas por: descaso por parte da administração e grande extensão territorial do município de origem, aumento da população local, questões políticas e existência de forte atividade econômica local. Podemos observar que os 3 primeiros fatores citados possuem relação direta entre si e revelam problemas de gestão e planejamento do território municipal por parte do município de origem. Foi constatado, também, que esses processos podem ocorrer por motivações políticas, nos quais grupos locais buscam poder. Já a emancipação motivada por existência de condições econômicas favoráveis, incita a reflexão sobre a autonomia de pequenas

idades e podem indicar processos mais maduros de instalação municipal, visto que entre os problemas mais frequentes nas cidades são decorrentes de fatores econômicos.

Por isso, a publicação indica, ainda, que o favorecimento às cidades pequenas nos mecanismos de repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é, também, incentivador dos processos emancipatórios. Ocorre que as cidades pequenas não são capazes de custear suas próprias despesas e dependem das transferências de impostos, principalmente os federais que advém do FPM, alimentado principalmente pelos grandes centros urbanos.

Além da questão da dependência em relação ao FPM, aquele trabalho aponta outras deficiências das cidades pequenas, tais como:

1. a existência de um pico de carência de serviços públicos nas cidades entre 5 mil e 10 mil habitantes, com tendência declinante a partir desse ponto;
2. é nos municípios com até 20 mil habitantes que se encontram as maiores ineficiências dos gastos públicos;
3. o alto custo de produção, especialmente no setor saúde, faz com que a provisão de serviços tenha que ser subsidiada;
4. a transferência de receitas tributárias originadas nos municípios grandes para os municípios pequenos reduz a capacidade das prefeituras das grandes cidades em realizar programas sociais e suprir serviços, como transporte, saneamento, segurança e pesquisa básica, o que reduz, por consequência, os incentivos à produção;
5. essa nova alocação de receitas provavelmente não estimula na mesma proporção a produção nos municípios pequenos;
6. os benefícios diretos da criação de municípios atingem uma pequena parte (não necessariamente a mais pobre) da população brasileira que vive nas cidades pequenas, mas prejudica a maior parte da mesma população, que habita outras cidades, cujos recursos se tornaram mais escassos.

É interessante observar alguns termos do debate atual sobre esse processo inconcluso de divisão municipal. Há forte crítica sobre os custos financeiros que cada novo ente federativo traz consigo. No entanto, mesmo se essa é uma parte da realidade, deve ser considerado que o adensamento da malha municipal tem outros significados e funções. (IBGE, 2012, P.42).

Nesse sentido, MAGALHÃES (2008, p.20) identifica alguns benefícios indiretos do processo de emancipação de novos municípios, criando novas pequenas cidades. Esses indicadores positivos estão listados abaixo de forma resumida:

1. a realocação dos recursos públicos é capaz de desenvolver ou aprimorar potencialidades locais das regiões em processo de esvaziamento populacional;

2. o desenvolvimento incentiva os moradores a permanecerem com suas famílias e evita, assim, o êxodo para os centros maiores;

3. diminui vários custos de aglomeração aos grandes centros urbanos que deixam de gastar com programas e políticas para resolver problemas sociais advindos do processo imigratório;

4. ganhos de escala espaciais, os gastos com políticas públicas e infraestrutura acontecem com uma população menos aglomerada (como nas favelas), o que garante maior efetividade;

5. o aumento de recursos financeiros para a comunidade emancipada, que pode melhorar suas condições qualidade de vida e de acesso aos serviços públicos;

6. a “aproximação dos moradores de seus representantes políticos” já que agora as estruturas políticas estão próximas e facilitam a representatividade local, sem intermediações.

Dessa forma, pode-se concluir, que a rede urbana é totalmente interligada, entre outros fatores, pelas questões político-administrativas. Tal constatação vem fortalecer a necessidade de estudo de todos os entes federativos, incluindo as pequenas cidades, “as cidades locais” de que fala Milton Santos.

Mas é preciso acrescentar ainda que um território politicamente mais recortado favorece a consolidação da democracia, uma vez que o município é também o lugar do aprendizado da cidadania, do exercício da liberdade republicana, do direito político e do acesso às políticas públicas. (IBGE, 2012, P.42).

Neste mesmo sentido, Soares e Melo (2010) indicam que é preciso discutir essas questões, tanto para elaboração de um diagnóstico ou para a dotação de recursos para cumprir a legislação. Os autores indicam que “é preciso adotar critérios que se baseiem em variáveis específicas que possam auxiliar na compreensão do urbano”. (SOARES; MELO, 2010, p.240)

O primeiro critério é o Tamanho Populacional. Adotado pela facilidade na obtenção dos dados estatísticos para estudos comparativos e análises evolutivas, assim como projeções com certo grau de precisão. É preciso pensar o urbano não só demograficamente, mas também pelo “nível de desenvolvimento, as funções, a diversidade regional, o modo de vida, as relações políticas, entre outros aspectos”.

A questão econômica é o segundo critério, no qual são utilizados dados socioeconômicos diversos. Soares e Melo indicam que

o que mais interessa aos estudos fundamentados nesses critérios são a organização e a composição econômica da população ativa e a população ocupada por setores de atividades(...)É fundamental, em estudos mais aprofundados, considerar o nível técnico ou tecnológico das atividades econômicas, as ligações das atividades locais com a economia regional/nacional; os agentes econômicos principais; a drenagem da renda; o tipo de

consumo que a riqueza retida localmente proporciona; entre outros. (SOARES; MELO, 2010, p.240).

As diversas funções da cidade, suas relações e distribuições dentro do espaço urbano são estudadas no terceiro critério, o funcional. É importante o estudo da diversificação do tecido urbano nos espaços não metropolitanos e “a presença e localização de produção e serviços que estruturam e movimentam a cidade e criam centralidades” (SOARES; MELO, 2010, p.240).

Dentro desta lógica, as cidades pequenas se relacionam diretamente com estes centros médios que são, na maioria das vezes, centros regionais. Soares e Melo afirmam que a Cidade Média (2010, p. 236) “deve ser pensada em sua relação com seu território e, principalmente, com as pequenas cidades que compõem sua região”.

Algumas das questões que devem ser consideradas para a pesquisa e o entendimento das cidades pequenas, segundo Soares e Melo (2010, p.245) podem ser identificadas em critérios que “uma leitura atenta sobre pequena cidade no período contemporâneo deve levar em conta”. São eles:

1 A inserção no mundo da globalização: as pequenas cidades ainda apresentam baixo índice de desenvolvimento tecnológico, mesmo que sua população já possua acesso à internet e novos meios de consumo online. Atividades como agricultura de ponta, turismo e preservação do patrimônio histórico facilitam a inserção da pequena cidade no contexto global.

2 A relação entre o poder público local e a população: o tratamento das questões políticas de forma pessoal pelo poder público é uma das grandes características negativas das pequenas cidades. Relações de dependência, assistencialismo e atenção as demandas individuais implicam, segundo Soares e Melo, “sérias consequências, particularmente no que diz respeito à vinculação entre a arrecadação financeira e a atuação política dos gestores municipais, que tem significativos reflexos nas relações político-eleitorais.”

3 Relação com a natureza: é possível aos moradores das pequenas cidades um contato mais próximo com a natureza, visto que grandes espaços verdes se mantêm na área urbana e as áreas ocupadas e edificadas ficam próximas ao campo. “Além do mais, na pequena cidade, os elementos naturais que compõem o espaço urbano estão mais preservados e, portanto, influenciam, direta ou indiretamente, na qualidade de vida de seus habitantes e na paisagem urbana.”

4 O entorno rural e a sua ruralidade: as pequenas cidades têm relação intensa com o espaço rural. Muitas vezes o meio rural é o principal responsável pelas dinâmicas econômicas e sociais existente na área urbana dos pequenos municípios. E, muito frequente também, é a

dificuldade de limitação e definição entre o que é urbano e rural. Ainda, segundo Soares e Melo:

O rural pode ser entendido como uma representação social que está presente na pequena cidade através dos hábitos, costumes, valores e tradições dos moradores. Nesses espaços há intensa interação entre os valores rurais e urbanos na vida dos moradores. (SOARES e MELO, 2010, p. 244)

5 A dependência do sistema urbano regional: a fragilidade observada na urbanização da maioria das pequenas cidades é resultado da maior dinâmica e concentração de atividades e oferta de serviços nos centros maiores. Isso faz com que o pequeno município se torne dependente da região em que está inserido.

6 O envelhecimento e a involução populacional: os últimos dados do IBGE indicam um crescimento dos pequenos centros urbanos bem abaixo da média do país. Isso acontece, entre outras coisas, pela saída da população jovem da cidade em busca de melhores condições de trabalho, da baixa dinâmica econômica local e da falta de estruturas de lazer e recreação.

7 Aspectos de sociabilidade na pequena cidade:

As pequenas cidades apresentam situações em que a sociabilidade está muito condicionada à pessoalização porque os indivíduos vivem em um ambiente social com um alto grau de proximidade com seus contatos e, muitas vezes, tomam conhecimento do mundo a sua volta a partir de relações essencialmente interpessoais. (SOARES e MELO, 2010, p. 245)

Observar todas essas questões pode ser um método viável e útil para se compreender a realidade das cidades pequenas e do papel que elas ocupam na Rede Urbana em que estão inseridas. E, a partir disso, definir qual método de trabalho, caminho de investigação ou diretriz de política pública adotar para intervir positivamente nesse contexto.

Nem todos esses pequenos centros urbanos estão obrigados a elaborar políticas específicas para seu desenvolvimento econômico e nem para o desenvolvimento urbano, como o Plano Diretor. Não que esses instrumentos solucionem os problemas urbanos, mas a indicação de diretrizes de desenvolvimento tende a minimizar as desigualdades ali encontradas. E a guiar os “próximos passos” dessas novas cidades.

De qualquer forma, é preciso primeiro o estudo dessa realidade para depois planejá-la de forma consciente. E voltamos a 1979, ano em que Milton Santos afirmava:

O que importa agora é preservar o papel das cidades locais, sem, todavia, consagrar e conservar disparidades, e integrar essas cidades em um mecanismo de crescimento que seja geral e não seletivo. É uma questão de planejamento, sem dúvida, mas somente depois de ter sido um tema de pesquisa no plano das disciplinas inseparáveis da economia do desenvolvimento, da economia espacial e da organização do espaço. (SANTOS, 1979, p.74).



Essa abordagem da Rede Urbana Brasileira, principalmente quando aborda as cidades pequenas demonstra a importância das mesmas no contexto brasileiro e que, como afirmava Milton Santos, seu estudo é importante. No próximo Capítulo será iniciada a aproximação com o objeto de estudo, a partir da leitura da rede de cidades e das políticas públicas urbanas do estado de Santa Catarina.



**S**ANTA CATARINA  
**Planejamento, Gestão e Rede Urbana**

## **3 Santa Catarina: Planejamento, Gestão e Rede Urbana**

Aborda-se neste capítulo a Gestão Pública Urbana do Estado de Santa Catarina, a partir da análise das políticas de descentralização adotadas pelo estado principalmente após o ano de 2003. Pretendeu-se compreender tais políticas que dão os rumos do planejamento urbano estadual e que, direta ou indiretamente, influenciam as políticas municipais das cidades selecionadas para este estudo. Portanto, estão apresentadas a seguir as políticas públicas de gestão e planejamento urbano em Santa Catarina e a rede urbana estadual, com enfoque principal no Médio Vale do Itajaí.

### **3.1 A rede urbana de SC**

Santa Catarina, segundo dados do IBGE, é o menor e menos populoso estado da região Sul do Brasil. O estado destaca-se no país, principalmente, pelo seu importante parque industrial e pelos seus índices positivos de qualidade de vida.

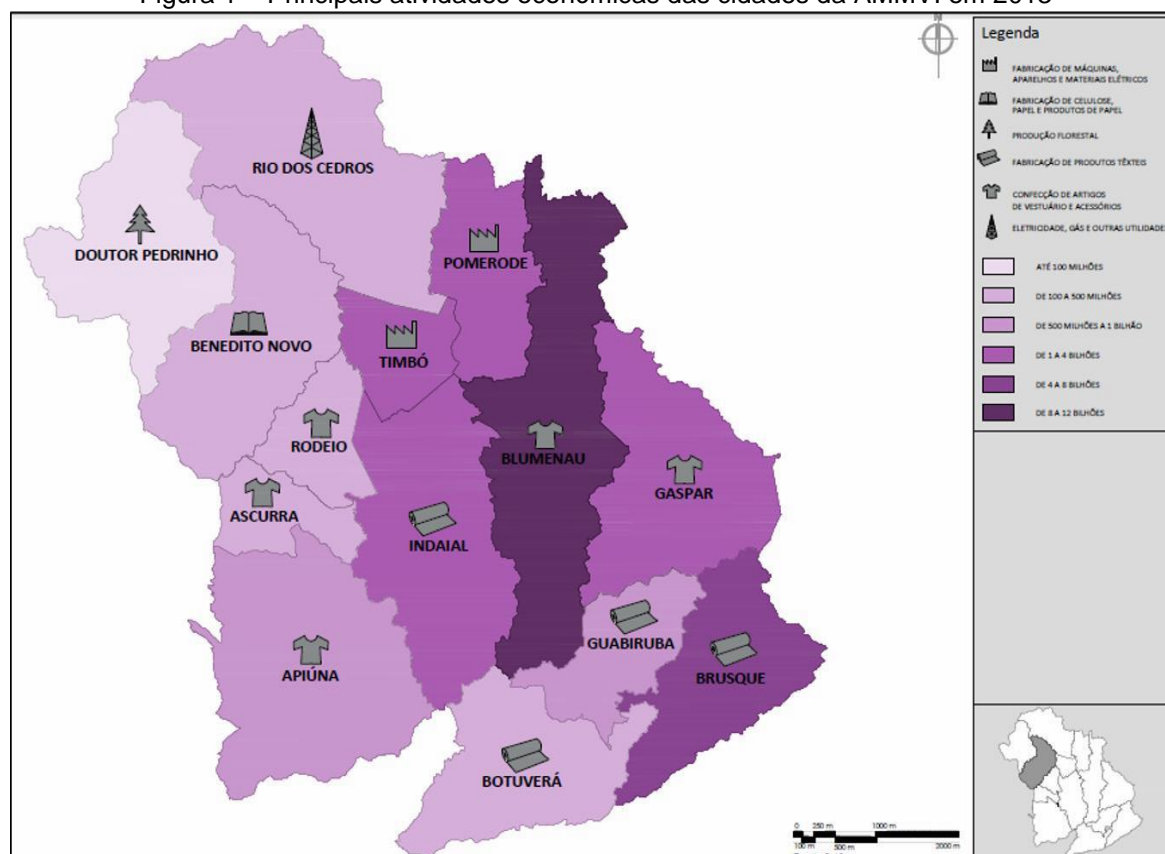
No Ranking IDHM Unidades da Federação (2010), Santa Catarina ocupa a terceira posição, com um índice de 0,774, atrás apenas do Distrito Federal e de São Paulo. O IDHM é um dado estatístico de qualidade de vida e desenvolvimento social municipal organizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O índice é composto pela análise dos dados de renda, educação e longevidade, mostrando de forma mais abrangente que o PIB, por exemplo, a realidade estadual.

Sobre os dados econômicos, segundo a FIESC – Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina, o estado é o segundo com maior participação da indústria de transformação no PIB e

A indústria de transformação catarinense é a quarta do país em quantidade de empresas e a quinta em número de trabalhadores. Os segmentos de artigos do vestuário e alimentar são os que mais empregam, seguindo-se o de artigos têxteis. O PIB catarinense é o sétimo do Brasil, registrando, em 2010, R\$ 152,5 bilhões. (FIESC, 2013, p.11)

A produção do segmento de artigos de vestuário citado acima, está presente principalmente no Médio Vale do Itajaí, polarizada por Blumenau. A maioria das cidades da região tem como principal fonte econômica alguma atividade relacionada com o setor têxtil. Como mostra a Figura 1, elaborada pela AMMVI com dados econômicos de 2013.

Figura 1 – Principais atividades econômicas das cidades da AMMVI em 2013



Fonte: AMMVI, 2013. GUMA, 2016.

A rede urbana de Santa Catarina é formada por 295 cidades e possui um sistema urbano que se difere da maioria dos estados brasileiros, conforme afirma dos ANJOS:

A análise tem como ponto inicial a condição particular do sistema urbano de Santa Catarina de ser desprovido de metrópole, fazendo parte e sofrendo influência direta das metrópoles de seus estados vizinhos, Paraná e Rio Grande do Sul. (dos ANJOS, 2011, p. 414)

A cidade de Florianópolis, destaca-se na hierarquia estadual somente pela sua centralidade político-administrativa decorrente da sua condição de capital do estado, pois não é o maior nem o mais populoso centro urbano local. Alguns pesquisadores, como Francisco dos Anjos, afirmam que o sistema urbano de Santa Catarina é “multipolarizado”. Segundo o autor, “(...) o processo de urbanização de Santa Catarina se redefine nas últimas duas décadas a partir de sete cidades (centros regionais), que se configuram como cidades médias” (dos ANJOS, 2011, p. 428). São elas: Joinville, Florianópolis, Blumenau, Lages, Criciúma, Itajaí e Chapecó, como podemos observar no quadro abaixo que mostra a evolução populacional desses centros regionais, ao longo de 15 anos:

Quadro 9 – Evolução da População (habitantes)

	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>2014*</b>
Santa Catarina	4.541.994	5.356.360	6.248.436	6.727.148
Florianópolis	255.390	342.315	421.240	461.524
Blumenau	212.025	261.808	309.011	334.002
Chapecó	123.040	146.967	183.530	202.009
Criciúma	146.320	170.420	192.308	204.667
Itajaí	119.631	147.494	183.373	201.557
Joinville	347.151	429.604	515.288	554.601
Lages	151.235	157.682	156.727	158.846
(1) Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Em IBGE Cidades.				
(2) *Estimativa de população. IBGE Cidades.				

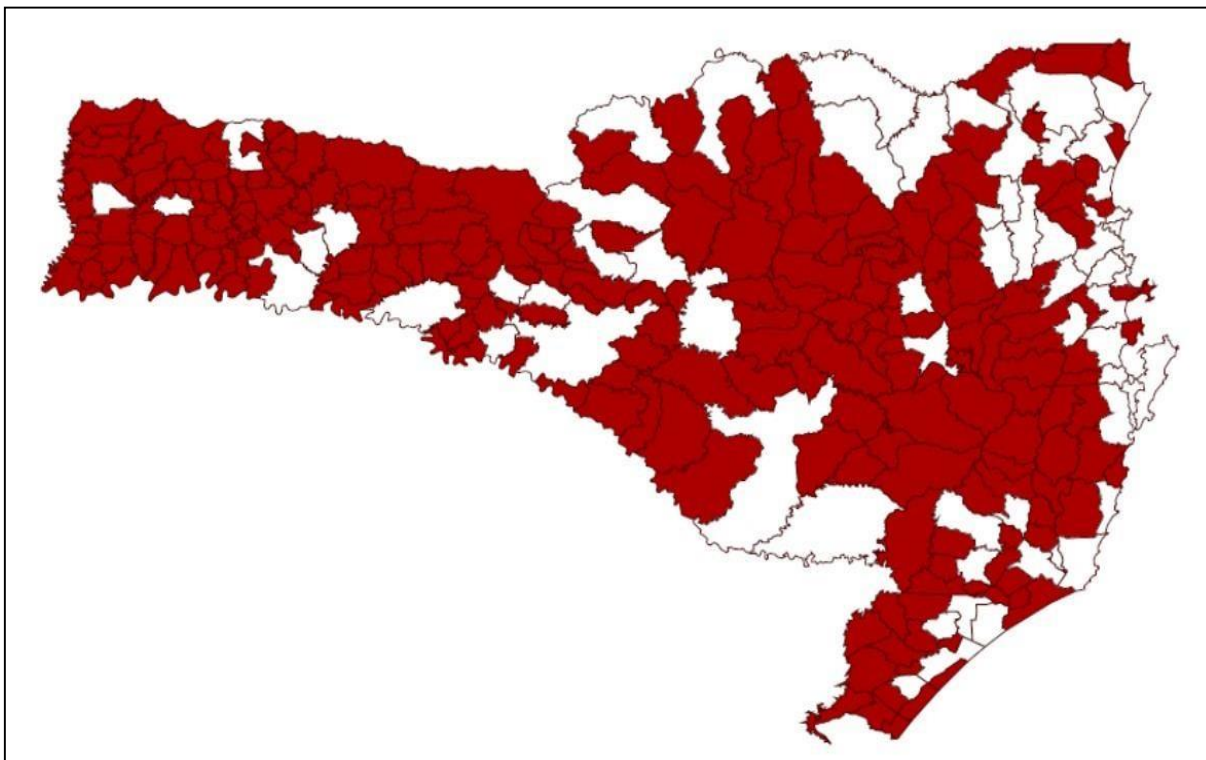
Fonte: IBGE, 2010. Organizado por GUMA, 2016.

A partir do Quadro 9, observa-se que, em termos populacionais, Joinville é a maior cidade do Estado e a única com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, seguida por Florianópolis e por Blumenau. Essas três cidades localizam-se na porção leste do Estado, região mais rica, densamente povoada e com maior mobilidade e infraestrutura, assim como Itajaí, Criciúma e Lages. Estas 3 últimas possuem de 150 a 200 mil habitantes, mesma faixa populacional de Chapecó que é o polo regional mais distante do litoral, localizando-se no Oeste do Estado, próximo da fronteira com a Argentina.

Segundo dos ANJOS (2011), essa multipolarização decorre, entre outros fatores, pelas características topográficas do Estado que possui um relevo bastante acidentado e com características muito distintas, o que restringiu a mobilidade de pessoas e mercadorias, forçando uma maior independência dos centros médios da capital. Isso motivou a especialização da agricultura e da indústria em cada região, aumentando as atividades realizadas em cada polo e o número de pessoas que ali residem.

No outro extremo populacional, estão as cidades pequenas, que possuem até 20 mil habitantes e que são maioria no território catarinense. Representando quase 80% do total de municípios do estado, segundo dados do Censo 2010 do IBGE, como podemos observar na Figura 2, que traz o mapa de Santa Catarina com esses municípios destacados:

Figura 2 – Municípios de Santa Catarina com até 20.000 habitantes.



Fonte: Web Cart IBGE - gerado através da plataforma digital. GUMA, 2016.

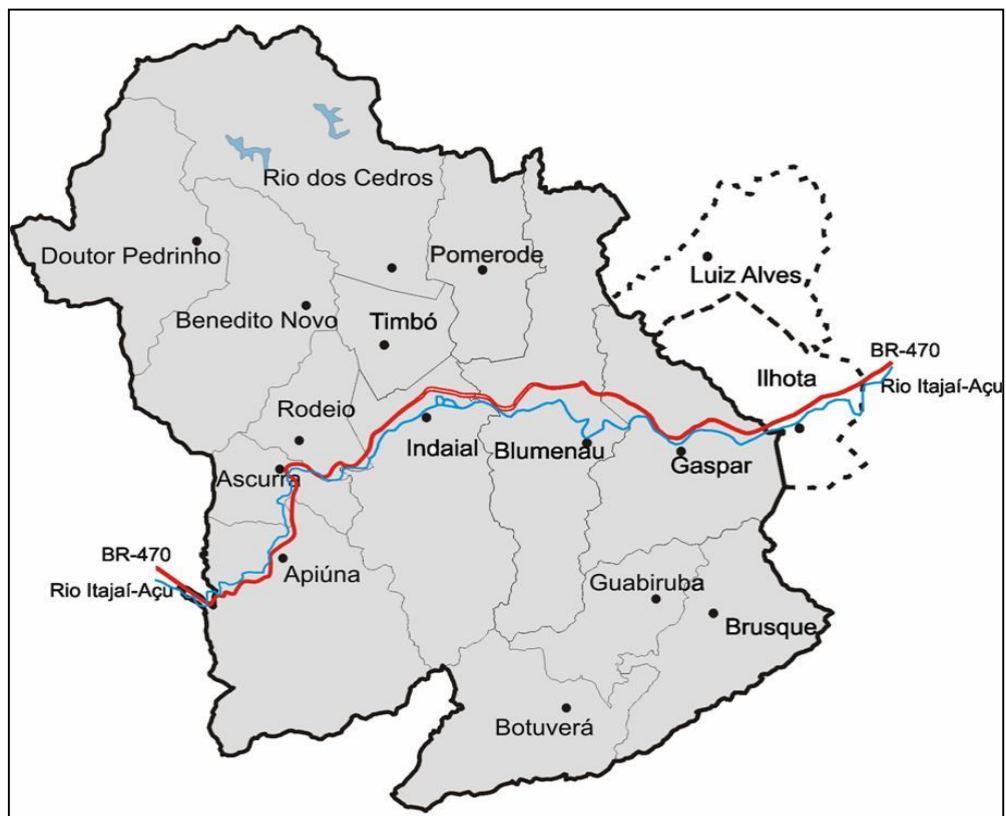
Segundo dados do Censo do IBGE 2010, o estado de Santa Catarina possui 84% da sua população residindo em área urbana: 5.247.913 habitantes, enquanto na área rural residem 1.000.523 habitantes, 16% da população total.

### **3.1.2 Rede Urbana do Médio Vale do Itajaí**

A região polarizada por Blumenau, localiza-se no Médio Vale Itajaí, no Nordeste do Estado de Santa Catarina, nas margens da BR-470 e do Rio Itajaí-Açu. Segundo DOS ANJOS (2007)

Na região do Médio Vale do Itajaí, polarizada por Blumenau [figura 3], o processo de crescimento das cidades do entorno da cidade central se repete, acompanhado, via de regra, por desconcentração industrial. O relevo acidentado dificulta a unidade da mancha urbana, mas há certa continuidade entre Blumenau, Gaspar, Timbó e Indaial. (DOS ANJOS, 2007, p. 425)

Figura 3 – Médio Vale do Itajaí.

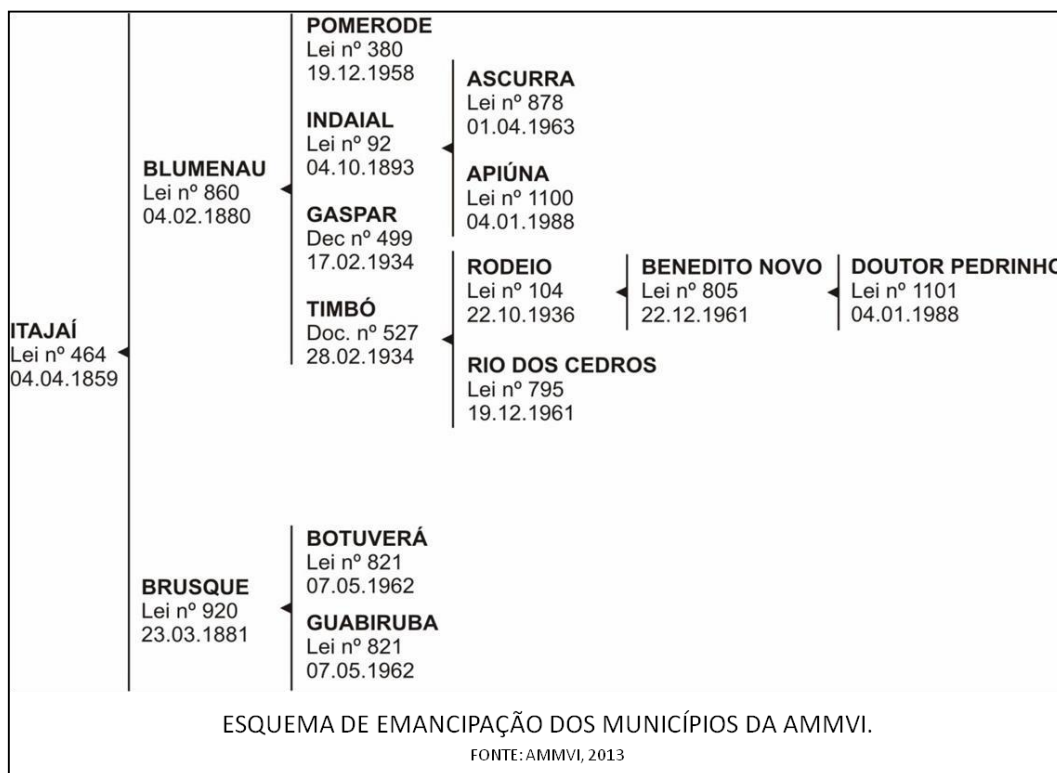


Fonte: AMMVI, 2013

A colonização do Vale do Itajaí ocorreu de maneira diferente de outras formações socioeconômicas nacionais. Enquanto no resto do país prevaleciam o latifúndio, o trabalho escravo e a monocultura, a Colônia Blumenau baseou-se na pequena propriedade, na família como unidade produtora e na policultura de subsistência (HERING, 1987, p.25). Este diferencial da força de trabalho livre, somados aos fatores exógenos e endógenos, ajuda a explicar a dinâmica do desenvolvimento desta região, que se apoiou inicialmente no mercado local, para mais tarde se integrar ao mercado interno nacional (THEIS, 2000, p. 178).

Inicialmente todo o território da região, que hoje compõe o Vale do Itajaí, pertencia ao município de Itajaí, que passa a ter desmembramento em 1880, originando o município de Blumenau e, posteriormente, os demais municípios hoje existentes (Figura 4).

Figura 4 – Emancipações no Vale do Itajaí.



Fonte: AMMVI, 2013.

Atualmente, a maioria das cidades da região são consideradas como pequenas ou médias. Destaca-se Blumenau que, como centro econômico e turístico da região, possui 309.011 habitantes fazendo um contraponto com Doutor Pedrinho, desmembrado em 1988, que tem apenas 3.604 habitantes. Abaixo (Quadro 10) os municípios da região, o número de habitantes e a taxa média de crescimento anual de cada um, organizado conforme dados disponibilizados pelo IBGE.

Quadro 10 – População e Taxa de Crescimento Anual – Municípios do MVI- SC

Município	1991(hab.)	2000(hab.)	2010(hab.)	TCA 00-10(%)
Apiuna	7.731	8.520	9.600	1,21
Ascurra	6.162	6.934	7.419	0,68
Benedito Novo	8.336	9.071	10.331	1,31
Blumenau	211.862	261.808	309.214	1,68
Botuverá	4.288	3.756	4.468	1,75
Brusque	57.931	76.058	105.495	3,33
Doutor Pedrinho	2.995	3.082	3.604	1,58
Gaspar	35.612	46.414	57.958	2,25
Guabiruba	9.896	12.976	18.433	3,57
Ilhota	9.448	10.574	12.355	1,60
Indaial	30.089	40.194	54.794	3,15



Luiz Alves	6.440	7.974	10.438	3,09
Pomerode	18.790	22.127	27.772	2,30
Rio dos Cedros	8.640	8.939	10.280	1,41
Rodeio	9.371	10.380	10.914	0,50
Timbó	23.829	29.358	36.817	2,29
Total	435.532	539.617	666.938	

Fonte: AMMVI 2013/IBGE, 2010. Organizado por GUMA, 2016.

Para gestão do território, as cidades do Médio Vale do Itajaí estão inseridas em diferentes organizações político administrativas, algumas definidas pelo governo estadual e outras por iniciativa dos próprios gestores municipais.

Além disso, as Leis complementares estaduais 162/98 e 495/10 definiram a composição da Região Metropolitana do Vale do Itajaí, cujo núcleo é formado por Blumenau, Pomerode, Gaspar, Indaial e Timbó. Estas leis definiram uma área de expansão na qual estão incluídos Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Botuverá, Brusque, Doutor Pedrinho, Guabiruba, Ilhota, Luiz Alves, Rio dos Cedros e Rodeio (Figura 5).

Tais municípios integram a área de expansão da Região Metropolitana do Vale do Itajaí por apresentarem, conforme Art. 4º da lei “dependência de utilização de equipamentos públicos e serviços especializados do Núcleo Metropolitano, com implicação no desenvolvimento da região” e “perspectiva de desenvolvimento integrado, através da complementaridade de funções”. Tal definição inseriu os municípios nos critérios de obrigatoriedade definidos pelo Estatuto da Cidade para a elaboração de um Plano Diretor Municipal.

Figura 5 – Divisão político-administrativa da Região Metropolitana do Vale do Itajaí.



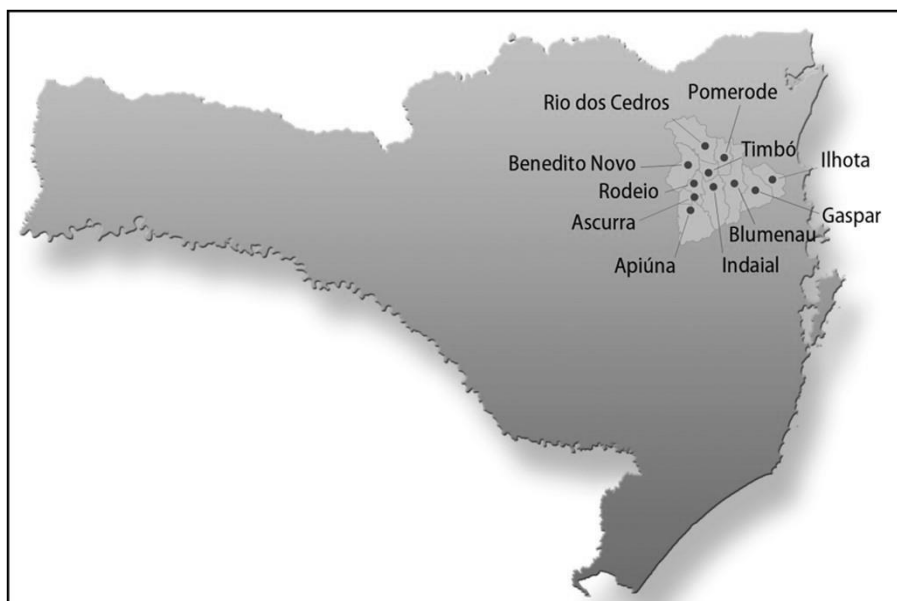
FONTE: AMMVI, 2013.

Essas cidades integram a Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí – AMMVI – que tem o objetivo, segundo seu Estatuto, de fortalecer e integrar os municípios e a região com as demais esferas governamentais. Essa Associação é uma entidade com personalidade jurídica, de direito privado cujo reconhecimento de Utilidade Pública se efetuou pela Lei Estadual nº 4850, de 7 de junho de 1973.

Para representar os municípios em assuntos de interesse comum ligados à gestão de serviços públicos, uso racional dos recursos naturais e de proteção ambiental, gestão de patrimônio, ações e políticas de desenvolvimento local e regional e aquisição e administração de bens para uso compartilhado entre os integrantes foi criado o CIMVI – Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí. Este é um “Consórcio Público, de acordo com a Lei nº 11.107/05, sob a forma de associação pública de natureza autárquica Inter federativa”, composto pelos municípios de Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Dr. Pedrinho, Indaial, Pomerode, Rio dos Cedros, Rodeio e Timbó.

Por estarem inseridos na Região Metropolitana do Médio Vale do Itajaí e por reconhecerem a necessidade de planejar o presente e o futuro das 10 cidades com população inferior a 20.000mil habitantes, 8 delas elaboraram seus planos diretores no ano de 2006 em ação conjunta com a Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí. Não participaram do processo as cidades de Luiz Alves e Ilhota que não fazem parte da AMMVI, conforme mostra a figura a seguir:

Figura 6 – Municípios pertencentes à AMMVI



FONTE: AMMVI, 2013

As cidades pequenas pertencentes a AMMVI - Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Botuverá, Doutor Pedrinho, Guabiruba, Rio dos Cedros e Rodeio, na aprovação das Leis dos Planos Diretores Municipais estabeleceram o prazo de 5 anos para revisão das mesmas. Assim, em 2013, as cidades revisaram suas Leis através da mesma parceria.

A ideia desse processo conjunto de elaboração dos Planos Diretores foi promover a construção de um pensamento integrado em torno das várias questões municipais, de forma a mostrar que, em muitos casos, essas podem ser tratadas de forma regional e, a partir disso, serem desenvolvidas alternativas para o desenvolvimento sustentável e integrado dos municípios. O processo foi dividido em cinco etapas (1) Estruturação das equipes e mobilização da comunidade; (2) Leitura da realidade municipal; (3) Elaboração das estratégias, propostas e diretrizes do plano; (4) Definição e discussão da pré-proposta; (5) Consolidação da proposta final para entrega na Câmara de Vereadores. A metodologia adotada consiste em capacitar a comunidade para a Leitura Participativa da Realidade Municipal, ao mesmo tempo que a AMMVI promove a Leitura Técnica. (ÁVILA; KANNENBERG, 2009, p.119)

O processo de revisão dos Planos Diretores de Desenvolvimento Sustentável dessas cidades foi realizado através da parceria entre as Prefeituras Municipais e a Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí. A revisão, realizada em 2013, considerou como base do novo documento, além dos Planos Diretores aprovados em 2006, as mudanças nas legislações federais e estaduais pertinentes, as transformações sociais e territoriais pelas quais as cidades passaram neste período e as contribuições da comunidade local através da participação da população local.

Quadro 11 – RESUMO – Médio Vale do Itajaí

Município	POPULAÇÃO 2010		População total 2010	Densidade (hab./km <sup>2</sup> )	TCA 00-10 (%)	IDH – M 2010
	Urbana	Rural				
Apiúna	4.288	5.312	9.600	19,45	1,21	0,708
Ascurra	6.457	955	7.419	66,37	0,68	0,742
Benedito Novo	5.804	4.532	10.331	26,62	1,31	0,740
Blumenau	294.773	14.238	309.214	594,44	1,68	0,806
Botuverá	1.310	3.158	4.468	14,74	1,75	0,724
Brusque	102.025	3.478	105.495	372,22	3,33	0,795
Dr. Pedrinho	2.019	1.585	3.604	9,59	1,58	0,716
Gaspar	47.126	10.855	57.958	150,07	2,25	0,765
Guabiruba	17.066	1.364	18.433	106,17	3,57	0,754
Indaial	52.927	1.927	54.794	127,41	3,15	0,777
Pomerode	23.823	3.936	27.772	128,57	2,30	0,780
Rios dos Cedros	5.110	5.174	10.280	18,51	1,41	0,729
Rodeio	9.424	1.498	10.914	85,24	0,50	0,754
Timbó	34.296	2.478	36.817	288,99	2,29	0,784
TOTAL	606.448	60.490				

FONTE: AMMVI 2013 /IBGE, 2010. Organizado por GUMA, 2016.

O quadro 11 apresenta um resumo dos dados populacionais das cidades pertencentes à AMMVI, destacando Benedito Novo e Rio dos Cedros. Observam-se os altos índices de desenvolvimento humano e a baixa densidade populacional da maioria das cidades.

## **3.2 Políticas públicas estaduais de Gestão e Planejamento Urbano em Santa Catarina**

É preciso considerar que cada problema urbano possui uma escala e que a possibilidade de união entre os poderes locais adequados à sua escala pode facilitar a resolução dos mesmos. As tentativas de descentralização administrativa, em muito, decorrem dos muitos polos que o Estado de Santa Catarina possui.

O processo de descentralização:

A ação supralocal geralmente pode lograr grande êxito em aumentar o “poder de diálogo, pressão e negociação” vis-à-vis ações isoladas dos municípios de determinada região, contribuindo para aumentar a acessibilidade a outras escalas espaciais e outros níveis de governo superiores. Não obstante, é necessário nessas experiências conjuntas que haja solidariedade institucional para evitar os conflitos de competência e as sobreposições entre as distintas esferas de poder. (BRANDÃO, 2011, p.130)

### **3.2.1 Secretarias e Agências de Desenvolvimento Regional e as Regiões Metropolitanas**

A Constituição Federal de 1988, atribuiu aos estados brasileiros a delimitação das regiões metropolitanas, antes atribuição federal. No ano seguinte, a Constituição do Estado de Santa Catarina trouxe, no artigo 114, a atribuição estadual de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões com o propósito de “(...) integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de seu interesse e de municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social”. O parágrafo 1º do mesmo artigo indica os dados ou fatores que serão considerados para instituição dessas regiões:

§ 1º — A instituição de região metropolitana se fará com base em avaliação do conjunto dos seguintes dados ou fatores, entre outros objetivamente apurados:

I - população, crescimento demográfico, grau de concentração e fluxos migratórios;

II - atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento;

III - fatores de polarização;

IV - deficiência dos recursos públicos, em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região. (Constituição Estadual de Santa Catarina, 1989, Art. 114)

Observa-se que além dos fatores econômicos, as questões demográficas já estão presentes nos critérios, assim como os fatores de polarização e a necessidade de compartilhamento de serviços e recursos públicos pela região estabelecida.

A Lei Estadual nº104/94 dispôs sobre os princípios da Regionalização do Estado de Santa Catarina, tratando das regiões metropolitanas no Art. 6º:

Art. 6º Considerar-se-á "Região Metropolitana" o agrupamento de Municípios limítrofes a exigir planejamento integrado e ação conjunta, com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum dos entes públicos nela atuantes, e que apresentar, cumulativamente, as seguintes características:

I – Densidade populacional bruta e/ou taxa de crescimento superiores à média do Estado, e população igual ou superior a seis por cento do Estado; ” (Lei nº 186/99)

II - significativa conurbação;

III - nítida polarização, com funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade e especialização;

IV - alto grau de integração socioeconômica.

Para a gestão do território catarinense o governo estadual estabeleceu regiões metropolitanas através das Leis Complementares Estaduais nº 162/98 e 495/10.

A Lei Complementar nº 162/98 Instituiu as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí e do Norte/Nordeste Catarinense. Ainda trouxe uma definição de Núcleo Metropolitano e das áreas de expansão metropolitanas, expressos no art. 3º e 4º, como segue:

Art. 3º Incluem-se no Núcleo Metropolitano os municípios que atendam, alternativamente, os incisos II, III ou IV, do art. 6º da Lei Complementar nº 104, de 04 de janeiro de 1994.

Art. 4º Incluem-se na Área de Expansão Metropolitana de Florianópolis, do Vale do Itajaí e do Norte/ Nordeste Catarinense os municípios que:

I – apresentem dependência de utilização de equipamentos públicos e serviços especializados do Núcleo Metropolitano, com implicação no desenvolvimento da região;

II – apresentem perspectiva de desenvolvimento integrado, através da complementaridade de funções.

Esta lei foi revogada pela Lei Complementar nº 381/ 07, que tratou sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Porém, a Lei Complementar nº 495/10 reestabeleceu e delimitou as regiões metropolitanas com novos formatos e as áreas de expansão metropolitana do estado de Santa Catarina, que passou a contar com 11 regiões: R.M. de Florianópolis, R.M. do Vale do Itajaí, R.M. do Alto Vale do Itajaí, R.M. do Norte/Nordeste Catarinense, R.M. de Lages, R.M. da Foz do Rio Itajaí, R.M. Carbonífera, R.M. de Tubarão, R.M. de Chapecó, R.M. do Extremo Oeste e R.M. do

Contestado. Ficando assim, todas as cidades do estado vinculadas a alguma Região Metropolitana, seja no núcleo principal ou na sua área de expansão.

Apesar das implicações e novas demandas, inclusive legais como a obrigação de elaboração de Planos Diretores, trazidas aos municípios a partir da instituição de uma região metropolitana, não são muitas as ações e a importância dessa vinculação às R.M. na gestão dos municípios. O estado de Santa Catarina tem priorizado as iniciativas das Secretarias de Desenvolvimento Regional, aparentemente com mais poder de polarização e força política. Essa experiência de administração pública de Santa Catarina está melhor explicada no próximo item deste trabalho.

É certo que a política, posta em movimento ainda no primeiro semestre de 2003, está ancorada na SDR. Mas ela é complementada, por assim dizer, em 2006, com o Plano Catarinense de Desenvolvimento – o PCD 2015. Formal e legalmente tudo começa com a publicação da Lei Complementar Estadual nº 243, de 30 de Janeiro de 2003, em que é chamado à vida um novo aparato institucional – a nova estrutura administrativa do Poder Executivo estadual. (THEIS, 2011, p.180)

No ano de 2003, foi proposta uma divisão político-administrativa a partir da implantação de Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR), sendo primeiramente criadas vinte e nove secretarias no estado. Estes órgãos seriam os responsáveis pela condução de programas e projetos de promoção do desenvolvimento regional nas escalas macro, micro e sub-regionais.

Na tabela a seguir estão descritas as alterações na legislação que regulamenta as SDRs.

Quadro 12 - Criação e mudanças no marco legal e estrutura das SDR em Santa Catarina

<b>Data</b>	<b>Lei</b>	<b>Objetivo</b>	<b>N. SDRs criadas</b>
30/01/2003	LCP nº 243	Estabelecer nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo, implantação, descentralização e regionalização da estrutura administrativa. A execução das atividades da administração estadual será descentralizada e desconcentrada e se dará preponderantemente peças Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional e por outros órgãos de atuação regional.	29
28/02/2005	LCP nº 284	Estabelecer um modelo de gestão para a administração pública estadual, estrutura organizacional do poder executivo e reforma	30
07/05/2007	LCP nº 381	Estabelecer reforma administrativa na administração pública estadual em sua estrutura organizacional, secretaria de gestão dos fundos estaduais.	36

Fonte: ROVER e MUSSOI, 2010, p.146.

Até o final de 2015 eram 36 SDR em Santa Catarina, que contemplavam todo o estado, como no caso das regiões metropolitanas. Observa-se que, a divisão dessas regiões não acompanhou o recorte das regiões metropolitanas, assim duas cidades localizadas em

regiões metropolitanas diferentes podem fazer parte da mesma SDR. Alguns pesquisadores consideram de grande potencial a experiência de descentralização administrativa de Santa Catarina:

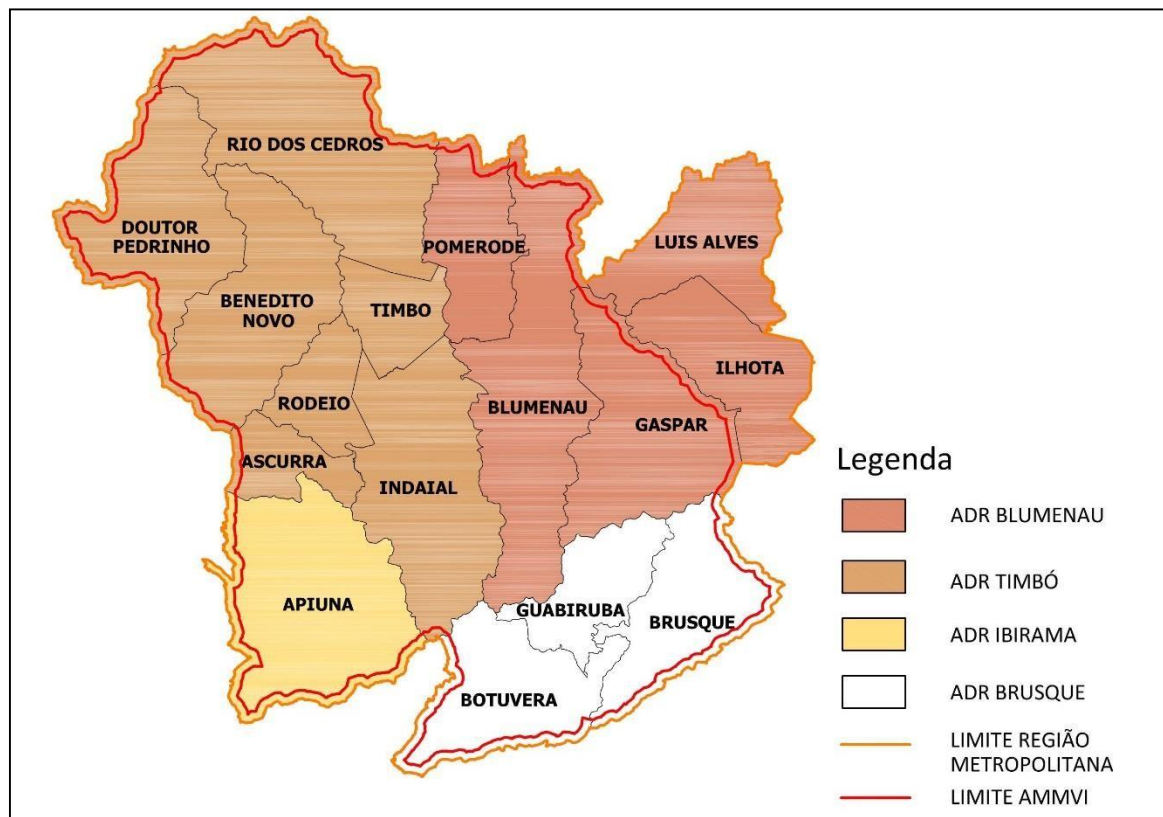
Um olhar mais atento ao caso das SDR, em Santa Catarina, mostra que ele é a experiência brasileira de maior potencial para uma qualificação na dimensão administrativa da descentralização do Estado, com isto oportunizando maior gama de recursos e poder para as microrregiões. A maioria das 36 regiões administrativas de Santa Catarina é predominantemente rural, o que cria uma oportunidade para cada um destes territórios organizar sua inserção e diferenciação nos processos de desenvolvimento estadual e nacional. (ROVER e MUSSOI, 2010, p.139)

Apesar das potencialidades descritas por ROVER e MUSSOI, no dia 17 de dezembro de 2015, o governo do estado de Santa Catarina publicou uma nova Lei nº 16.795, que transformou as 36 Secretarias de Estado De Desenvolvimento Regional -SDR em 35 Agências de Desenvolvimento Regional - ADR. Foi extinta a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis.

Tal ação é parte do processo de descentralização administrativa proposto pelo governo estadual desde a criação das SDRs. Conforme o Art. 2º da lei de criação as Agências se configuram como órgãos administrativos descentralizados com o propósito de auxiliar nas políticas públicas das regiões catarinenses, vinculadas ao Gabinete do Governador do Estado.

Conforme o Art. 4º da Lei de criação das ADR, entre as atribuições das Agências de Desenvolvimento Regional estão a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento (SPG); a compatibilização planejamento e das necessidades regionais com as metas do Estado; o apoio aos Municípios na execução de programas, projetos e ações, com vistas ao desenvolvimento sustentável regional e municipal; e a promoção de estudos para a instituição de consórcios, bem como de regras de funcionamento desses em âmbito regional. Competências extremamente importantes para o planejamento e a gestão das cidades catarinenses. A Figura 7 mostra como estão divididos nas ADR, os municípios pertencentes a Região Metropolitana do Vale do Itajaí

Figura 7 – Mapa da região da Metropolitana do Vale do Itajaí com a delimitação da AMMVI e das ADR



Fonte: AMMVI, 2013. Adaptado por GUMA, 2016.

### 3.3 Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí

O município, como unidade de gestão do desenvolvimento local, revela limites em termos de capacidade de investimentos, bem como quanto à escala de seu território para algumas ações econômicas, organizativas e ambientais, que exigem transcender as fronteiras municipais. (...) A formação de associações de municípios como organizações paraestatais tem um histórico de existência em Santa Catarina desde a década de 1960. (ROVER e MUSSOI, 2010, p.142)

A parti do reconhecimento do município como ente da federação, pela Constituição de 1988, a cooperação entre os entes federados ganhou importância e a permissão para a criação de associações de municípios passou a ser matéria de interesse presente na elaboração da Constituição Estadual de Santa Catarina, em 1989.

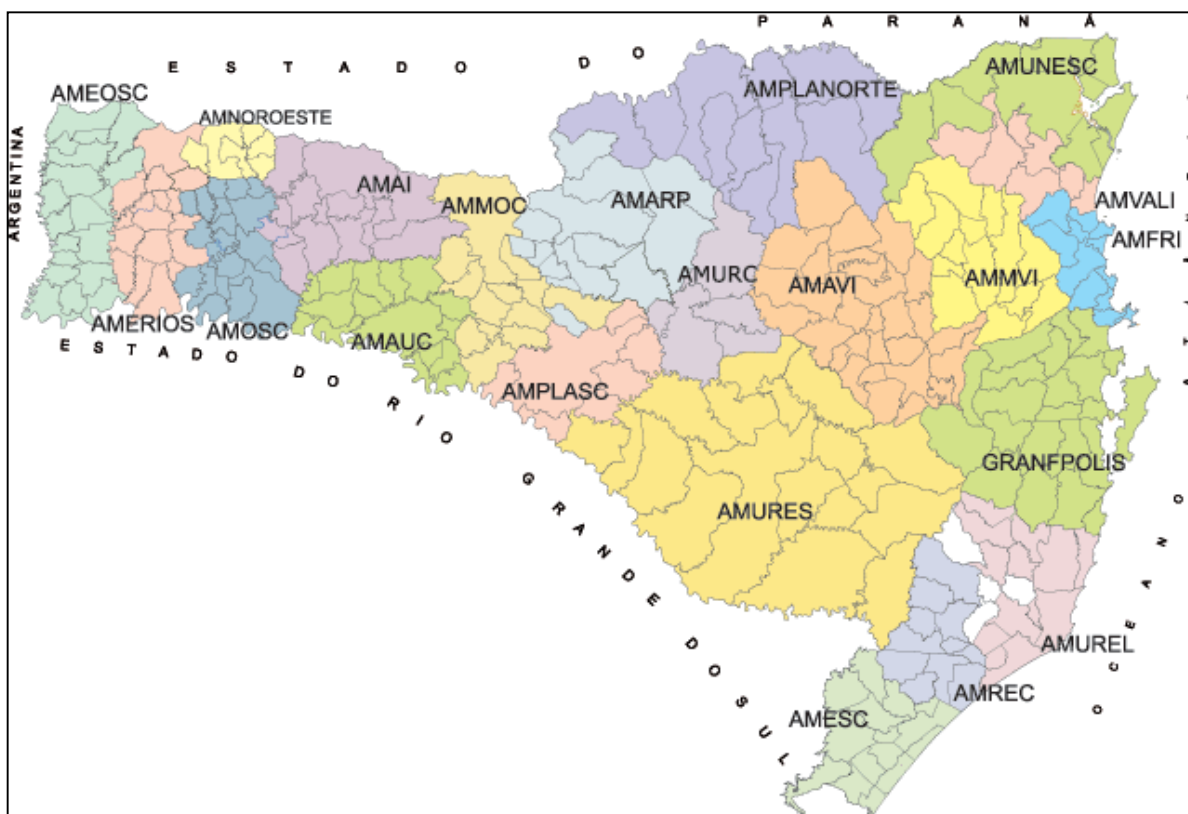
As associações de municípios são entidades com personalidade jurídica de direito privado, criadas por iniciativa do poder executivo municipal, com anuência, por meio de lei, do poder legislativo e respeitando a Constituição do Estado. O número mínimo de municípios exigidos para instituição de uma associação são dois, mas a Federação Catarinense de



Municípios (FECAM) exige oito. A duração das Associações é indeterminada, elas possuem estatuto próprio e não podem ter fins lucrativos. Possuem ainda, autonomia política e administrativa perante a União e os Estados, e a prestação de contas se dá aos municípios associados.

“Novas categorias territoriais potencializam o surgimento de processos associativos locais, permitindo a viabilização de projetos nas mais diversas áreas. Como muitos destes lugares não apresentam porte ou densidade para a provisão de serviços públicos, este consorciamento possibilitam ganhos de escala, representando alternativa importante para o enfrentamento de variados problemas, tais como disposição de lixo e abastecimento de água. Na maioria das vezes, tais formas cooperativadas em associações intermunicipais impuseram-se pela necessidade de problemas concretos.” (BRANDÃO, 2011, p.124)

Figura 8 – Mapa das áreas de abrangência das Associações de Municípios de SC.



Fonte: FECAM, 2013

Atualmente, todos os municípios catarinenses estão integrando alguma associação de município, como pode ser verificado na Figura 8.

A gestão de políticas públicas à escala municipal, seja centralizada nos administradores políticos municipais, seja utilizando mecanismos de ampliação da participação e representação dos interesses, através de mecanismos de governança local, possibilitou duas percepções em termos de escala: uma quanto aos potenciais da gestão municipal para a promoção do desenvolvimento, outra quanto às limitações desta escala territorial para forjar alguns processos, que produzem melhores resultados quando

organizados em escalas superiores a municipal. (ROVER e MUSSOI, 2010, p.142)

O Quadro 13 mostra as cidades que foram representadas na presidência da AMMVI, nos últimos 16 anos. Observa-se que não há distinção quanto ao número de habitantes ou porte do município para ocupar tal cargo.

Quadro 13 – Presidentes da AMMVI

1999	Décio Nery de Lima	Blumenau
2000 – 2001	Roberto Schulz	Apiúna
2002	Marildo Domingos Felippi	Rio dos Cedros
2003	Décio Nery de Lima	Blumenau
2004	Waldir Ladehoff	Timbó
2005	Oscar Schneider	Timbó
2006*	Adilson Luis Schmitt	Gaspar
2007	Érico Kriek	Pomerode
2008	Olímpio José Tomio	Indaial
2009	João Paulo Kleinubing	Blumenau
2010	Jamir Schmidt	Apiúna
2011	Paulo Eccel	Brusque
2012	Carlos Alberto Pegoretti	Rodeio
2013	Laércio Schuster	Timbó
2014	Sérgio Almir Santos	Indaial
2015	Paulo Roberto Weiss	Rodeio
2016	Fernando Tomaselli	Rio dos Cedros

Fonte: AMMVI. Organizado por GUMA, 2016.

No próximo item deste trabalho, está apresentada uma das principais ações da AMMVI no que se refere ao planejamento urbano das cidades pequenas da região: a viabilização da elaboração e revisão dos Planos Diretores locais.

### **3.3.1 A ação conjunta para elaboração dos Planos Diretores**

Ascurra, Apiúna, Benedito Novo, Botuverá, Doutor Pedrinho, Guabiruba, Rodeio e Rio dos Cedros, Ilhota e Luiz Alves são os municípios pertencentes à Região Metropolitana do Médio Vale do Itajaí que possuem menos de 20.000 habitantes e que, após a promulgação do Estatuto da Cidade precisaram elaborar seus Planos Diretores Municipais.

Ilhota e Luiz Alves, que não pertencem a AMMVI, elaboraram suas leis de forma isolada com contratação de consultoria privada. Já os demais municípios citados buscaram a solução para esta nova demanda junto à Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí, da qual são filiados. A seguir, imagens dessas cidades:

Imagem 1 – Imagem das cidades pequenas participantes





Fonte: Acervos municipais digitais. Organizado por GUMA, 2016.

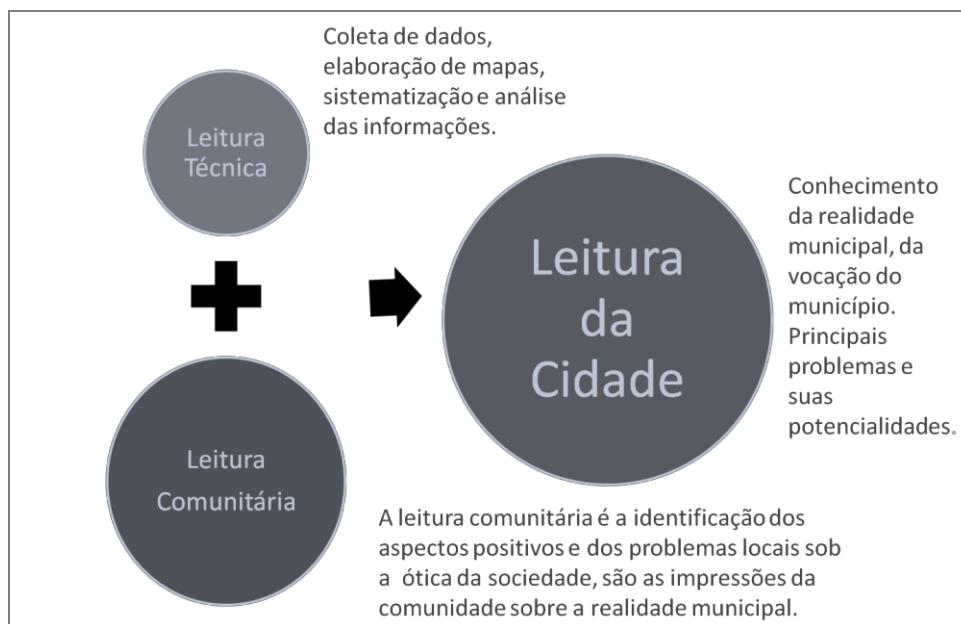
Para o trabalho, tanto em 2006 com a elaboração das leis, como em 2013 quando da revisão das mesmas, foram organizadas as equipes de trabalho com técnicos da AMMVI, técnicos municipais locais e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano locais. No primeiro processo esses conselhos eram inexistentes e em 2013 foram, na maioria dos casos, reativados. A etapa de Levantamento de Dados e sua posterior sistematização, identificou a situação atual do município tanto na área urbana como na área rural, através do levantamento de dados socioeconômicos, físico-territoriais, culturais, de uso do solo e de infraestrutura existentes, além das visitas a campo. Este levantamento inicial serviu de base para o diagnóstico municipal, sendo que para a Revisão dos Planos, o ponto de partida foi o relatório de 2006.

Considerando que os municípios não possuíam Planos Diretores até o ano de 2006, o processo de elaboração das leis contou com reuniões e discussões sobre o plano diretor em todo o território municipal. Os princípios que guiaram os trabalhos foram assim definidos:

1. Incentivo ao associativismo intermunicipal para enfrentar questões semelhantes e apresentar soluções integradas;
2. Respeito à realidade físico-geográfica, bem como aos aspectos sociais, culturais e econômicos do município;
3. Propiciar a participação popular em todas as fases do processo de planejamento;
4. Construção pactuada das estratégias e das propostas urbanísticas;
5. Incentivo à implantação de esferas municipais de planejamento que contemplem o caráter democrático e participativo do Plano Diretor;
6. Apoio à implantação de um sistema municipal e regional de planejamento e de gestão territorial, com a finalidade de gerar informações e dados necessários para o desenvolvimento urbano e regional. (AMMVI, 2013, P.30)

A elaboração do diagnóstico com a Leitura da Realidade Municipal foi desenvolvida por meio da integração de dois processos que ocorreram simultaneamente(...): a Leitura Técnica e a Leitura Comunitária. Estas diversas etapas foram coordenadas pela equipe técnica da AMMVI em conjunto com a equipe técnica do município. (AMMVI, 2013, p.32)

Figura 9 - Esquema da Construção da Leitura da Cidade.



Fonte: AMMVI, 2013.

Em 2006, a Leitura Técnica, com o objetivo de coletar e analisar os dados oficiais municipais, a organização de todo o processo, a elaboração dos projetos de Lei e da cartografia municipal, foi realizada pelos técnicos representantes da AMMVI e das prefeituras. Naquele momento não existia algum tipo de informação ou conhecimento organizado, a equipe partiu de dados dos institutos oficiais de estatística e do levantamento *in loco*.

Em 2013 a Leitura Técnica foi dividida em duas escalas de compreensão da realidade de cada cidade: o regional e o local. No contexto regional foram analisadas as relações entre as 14 cidades pertencentes ao Médio Vale do Itajaí que compõe a AMMVI. Considerando que todas as cidades pertencem à mesma bacia hidrográfica e possuem características sociais e culturais comuns, a finalidade foi aprofundar o conhecimento da realidade regional orientando a atuação local e abrir caminhos para um processo de planejamento regional. Já a análise do contexto municipal apresentou a realidade físico-geográfica e os aspectos sociais, culturais e econômicos do município, tendo como documento base o relatório produzido pela equipe que atuou em 2006. O diagnóstico de cada dimensão citada com o levantamento de informações e confecção de mapas serviu de apoio para as discussões com a comunidade.

Para a elaboração dos mapas no ano de 2006 foi utilizada a imagem do Satélite Spot 4 de 2005, com 10 (dez) metros de resolução (...). Já para o ano de 2013 o Estado de Santa Catarina através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico Sustentável disponibilizou um Levantamento Aerofotogramétrico que mapeia na escala 1:10.000 os recursos hídricos e a altimetria de todo o Estado, além de codificar os trechos e bacias. Com este

recurso foi possível atualizar e levantar todos os viários do município e fazer um estudo do uso do solo do município. (AMMVI, 2013, P.35)

A Leitura Técnica contemplou também as transformações ocorridas na legislação federal nos últimos 7 (sete) anos, as mudanças ocorridas nas cidades e os desastres naturais que afetaram a região, principalmente em 2008 e 2011.

Já a comunidade tomou conhecimento do processo e auxiliou na construção da Leitura Comunitária que contou com oficinas temáticas – onde foram elaboradas as estratégias, propostas e diretrizes para o planejamento urbano municipal e as Audiências Públicas. “Também foram organizadas reuniões com as equipes e Conselhos de Desenvolvimento Urbano de todos os municípios para discussão e esclarecimentos sobre o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade, entre outros temas”. (AMMVI, 2013, P.31).

O processo de Leitura Comunitária elaborado nas cidades pequenas “teve como finalidade primeiramente divulgar o que é o Plano Diretor e o Porquê se revisa, buscando através do conhecimento da realidade local por parte da comunidade, identificar os principais problemas e potencialidades do município, para assim poder definir a cidade desejada” (AMMVI, 2013, p.32). Foram realizadas, também, durante todo o processo, reuniões com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano, que trataram sobre os temas presentes nos Planos Diretores ou correntes na Cidade.

O objetivo do trabalho com a comunidade no processo de atualização dos Planos Diretores foi de apresentar as propostas feitas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano criando um espaço de análise, debates e sugestões entre todos os participantes e atender aos parâmetros de participação e comunicação exigidos pelo Estatuto da Cidade. Para efetivar essa participação, as Prefeituras Municipais e a AMMVI organizaram oficinas de planejamento e audiências públicas.

Após a realização das oficinas de planejamento e dos diagnósticos municipais, foram realizadas as Audiências Públicas para apresentação das propostas, dos resultados e dos projetos de Lei em cada município. A entrega do Relatório Final e do Projeto de Lei do Plano Diretor aos responsáveis municipais encerrou os trabalhos. Conforme determinação do Estatuto das Cidades, a aprovação ficou sob responsabilidade de cada Câmara Municipal.

A experiência posta em prática pela AMMVI ao conjugar os esforços de oito municípios para uma primeira elaboração dos seus Planos Diretores, junto à ênfase dada à participação e à capacitação da comunidade demonstrou a preocupação de construir coletivamente o Plano e, com isso, despertar a comunidade para responsabilidade coletiva perante o futuro do município. Esta experiência foi considerada naquele momento inovadora pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Nacional de Deputados, e a AMMVI foi convidada a expor seus resultados em Brasília, na 7ª Conferência das Cidades. A participação popular durante o processo se constituiu não somente numa exigência legal, mas também num pressuposto inicial para a legitimação das propostas e da Lei do Plano Diretor. (AMMVI, 2013, P.45)

Das oito cidades que participaram do processo de revisão dos planos diretores, duas foram selecionados para este estudo de caso: Benedito Novo e Rio dos Cedros

Nas páginas seguintes, estão apresentadas as questões relativas ao planejamento municipal dessas cidades. Esse estudo permite uma análise mais aprofundada dos processos de elaboração dos Planos Diretores locais, analisando o planejamento e a gestão urbana dessas localidades, a partir dos Planos Diretores elaborados em 2006 e das Revisões ocorridas em 2013.





## **4 Benedito Novo e Rio Dos Cedros-SC: O Planejamento e a Gestão Urbana Nas Cidades Pequenas**

Neste capítulo estão desenvolvidos os estudos das cidades escolhidas como referência empírica desta pesquisa: Benedito Novo e Rio dos Cedros, no Vale do Itajaí-SC.

As análises aqui apresentadas utilizam como referência os critérios sugeridos por SOARES e MELO (2010, p.240) já apresentados no Capítulo sobre Cidades Pequenas e a Rede Urbana Brasileira. Estes abordam questões de tamanho populacional, dados socioeconômicos e funcionalidade. Este último tratando das diversas funções da cidade, suas relações e suas distribuições dentro do espaço urbano.

A investigação das questões ligadas ao planejamento e a gestão da cidade contempla um levantamento do corpo técnico municipal e das legislações urbanas adotadas, segundo critérios de levantamento da pesquisa MUNIC do IBGE, 2015. Entendendo que o Plano Diretor, após o Estatuto da Cidade, é o principal instrumento de Planejamento Urbano Municipal são realizadas, também, análises nos planos dessas duas cidades pequenas, no processo de elaboração, monitoramento e controle, quanto ao conteúdo da lei em si.

No que se refere as análises dos conteúdos desses Planos Diretores, partiu-se de quatro eixos: estratégias para o desenvolvimento local, acesso à terra urbanizada, acesso a equipamentos e serviços urbanos e sistema de gestão e participação democrática. A definição desses eixos segue os temas adotados pela “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”, explicada no Capítulo I.

As duas cidades são vizinhas, possuem menos de 20.000 mil habitantes, apresentam grande potencial turístico e ambiental. Possuem, ainda, algum grau de dependência de Blumenau e das demais cidades da região, principalmente nos setores mais complexos de serviços de saúde, de ensino técnico e superior e de prestação de serviços.

Especialmente, a área urbana de Rio dos Cedros encontra-se com o perímetro de Timbó. Processo semelhante, porém, com menor densidade de ocupação, ocorre entre Benedito Novo e Doutor Pedrinho.

Além dos motivos já citados, também motivaram o estudo o fato de Benedito Novo localizar-se numa área bastante acidentada e ter sido a cidade com mais moradores participando da oficina de planejamento e da audiência pública revisão do plano diretor, em 2013. Ainda, a relação de Rio dos Cedros com as imensas barragens de geração de energia

localizadas na área rural do município e com a cidade de Timbó, são relevantes na análise dessa cidade pequena.

O quadro 14 apresenta um resumo com os principais dados dessas cidades pequenas:

Quadro 14 – Quadro Resumo Comparativo – Benedito Novo e Rio dos Cedros

	Benedito Novo	Rio Dos Cedros
Ano de fundação	1961	1961
População 2010	10.336 hab	10.284 hab
Área	388.798 km <sup>2</sup>	554.077 km <sup>2</sup>
Densidade	26,58 hab/ km <sup>2</sup>	18,56 hab/ km <sup>2</sup>
Economia	Industria	Serviços
IDH 2010	0,74	0,72
P.D. 2006	Aprovado 2006	Aprovado 2006
P.D. Revisão	Aprovado 2016	Aprovado 2014
Classificação REGIC 2007	Centro Local	Centro Local

Fonte: Censo IBGE, 2010. AMMVI, 2013. Organizado por GUMA, 2016.

Podemos observar, a partir do Quadro 14, que os municípios possuem o mesmo ano de fundação, quase o mesmo número de habitantes e a mesma classificação regional. As diferenças principais estão na área territorial, na densidade demográfica e no setor responsável pelo maior PIB municipal.

Nas páginas seguintes estão apresentadas de forma separada cada uma das cidades propostas para este estudo.

## 4.1 Benedito Novo

Benedito Novo localiza-se no nordeste do estado de Santa Catarina, na região do Médio Vale do Itajaí, conforme mostra a Figura 10.

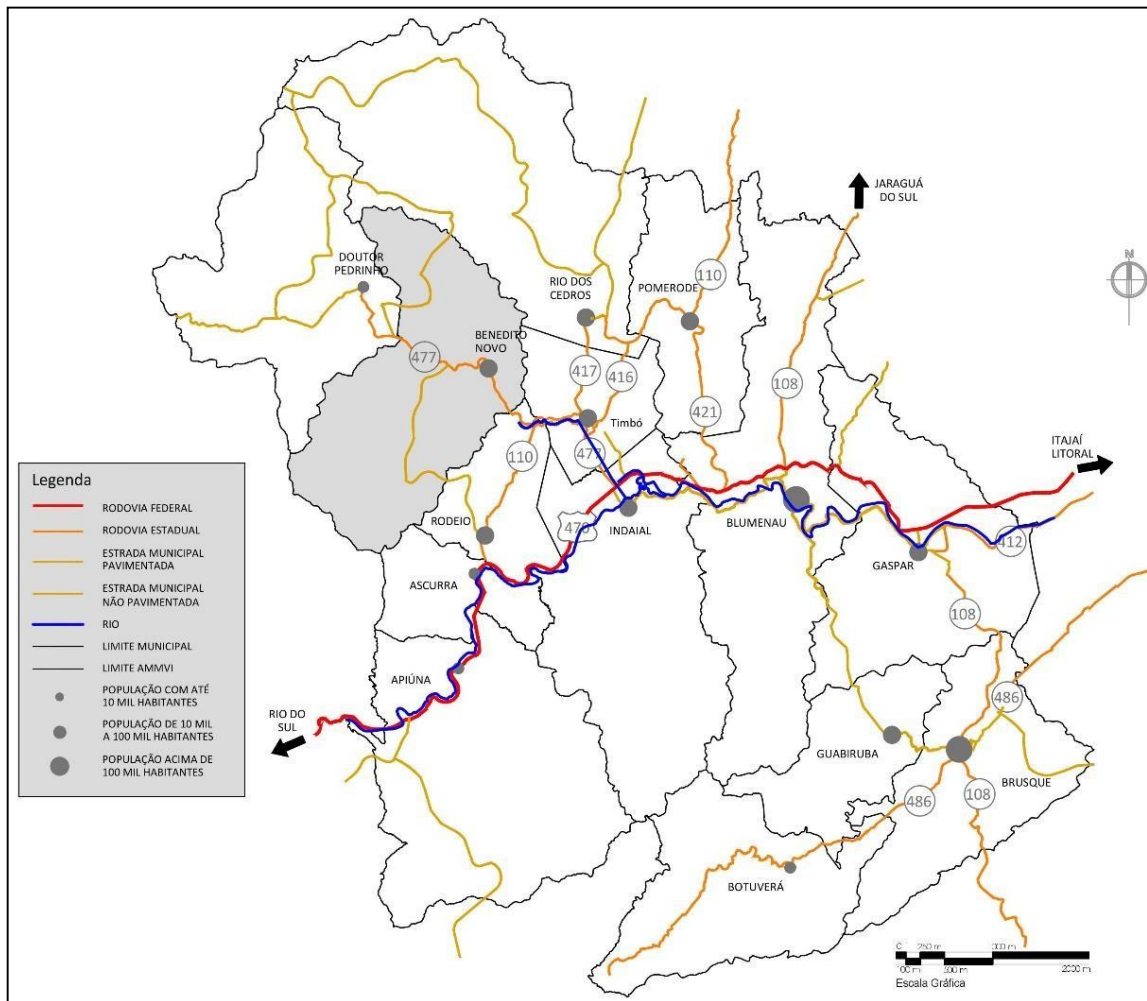
Figura 10 - Mapa de Santa Catarina com destaque para Benedito Novo



Fonte: IBGE Cidades.

Emancipada de Timbó, a localidade de Benedito Novo foi elevada à categoria de município, através da lei nº 805 de 20 de dezembro de 1961. Com população originária da colonização alemã, italiana e polonesa, localiza-se ao longo da Bacia do Rio Benedito, a uma altitude de 130 metros acima do nível do mar. O território municipal limita-se ao norte com os municípios de Doutor Pedrinho e Rio dos Cedros; ao Sul com Acurra, Ibirama e Rodeio; ao Leste com Rio dos Cedros, Rodeio e Timbó; e ao Oeste com Doutor Pedrinho e José Boiteux (figura 11).

Figura 11 – Mapa da Região da AMMVI e conexões, com destaque para Benedito Novo



Fonte: AMMVI, 2013. Adaptado por GUMA, 2016.

A cidade se desenvolve ao longo da SC 477, que em alguns trechos já está municipalizada e é a via mais importante e estruturadora do sistema viário municipal. O traçado da via acompanha o Rio Benedito e faz a ligação com a cidade de Timbó e com a BR 470, que dá acesso a Blumenau, principal nó da Rede Urbana do Médio Vale do Itajaí.

A parte central da cidade desenvolve-se linearmente na estreita faixa de terra entre o leito do Rio Benedito, a estrada intermunicipal e os morros do entorno (Imagem 2 e 3).

Imagem 2 – Área central da cidade de Benedito Novo - SC



FONTE: Festa das Tradições 2013 – hphotus. Adaptado por GUMA, 2016.

Imagem 3 – Área central da cidade de Benedito Novo – SC



FONTE: Festa das Tradições 2013 – hphotus. Adaptado por GUMA, 2016.

A seguir estão apresentados brevemente os dados populacionais, socioeconômicos e funcionais de Benedito Novo. Posteriormente, são abordados os temas relacionados ao planejamento e a gestão urbana e o Plano Diretor local.

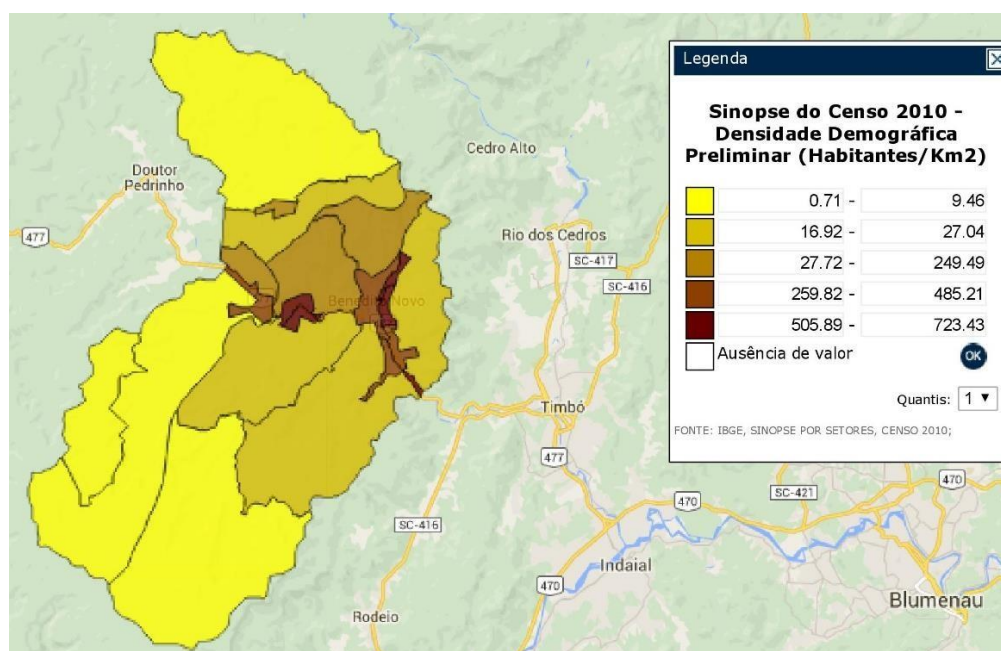
#### 4.1.1 Dados Populacionais

Em 1991, residiam aproximadamente 8.385 habitantes em Benedito Novo. Este número aumentou para 10.336 habitantes, em 2010, segundo o IBGE. Com um território de 388,798km<sup>2</sup>, o município possui densidade populacional de 26,58 hab./km<sup>2</sup>.

Em 1991, a população ainda era majoritariamente rural, já em 2010 O censo do IBGE 2010, registrou 5.804 habitantes na área urbana e 4.532, na área rural. Observa-se que, apesar de já ser urbana, a quantidade de população rural é bastante significativa.

O perímetro urbano de Benedito Novo compreende o Centro e as localidades de Alto Benedito Novo, Santa Maria e Barra de São João e abriga aproximadamente 56% da população. A pesquisa ainda indicou que a maioria da população é do sexo masculino, com idade entre 25 e 29 anos, ou seja, pessoas em idade considerada produtiva.

Figura 12 – Mapa da densidade demográfica por setor censitário.



Fonte: Sinopse Censo IBGE, 2010.

A Figura 12 mostra na área mais escura a porção mais densamente ocupada do território de Benedito Novo. Esta área coincide, obviamente, com a região central da cidade, na qual passam a SC 477 e o Rio Benedito.

#### 4.1.2 Dados Socioeconômicos

Benedito Novo apresenta IDHM - 2010 de 0,740, situado na faixa de Desenvolvimento Humano Alto, segundo o Atlas Brasil 2013. Esse valor representa um crescimento de 19,94% se comparado com o IDHM - 2000, cujo valor era de 0,617. A Educação foi a dimensão que mais cresceu em termos absolutos, entre 2000 e 2010, seguida por Renda e por Longevidade.

O crescimento, de 43,13% em 20 anos, está abaixo da média de crescimento nacional (47%) e abaixo da média de crescimento estadual (42%).

A demanda por habitação de interesse social na cidade de Benedito Novo ainda não é muito expressiva, mas já existem algumas moradias irregulares, construções em áreas de risco por declividade ou ocupando as margens dos cursos de água. Os indicadores de Habitação do Atlas Brasil 2013 indicam que 82% da população urbana tem água encanada, 100% possui energia elétrica, e a coleta de lixo atende 97% dos domicílios

As diferentes formas de organização social refletem as atividades e prioridades da população de uma cidade. No caso de Benedito Novo, entidades representativas da sociedade estão ligadas ao comércio/ trabalho, igrejas e aos clubes de tiro.

Os principais eventos que ocorrem no município são a Festa do Rei (ou do Tiro), Festa Italiana dos Queijos e Vinhos (junho) e a Festa das Tradições (novembro).

Segundo dados do setor econômico da AMMVI, o Produto Interno Bruto de Benedito Novo em 2006 foi de 221 milhões e em 2010 de 211 milhões um decréscimo de aproximadamente 10 milhões. Para 2012 a estimativa é de 237 milhões, o que indica um possível aumento.

A cidade possui áreas industriais junto à urbanização no centro e no Norte do seu território. O Jornal digital Nexo, em parceria com o Centro de Estudos da Metrópole desenvolveu uma pesquisa que investiga onde foi gasto, em 2014 e 2015, o dinheiro público em quase todas as cidades do Brasil de acordo com os dados disponíveis. Os gastos são apresentados por áreas de atuação: saúde, transporte, educação, urbanismo, entre outros. No caso de Benedito Novo, os principais gastos com dinheiro público são com Educação, Saúde e Urbanismo (Quadro 15). Assim como chamam a atenção os baixos investimentos em Assistência Social, Lazer e Cultura.

Quadro 15 - Gastos de Benedito Novo em 2015

ÁREAS	% DO GASTO TOTAL	GASTO PER CAPITA	GASTO A MAIS QUE A MÉDIA DOS MUNICÍPIOS DO BRASIL
Educação	26,90%	R\$ 537,49	28,40%
Saúde	25,10%	R\$ 501,71	78,07%
Urbanismo	16,40%	R\$ 328,42	95,60%
Administração	10,30%	R\$ 206,20	23,67%
Transporte	5,10%	R\$ 101,56	0,00%
Agricultura	3,30%	R\$ 66,17	91,25%
Encargos especiais	2,90%	R\$ 58,16	42,19%
Assistência social	1,20%	R\$ 23,98	25,75%
Desporto e lazer	1,10%	R\$ 21,44	96,56%
Cultura	0%	R\$ 0	66,57%
Outros	7,70%	---	

Fonte: NEXO. Organizado por GUMA, 2016.

### **4.1.3 Dados Funcionais**

Este item trata das diversas funções da cidade, suas relações e suas distribuições dentro do espaço urbano. Conforme o REGIC 2007, Benedito Novo é considerado um centro local, dependente diretamente de Blumenau.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de 2006 tem como um dos objetivos gerais incentivar as atividades turísticas do município e no Capítulo da Políticas Setoriais há uma seção destinada a “Política de Incentivo ao Turismo” que tratou de ações para promover o turismo sustentável através do incentivo ao trabalho e cultura como objeto de divulgação turística, turismo regional, melhora na infraestrutura, eco e agroturismo, melhoria paisagística e de sinalização. Ainda, foram demarcadas Zonas de Interesse Ambiental e Turístico – ZIAT1, que são áreas com características especiais destinadas preferencialmente ao uso turístico. Tais zonas encontram-se próximas ao Ribeirão Santa Maria e Liberdade, a Gruta Santo Antonio e a Gruta dos Índios. Porém, ainda não existe política de incentivo ao turismo implantada no município. Essa diretriz se manteve na revisão do Plano Diretor, em 2013.

Benedito Novo é integrante do chamado Vale Europeu, região do estado de Santa Catarina colonizada principalmente alemães e italianos. A cidade se destaca pelas paisagens naturais, vales e morros, vegetação e recursos hídricos abundantes. As quedas d’água são pontos interessantes de visitação e prática de esportes, ainda pouco explorados pelo município.

A arquitetura enxaimel, resultante da colonização alemã, e o Distrito de Santa Maria, de características tipicamente italiana, ainda possuem exemplares preservados que merecem ser conhecidos. Na paisagem urbana de Benedito Novo, a interação cidade X natureza é bastante significativa pois a cidade se acomoda conforme o curso do rio Benedito e a topografia do Vale. Devido à baixa densidade e altura das edificações, de quase todos os pontos da área urbana é possível observar a natureza do entorno.

A região sofre com os desastres naturais, segundo informações da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil do município, os maiores eventos climáticos, chuvas e deslizamentos, ocorridos em Benedito Novo datam de 2008 e 2011. Conforme indicam os próprios decretos, a imprevisibilidade dos eventos foi agravada pelos cenários de fragilidade ambiental das áreas ocupadas pelo município e pelo despreparo da população e do poder público local para situações de catástrofes.

Em 2008, devido a enxurradas, ocorreram deslizamentos que atingiram 274 edificações, deixando 922 desabrigados e ocasionando 2 mortes. A maior enchente registrada

---

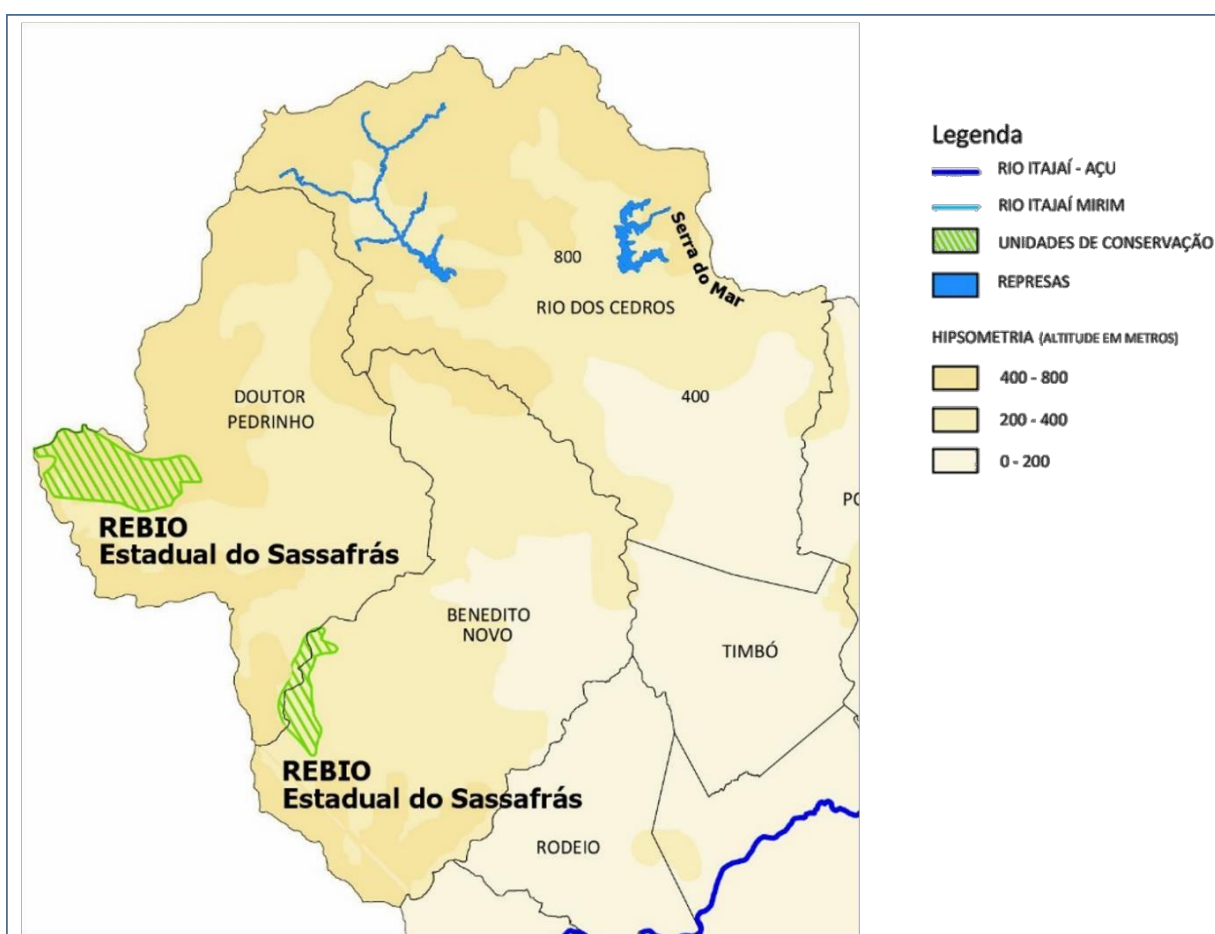
<sup>1</sup> Capítulo II, Seção II, Subseção II, Art. 39<sup>a</sup>



em Benedito Novo ocorreu em setembro de 2011, principalmente na área central da cidade atingindo 237 edificações e deixando 944 desabrigados.

No território municipal está localizada uma parte da Reserva Biológica Estadual do Sassafrás (Figura 13), delimitada pelo Decreto 2.221 de 1977, inserida na Região Hidrográfica do Vale do Itajaí, com duas glebas localizadas no território do município de Doutor Pedrinho e outra em Benedito Novo. Em Benedito Novo localiza-se a gleba menor, com aproximadamente 1.361ha na comunidade de Alto São João. Doutor Pedrinho possui a maior gleba na localidade de Forção, na divisa com os municípios de Rio Negrinho e José Boiteux.

Figura 13 - Mapa localizando a REBIO Estadual do Sassafrás.



Fonte: AMMVI, 2013. Adaptado por GUMA, 2016.

A Reserva possui Plano de Manejo criado em 2010, e a FATMA é a entidade gestora local. Pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Benedito Novo ela localiza-se na Macrozona I, dentro da Zona de Preservação Permanente e da Zona de Proteção Controlada e Agrícola. Não existe área de urbanização próxima à reserva, o que minimiza ou torna praticamente inexistente o conflito de usos na área

#### **4.1.4 Planejamento e gestão urbana em Benedito Novo**

Para o levantamento dos dados apresentados a seguir, foram utilizados principalmente os dados disponíveis nos IBGE e nos relatórios técnicos, fornecidos pela AMMVI, dos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor Municipal. Além disso, outra fonte importante da pesquisa foram os dados da prefeitura municipal através do sítio digital institucional – <http://www.beneditonovo.sc.gov.br/> - que possui um sistema online no qual disponibiliza as informações da cidade de forma atualizada. Ainda, foi realizada visita in loco pela autora, no mês de dezembro de 2015, na qual além do registro fotográfico, foram atualizadas e complementadas informações junto aos técnicos municipais.

##### **4.1.4.1 Corpo Técnico Municipal**

A administração municipal de Benedito Novo está dividida em 7 secretarias, além de uma Coordenadoria de Defesa Civil e o Gabinete do Prefeito, assim organizadas: Administração e Finanças, Saúde e Assistência Social, Educação e Cultura, Esporte, Turismo e Lazer, Agricultura e Meio Ambiente, Obras e Serviços Urbanos e, por fim, Planejamento e Trânsito.

A Secretaria de Planejamento e Trânsito está sem Secretário Municipal, desde a publicação da Lei Complementar 131/2015 que vinculou a secretaria diretamente ao Gabinete do Prefeito. O corpo técnico da secretaria possui 4 funcionários: um engenheiro civil, dois agentes administrativos e um fiscal de posturas. No escopo das responsabilidades desta secretaria estão, entre outras, o controle do Plano Diretor, a fiscalização de obras e posturas, cobrança de IPTU, parcelamento do solo e o controle da área rural - Incra.

Ainda, a cidade possui um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, denominado Concidades, criado através da Lei nº 1.379 de 11 de abril de 2006 como órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa. Observa-se que esse conselho foi criado por exigência de Lei Federal, para o acompanhamento do processo de elaboração do Plano Diretor, ocorrido em 2006. Posteriormente, foi reativado no ano de 2013 para o acompanhamento da revisão e atualização da Lei do Plano Diretor, ficando inativo desde então.

Observa-se que o corpo técnico da Secretaria responsável também pela gestão do Plano Diretor Municipal é bastante reduzido, o que dificulta o cumprimento das funções a ela designada. Situação agravada pela ausência de um conselho de desenvolvimento atuante.

#### **4.1.4.2 Legislação Urbana Existente**

A proposta para atualização do Plano Diretor de Benedito Novo, elaborada em 2013, e foi aprovada em março de 2016. O processo foi realizado durante gestão de um prefeito interino, devido à cassação do prefeito eleito em 2012 por crime ambiental. Uma nova eleição foi realizada em 01/06/15 e o atual prefeito iniciou sua gestão em 01/07/2015.

O Plano Diretor, aprovado em 2006, conforme entrevista com servidor público local, em dezembro de 2015, apesar de ser considerado genérico de direcionamento e amparo legal ao município, principalmente nas questões relacionadas à normatização das construções e ao meio ambiente, pois é o instrumento legal de regulamentação urbana mais atualizado existente até o momento.

A cidade não possui Código de Obras, o que tem dificultado bastante a aprovação de projetos. A falta de uma regulamentação para as obras dificulta a cobrança por parte dos técnicos do cumprimento de requisitos básicos como acessibilidade, ventilação, insolação e outros. Para aprovar projetos de natureza arquitetônica ou urbanística existe somente uma lista de documentos exigidos e, dentro da secretaria, um protocolo interno de avaliação.

Além do Plano Diretor de 2006, os servidores utilizam a LC 29/1963, que é o Código de Posturas Municipal. Uma medida tomada pelo poder público para frear as ocupações irregulares foi aprovar uma lei que torna obrigatória a apresentação do Alvará de Construção fornecido pela prefeitura para instalação de água ou luz em qualquer terreno da cidade.

Ainda, com LC 102/13, que alterou o do Código de Posturas do Município, a gestão municipal só permite a ocupação de um imóvel a partir da liberação do habite-se pela Prefeitura.

A Lei Orgânica de Benedito Novo possui no Capítulo II uma seção destinada a Política Urbana e outra, a Política Rural. Na primeira, encontramos os princípios da política de desenvolvimento urbano: pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; garantia do bem-estar de seus habitantes; desapropriação de imóvel urbano com prévia e justa indenização em dinheiro pelo Poder Público; e exigência de adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

Na seção da Política Rural está instituída a elaboração de um plano de desenvolvimento agropecuário, afim de incentivar a população a permanecer no meio rural através do fornecimento de infraestrutura que facilite a vida e preserve o meio natural daqueles locais. Além de fornecer orientações para os pequenos produtores relativas a todo o sistema de produção e organização rural, incentivando as associações e cooperativas e as práticas de agroindustrialização.

#### **4.1.5 Plano Diretor Municipal**

Até o ano de 2006, a cidade não possuía legislação urbana específica. O projeto de lei para a revisão para do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Benedito Novo foi elaborado e entregue pela equipe da AMMVI à Prefeitura da cidade em dezembro de 2013, porém, só foi aprovado no início de 2016, pela Lei 268 de 26 de agosto de 2015.

##### **4.1.5.1 Processo de Elaboração e Revisão**

Apesar da metodologia de elaboração e revisão ter sido construído de forma conjunta com alguns municípios vizinhos, o processo de implantação, monitoramento e controle é todo do poder local. Ou seja, o município é o único responsável pelo seguimento do processo. É importante ressaltar que é após a aprovação do Plano Diretor que ele poderá ou não auxiliar nas práticas de planejamento urbano.

A Lei 1365/06, autorizou o repasse de recursos financeiros municipais à AMMVI, conforme seu Art. 1º, “objetivando a manutenção da consultoria e assessoria técnica para atendimento das exigências da Lei 10.257/01- Estatuto da Cidade, e demais necessidades daí decorrentes”. Com o andamento dos trabalhos, mais uma lei foi promulgada, a Lei 1405/06, aumentando o prazo da Associação para finalização dos planos e transferindo recursos para adquirir, conforme o Art. 2º, “imagem de satélite para diagnosticar o uso do solo atual dos municípios, verificar o processo de conurbação entre eles e apoiar os trabalhos do Plano Diretor e de Planejamento Regional”.

O Plano Diretor foi instituído pela Lei Complementar 48, de 12 de dezembro de 2006, que no Art. 111 estabelecia prazo máximo de 1 (um) ano para a elaboração do Código de Obras e Posturas Municipais, a Lei de Parcelamento do Solo e a Lei do Perímetro Urbano.

A parceria formada entre a AMMVI e a Prefeitura Municipal de Benedito Novo possibilitou ao município, juntamente com outros 7 (sete) municípios da região, o cumprimento do prazo estipulado pelo Estatuto da Cidade para a criação de Planos Diretores Municipais para cidades pertencentes a Regiões Metropolitanas. A exigência, juntamente com a visão do município de que tal Lei seria fundamental ao desenvolvimento urbano local, motivou a aprovação da Lei Complementar nº 48 de 2006 que definiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Benedito Novo.

Após a aprovação do plano diretor de 2006, o perímetro urbano do município sofreu 2 alterações dadas pelas leis nº 1420, de 15 de dezembro de 2006 e lei nº 1548 de 08 de dezembro de 2009 que ampliaram o perímetro e denominaram as vias públicas.

Em agosto de 2008, a Lei Complementar 61 alterou o Anexo III- Tabela de índices Urbanísticos do Plano Diretor. Os recuos Frontais e os afastamentos laterais e de fundos foram ampliados na Zona de Urbanização.

Para a atualização do Plano Diretor de Benedito Novo, uma nova parceria foi firmada com a AMMVI. O processo contou, entre outras coisas, com a leitura comunitária que pretendeu ser o retrato da cidade a partir da vivência dos diferentes cidadãos que residem no município. O objetivo do trabalho foi de apresentar as propostas feitas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano criando um espaço de análise, debates e sugestões entre todos os participantes através de uma Oficina de Planejamento. Esta aconteceu no dia 08 de outubro de 2013, a partir das 18h30. Os trabalhos aconteceram no Salão Paroquial da Igreja Evangélica Luterana do Centro, espaço que também acolheu a Audiência Pública. Participaram ao todo, 60 (sessenta) moradores do município, representando principalmente a região central da cidade.

No dia 21 de novembro de 2013, aconteceu a Audiência Pública sobre a Revisão do Plano Diretor de Benedito Novo, que teve como objetivo apresentar o Projeto de Revisão da Lei, construído pela equipe técnica, Conselho da Cidade e a população que participou da Oficina de Planejamento.

Depois disso, a Proposta de Revisão da Lei do Plano Diretor de Benedito Novo, enviada à Câmara de Vereadores no final de 2013 e foi aprovada em março de 2016.

#### **4.1.5.2 Conteúdo do Plano Diretor**

Quadro 15 – Conteúdo do Plano Diretor

<b>CAPÍTULO</b>	<b>ARTIGOS</b>
CAPÍTULO I Das Diretrizes, Objetivos e Estratégias da Política Territorial	Art. 1 – 11
CAPÍTULO II Das Políticas Setoriais de Planejamento	Art. 12 - 24
CAPÍTULO III Do Macrozoneamento, Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo	Art. 25 - 47
CAPÍTULO IV Dos Parâmetros para Uso e Ocupação do Solo	Art. 48 -62
CAPÍTULO V Da Ampliação do Perímetro Urbano	Art. 63
CAPÍTULO VI Do Parcelamento do Solo para Fins Urbanos e Turísticos	Art. 64 - 103
CAPÍTULO VII Da Regularização Fundiária	Art. 104 - 109
CAPÍTULO VIII Dos Instrumentos Jurídicos-Urbanísticos	Art. 110 – 140
CAPÍTULO IX Dos Instrumentos de Regularização Fundiária	Art. 141 - 148
CAPÍTULO X Dos Instrumentos da Gestão Democrática	Art. 149 - 161

CAPITULO XI Das Disposições Finais e Transitórias	Art. 162 - 164
<b>ANEXOS</b>	
ANEXO I – Mapa de Macrozoneamento ANEXO II – Mapa de Zoneamento ANEXO III – Tabela de Índices Urbanísticos ANEXO IV - Tabela de Nível de Degradação ANEXO V – Tabela de Áreas Mínimas de Estacionamento	

Após um processo que contou com a participação da comunidade e do poder público, no P.D.D.S ficaram definidos os seguintes objetivos:

- Uso e ocupação do solo diversificado
- Adensamento em áreas já urbanizadas
- Inclusão social
- Proteção das APPs
- Preservação do patrimônio
- Integração territorial
- Recuperar custos da urbanização
- Definição de parâmetros para ocupação
- Mobilidade Urbana
- Desenvolvimento socioeconômico
- Atividades turísticas
- Cooperação regional

Para atingir estas metas e organizar a ocupação do solo foram definidas diretrizes e estratégias para as políticas nos mais diferentes setores urbanos, através de um Zoneamento Municipal refletido em uma Tabela de índices Urbanísticos. Tais definições visavam garantir o cumprimento da função social da terra urbana pública e privada e o bem-estar dos habitantes.

Os capítulos que tratam dos Objetivos do Plano Diretor, das Políticas Setoriais de Planejamento, dos Parâmetros de Uso e Ocupação do Solo, dos Instrumentos Jurídicos Urbanísticos e de Gestão Democrática permanecem com a mesma redação do Plano Diretor de 2006, porém com alteração na numeração de alguns dos seus artigos.

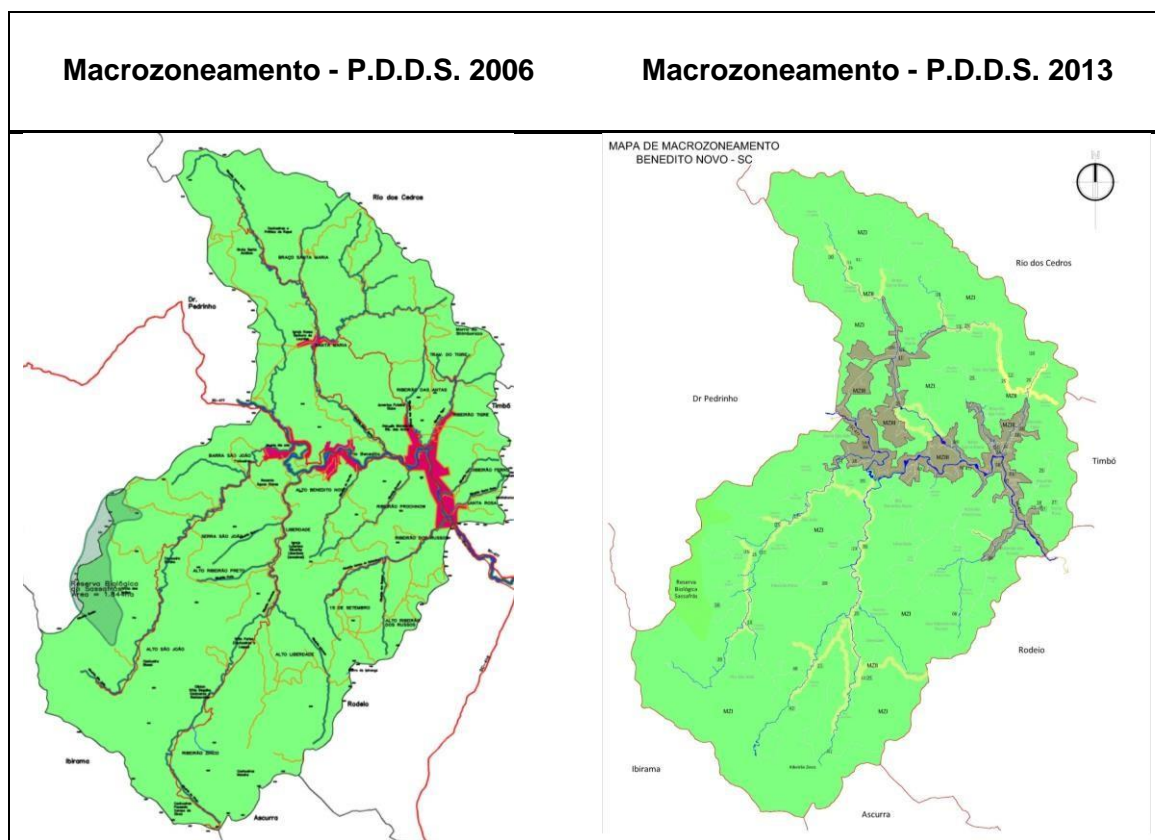
Entre as principais alterações propostas é possível destacar as mudanças no Zoneamento do Território, no Perímetro Urbano Municipal

O município passou de 2 para 3 Macrozonas: a Macrozona de Interesse Ambiental e Agrícola com características predominantemente rurais, a Macrozona de Interesse Ambiental e Turística, antes inexistente, que apresenta áreas de interesse turístico e baixa densidade de ocupação, e a Macrozona Urbana, onde se concentra a maior parte dos moradores e da infraestrutura de Benedito Novo. Conforme segue:

- MZ I - Macrozona de Interesse Ambiental e Agrícola: ZPP - Zona de Preservação Permanente e ZPAA - Zona de Proteção Ambiental Controlada e Agrícola;
- MZ II - Macrozona de Interesse Ambiental e Turístico: ZPP - Zona de Preservação Permanente e ZIAT - Zona de Interesse Ambiental e Turístico;
- MZ III - Macrozona Urbana: ZPP - Zona de Preservação Permanente, ZI - Zona Industrial, ZU - Zona de Urbanização, ZEU - Zona de Expansão Urbana e ZEIS - Zona Especial de Interesse Social.

Houve algumas modificações da divisão de cada Macrozona em Zonas de Planejamento, além das alterações na área ocupada por cada uma delas que pode ser identificada nas figuras 14 e 15, apresentadas na sequência.

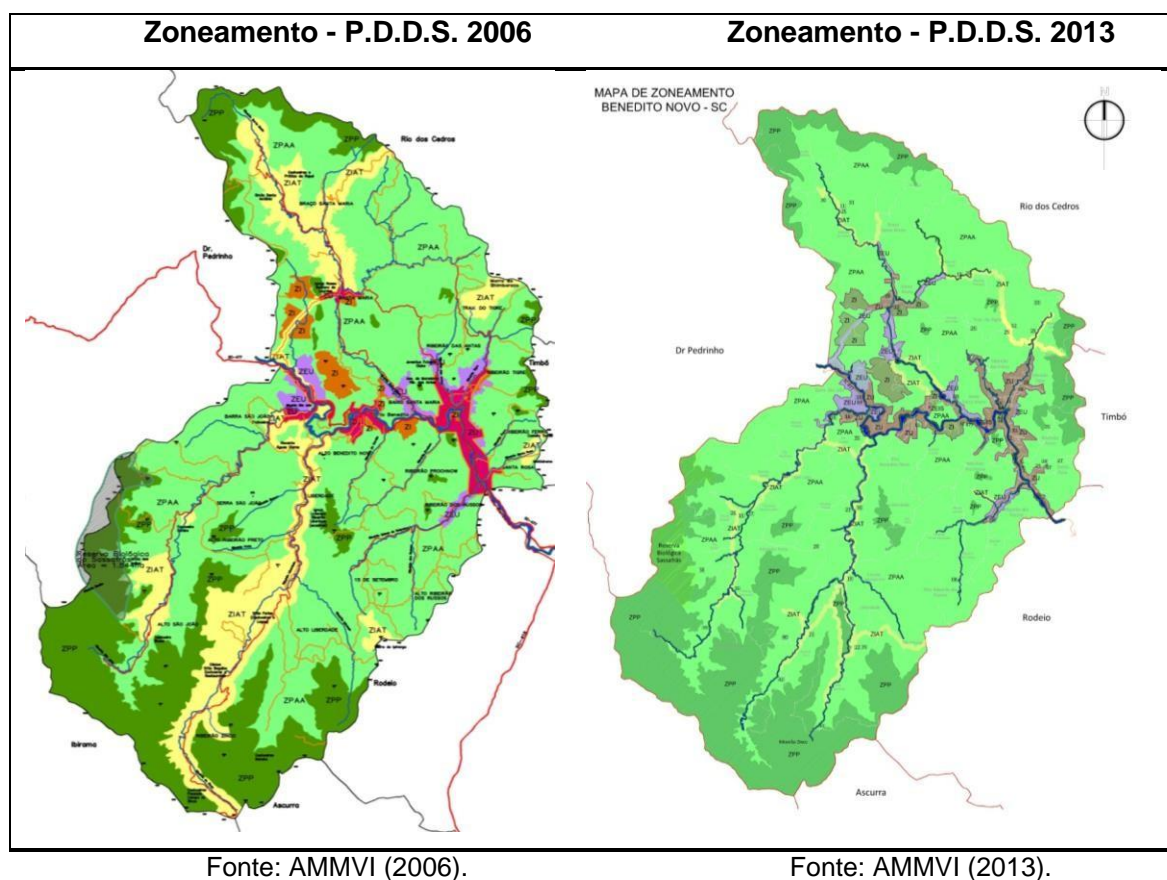
**Figura 14 – Macrozoneamento PDDS 2006 x Macrozoneamento PDDS 2013**



Fonte: AMMVI (2006).

Fonte: AMMVI (2013).

Figura 15 – Zoneamento PDDS 2006 X Zoneamento PDDS 2013

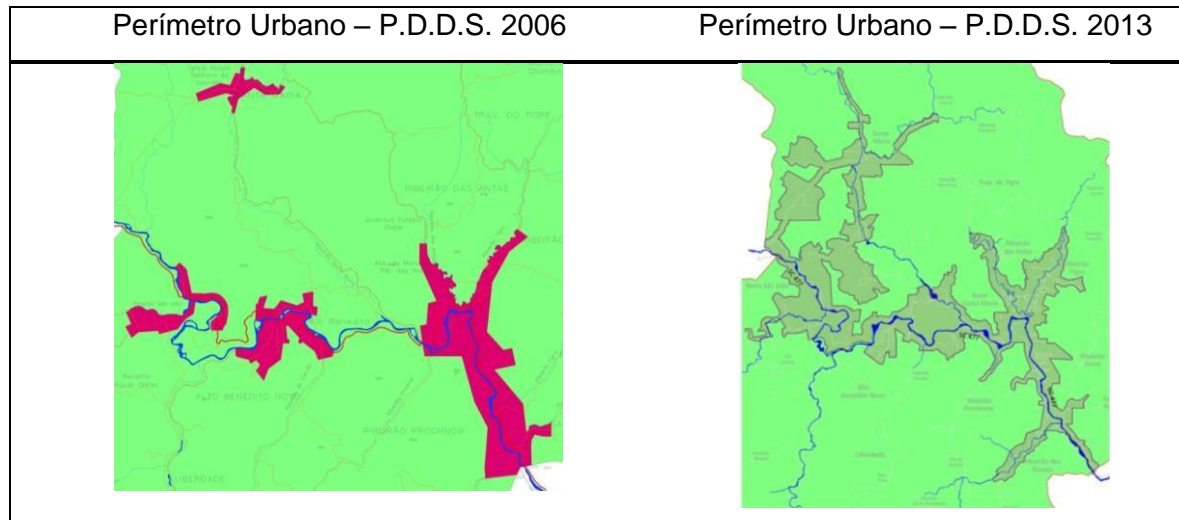


Observa-se que houve uma diminuição nas áreas ocupadas pela Zona de Interesse Ambiental e Turístico, principalmente na porção norte e sul do município. As Zonas Industriais foram mantidas praticamente em toda sua totalidade e grandes áreas que antes eram de expansão urbana já se tornaram urbanas. Além disso, duas áreas ocupadas pela Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) foram acrescentadas, e novas ZEUs (Zonas de Expansão urbana) foram mapeadas indicando um crescimento da área urbana no sentido oeste/noroeste.

Sobre a Ampliação do Perímetro Urbano, a Figura 16 ilustra a área considerada urbana no mapa do Plano de 2006 e o mapa com a proposta de alteração. A proposta consistiu em unir o perímetro urbano, anteriormente fragmentado, visto que as áreas que ligavam esses pequenos centros já estão densificadas e ocupadas de forma a caracterizar uma área urbana.



Figura 16 – Perímetro Urbano PDDS 2006 X Perímetro Urbano PDDS 2013



Fonte: AMMVI (2006).

Fonte: AMMVI (2013).

a. Estratégias para o Desenvolvimento Municipal

I - estruturação urbana;

II – integração regional;

III - promoção do desenvolvimento sustentável.

b. Acesso à Terra Urbanizada

A inserção de dois capítulos tratando da Regularização Fundiária dá embasamento ao Poder Público para tratar dessas questões. São classificados os tipos de Regularização Fundiária e estabelecidos os elementos mínimos contemplados nos projetos com este fim. Ainda, são previstos Instrumentos da Regularização Fundiária que precisarão de regulamentação através Lei Municipal Específica: Zonas Especiais de Interesse Social; Concessão do Direito Real de Uso e Concessão Especial para Fins de Moradia; Áreas Privadas: Usucapião Especial Urbana e Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse.

Macrozona de Interesse Ambiental e Agrícola com características predominantemente rurais, a Macrozona de Interesse Ambiental e Turística, antes inexistente, que apresenta áreas de interesse turístico e baixa densidade de ocupação, e a Macrozona Urbana, onde se concentra a maior parte dos moradores e da infraestrutura de Breda Novo.

c. Acesso a equipamentos e serviços urbanos: Habitação, Saneamento Básico, Transporte e Mobilidade e Meio Ambiente

O Conselho Municipal de Habitação foi instituído pela Lei 1454, de março de 2008, como órgão deliberativo e controlador da Política de Habitação, subordinado à Secretaria

Municipal de Planejamento e Trânsito responsável, também, pela estruturação do Fundo Municipal de Habitação que foi criado pela mesma Lei.

O processo de elaboração do Plano Municipal de Habitação iniciado em 2011 foi cancelado, através de rescisão contratual com a empresa vencedora da concorrência pelo não cumprimento dos prazos.

Atualmente, a coleta de resíduos sólidos é feita pela prefeitura municipal, que recolhe e leva até uma Central de Triagem onde é realizada a separação do lixo. Os rejeitos e resíduos orgânicos são levados até o aterro sanitário de Timbó, distante aproximadamente 20km, que está sob responsabilidade do CIMVI.

Está em processo de elaboração um Plano de Resíduos Sólidos Intermunicipal sob a coordenação do Consórcio Intermunicipal do Médio Vale Itajaí. Ainda, está em estudo a instalação de uma usina de biometanização que seria implantada em Blumenau e atenderia todos os municípios da AMMVI.

Benedito Novo possui um Plano de Saneamento aprovado pela Lei nº 1.658, de 14 de março de 2012. Tal documento abrange os serviços relativos a abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, como também drenagem e manejo de águas pluviais.

Assim como no Plano de 2006, nas disposições finais o Poder Executivo ficou responsabilizado por encaminhar à Câmara Municipal projetos de leis adequados aos princípios e dispositivos do Plano Diretor, estabelecendo: Código de Obras e Revisão do Código de Posturas Municipais; Lei Municipal de Parcelamento do Solo; Decreto de Regulamentação e Descrição do Perímetro Urbano; e Plano de Mobilidade Urbana.

Devido à inexistência de uma Lei Municipal de Parcelamento do Solo e a necessidade do poder público de possuir regramentos e diretrizes para os novos loteamentos, desmembramentos, e condomínios que virão a existir em Benedito Novo, o capítulo da Lei destinado ao Parcelamento do Solo foi bastante alterado. As atualizações trataram da legalização de lotes já consolidados, dos índices para parcelamentos com fins sociais, urbanos e turísticos, dos condomínios horizontais urbanos, dos loteamentos industriais e dos desmembramentos.

Este último problema bastante recorrente nas pequenas cidades, visto que a maioria dos lotes ainda têm grandes dimensões e, com frequência, são ocupados por várias residências pertencentes à mesma família. Ainda, foram propostos neste capítulo o gabarito das novas vias, resultantes dos processos de loteamento, e a exigência de espaços para implantação de ciclovias ou ciclo faixas numa das laterais nas mesmas.

#### d. Sistema de Gestão e Participação Democrática

A cidade possui uma série de Conselhos exigidos pela legislação federal de diferentes áreas, como educação, Defesa Civil, entre outros. O Conselho da Cidade, criado em 2006, só foi reativado para o processo de revisão do Plano em 2013 e atualmente não está atuado.

O acesso às informações da gestão municipal é facilitado pelo portal online municipal: [www.beneditonovo.sc.gov.br](http://www.beneditonovo.sc.gov.br). Organizado através do Sistema de Gerenciador de Portais Municipais desenvolvido em parceria com a Federação Catarinense de Municípios - FECAM e integrado à RedeCIM - Rede Catarinense de Informações Municipais, com o apoio da AMMVI.

## 4.2 Rio dos Cedros

Rio dos Cedros foi fundada por imigrantes italianos há mais de 50 anos, na região norte do Médio Vale do Itajaí, em Santa Catarina (Figura 17). Em 19 de dezembro de 1961, o Decreto-Lei Estadual nº 793 criou oficialmente o município, em território extenso emancipado do município de Timbó, que faz fronteira com a porção sul de Rio dos Cedros, ao Norte estão Rio Negrinho e Corupá, a Oeste Benedito Novo e Doutor Pedrinho e ao Leste, Jaraguá do Sul e Pomerode.

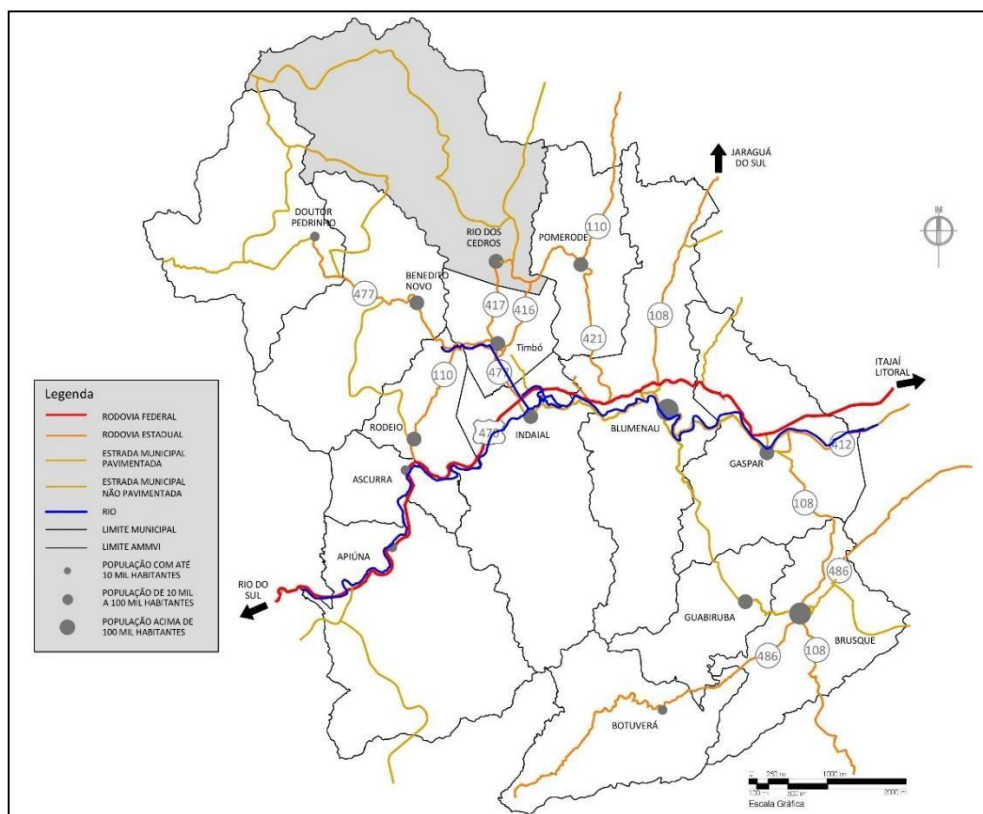
Figura 17 - Mapa do estado de SC com destaque para Rio dos Cedros



Fonte: IBGE Cidades, 2016.

A principal conexão de Rio dos Cedros com as cidades vizinhas se dá através da rodovia estadual SC 417, que em alguns trechos já está municipalizada. Esta é a via mais importante e estruturadora do sistema viário local, pois é a partir dela que se dá a ocupação da área urbana (Figura 18).

Figura 18 – Mapa do Médio Vale do Itajaí com destaque para Rio dos Cedros- SC



Fonte: AMMVI, 2013. Adaptado por GUMA, 2016.

A cidade acompanha o percurso do Rio dos Cedros (Imagem 4), que dá nome a mesma, em uma superfície com grande diferença de altitude entre a sede, na porção sul do território, e as localidades situadas ao Norte, variando de 75m a 1.020m acima do nível do mar. Na parte alta de Rio dos Cedros estão localizadas as barragens de Pinhal (Imagem 5), e de Rio Bonito (Imagem 6), que foram represadas nos anos 1950 para abastecer usinas de geração de energia elétrica da Celesc – Centrais Elétricas de Santa Catarina, e são pontos de interesse econômico, turístico e de lazer do município e da região.

Imagem 4 – Foto aérea da área urbana central de Rio dos Cedros.



Fonte: Prefeitura Municipal de Rio dos Cedros.

Imagem 5 – Barragem Pinhal



Fonte: Prefeitura Municipal de Rio dos Cedros. Disponível em: <http://riodoscedros.sc.gov.br/turismo/item/detalhe/14562>

Imagem 6 – Barragem de Rio Bonito



Fonte: Prefeitura Municipal de Rio dos Cedros. Disponível em: <http://riodoscedros.sc.gov.br/turismo/item/detalhe/14563>.

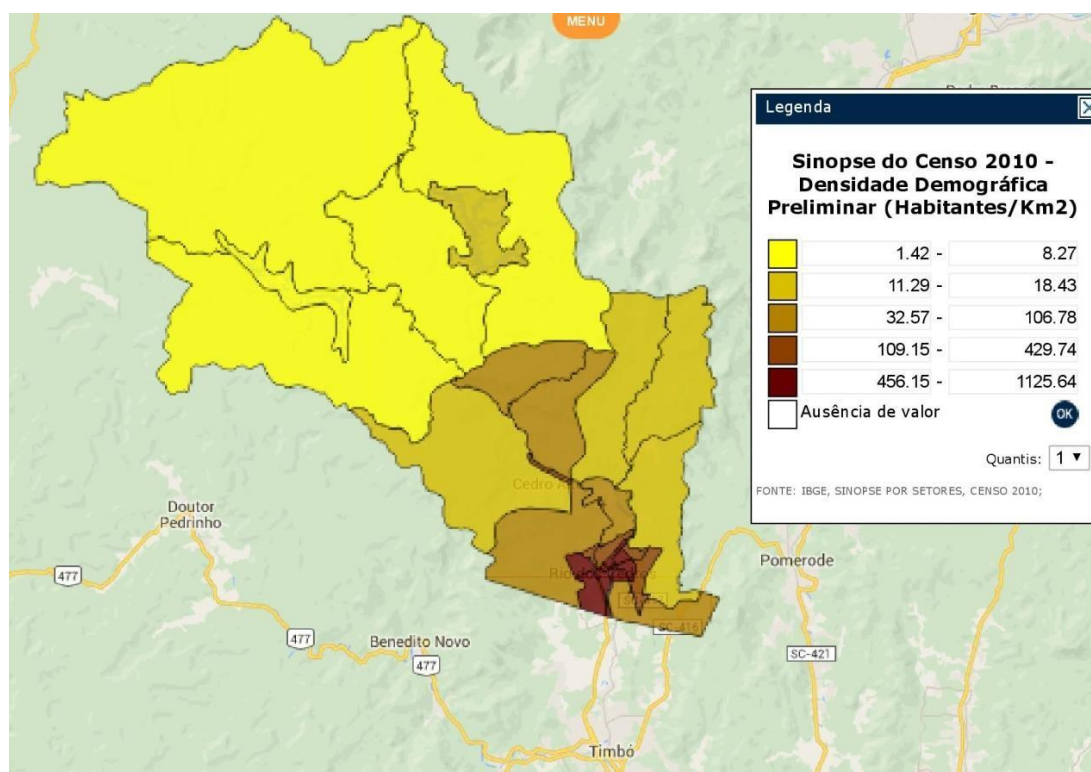
A seguir estão apresentados brevemente os dados populacionais, socioeconômicos e funcionais de Rio dos Cedros. Posteriormente, são abordados os temas relacionados ao Planejamento e a gestão urbana e o Plano Diretor local.

#### **4.2.1 Dados Populacionais**

Conforme o censo do IBGE de 2010, a população de Rio dos Cedros era de 10.284 habitantes. Destes, 5.110 habitantes residiam na área urbana, e a área rural possuía 5.175 habitantes. A população estimada para 2016 é de pouco mais de 11 mil habitantes, conforme o IBGE.

A densidade de ocupação do território é baixa, em média 18 hab./km<sup>2</sup>, sendo um pouco mais densa na área urbana e bastante rarefeita nas áreas rurais, que são a maior parte do município. Rio dos Cedros é um dos poucos municípios da região que ainda possuía, em 2010, população rural maior que a urbana, indicando uma taxa de urbanização municipal de 49,69%. (Figura 19).

Figura 19 – Mapa da densidade demográfica por setor censitário.



Fonte: Sinopse Censo IBGE, 2010.

#### 4.2.2 Dados Socioeconômicos

Segundo o Atlas Brasil 2013, Rio dos Cedros apresenta IDHM - 2010 de 0,729, situado na faixa de Desenvolvimento Humano Alto. Em 2000, o valor era de 0,626, o que indica um crescimento de 16,45%. A dimensão que mais cresceu em termos absolutos, entre 2000 e 2010, foi a Educação (com crescimento de 0,189), seguida pela Renda e pela Longevidade. Ainda, no comparativo com o crescimento do IDHM em 20 anos com o estado e o país, Rio dos Cedros teve um incremento no seu IDHM de 44,36% nas últimas duas décadas, abaixo da média de crescimento nacional (47%) e acima da média de crescimento estadual (42%).

Os indicadores de habitação do Atlas Brasil 2013 indicam que 84,88% da população urbana têm água encanada, 100% possui energia elétrica, e a coleta de lixo atende 99,50% dos domicílios. Segundo a Secretaria Municipal de Saúde, a estrutura de atendimento básico do município é composta por 4 unidades básica de saúde, além do Hospital Dom Bosco, onde são prestados atendimentos de urgência e emergência e internação de baixa complexidade.

No território municipal existem duas barragens, do Pinhal e do Rio Bonito, que são de grande importância, pois além de atrativos turísticos também proporcionam a principal fonte de renda local, que é a produção de energia elétrica. Segundo a assessoria de economia da AMMVI, os setores de maior representatividade na economia de Rio dos Cedros em 2012

foram a geração de eletricidade e gás, e o comércio e reparação de veículos automotores, respectivamente.

O Jornal digital Nexo, em parceria com o Centro de Estudos da Metrópole desenvolveu uma pesquisa que investiga onde foi gasto, em 2014 e 2015, o dinheiro público em quase todas as cidades do Brasil de acordo com os dados disponíveis. Os gastos são apresentados por áreas de atuação: saúde, transporte, educação, urbanismo, entre outros.

No caso de Rio dos Cedros, os principais gastos são em educação, saúde e urbanismo, já as áreas de Assistência Social, Desporto e Lazer e Cultura são os que possuem os menores percentuais de gasto *per capita* (Quadro 16).

Quadro 16 – Gastos de Rio dos Cedros em 2015

Áreas	% do gasto total	Gasto per capita	Gasto a mais que a média dos municípios do brasil
Educação	28,60%	R\$ 651,48	45,33%
Saúde	22,40%	R\$ 509,46	44,15%
Urbanismo	13,20%	R\$ 299,33	87,99%
Administração	11,30%	R\$ 257,48	30,93%
Transporte	6,60%	R\$ 149,18	85,79%
Agricultura	3,80%	R\$ 87,04	85,73%
Encargos Especiais	2,90%	R\$ 64,92	76,80%
Assistência Social	2,30%	R\$ 53,06	12,77%
Desporto E Lazer	1%	R\$ 23,55	63,78%
Cultura	0,70%	R\$ 15,19	45,73%
Outros	7,20%	---	0,00%

Fonte: NEXO. Organizado por GUMA, 2016.

Observa-se, também no Quadro 16, que os gastos públicos de Rio dos Cedros são maiores que a média das outras cidades do Brasil, principalmente em urbanismo, transporte e agricultura. Pela pesquisa do NEXO, comparando com Benedito Novo, Rio dos Cedros teve, em 2015, gasto *per capita* maior nas seguintes áreas: administração, educação, transportes e encargos especiais.

#### 4.2.3 Dados Funcionais

Rio dos Cedros é considerado pelo REGIC 2007, um centro local, conectado com Timbó, que se conecta com Blumenau. Para o REGIC 2007, um centro local tem sua centralidade e atuação dentro dos limites do seu município, servindo aos seus habitantes que, na maioria dos casos, são menos de 10.000.



A interação cidade X natureza em Rio dos Cedros forma paisagens muito interessantes do ponto de vista paisagístico. O centro da cidade, situado em área plana, é cercado por morros que desenharam a topografia do Vale, e a horizontalidade das edificações permite que se observe a natureza do entorno em qualquer ponto da cidade. Como marcos de localização de referências, pode-se citar torres de igrejas e prédios baixos que se destacam pelos seus usos, como a prefeitura, hospital e o centro de eventos (Imagem 7).

Imagem 7 – Centro Urbano



1- Hospital Dom Bosco | 2 - Prefeitura Municipal | 3 - Praça central, Estação Rodoviária Municipal e Igreja Matriz | 4 - Rio dos Cedros | 5 – SC 407 Avenida Tiradentes | 6 – Centro de eventos municipal

Fonte: Prefeitura Municipal de Rio dos Cedros. Adaptada por GUMA, 2016.

A cidade cresce se adaptando ao percurso do Rio dos Cedros e da estrada (Imagem 7). O uso do solo misto se dá na cidade como um todo: residências, indústrias e áreas agrícolas convivem juntas. As edificações, em sua maioria com no máximo 8 pavimentos, abrigam residências e comércio, e nos galpões industriais funcionam fábricas têxteis e marcenarias. Ainda, na zona urbana é possível encontrar grandes áreas de cultivo.

Em 2005, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC IBGE, o município já apresentava Consórcio Público Intermunicipal na área da Saúde e do Turismo. Um convênio de parceria com o setor privado para a Assistência e o Desenvolvimento Social, e a garantia dos Direitos das Crianças e Adolescentes.

Os dados de 2015 mostram que Rio dos Cedros faz parte do Consórcio Público Intermunicipal nas áreas de Saúde, Turismo, Meio Ambiente, Saneamento Básico e Manejo de Resíduos Sólidos, que até hoje estão válidos.

Observa-se que, nos últimos anos, os prefeitos municipais também tiveram atuação como Presidentes da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (quadro 17). O que pode significar uma importante presença da cidade junto à Região na qual está inserida.

Quadro 17 – Gestores Municipais

PREFEITO	PERÍODO
João Floriani – 1º Prefeito nomeado	28/12/1961 a 11/04/1962
Albano Mattedi	11/04/1962 a 01/02/1963
Alfredo Berri	01/02/1963 a 31/01/1969
Tercílio Marchetti	31/01/1969 a 31/01/1973
Alfredo Berri	31-01-1973 a 31-01-1977
Helmuth Jansen	01/02/1977 a 31/01/1983
Valmor Busarello	01/02/1983 a 21/12/1988
Marcos Marchetti	01/01/1989 a 31/12/92
Walmor Lenzi	01/01/93 a 31/12/96 1996 – Presidente da AMMVI.
Marildo Domingos Felippi	01/01/97 até 31/12/2004 2002 - Presidente AMMVI.
Hideraldo José Giampiccolo	01/01/2005 até 31/12/2008
Fernando Tomaselli	01/01/2009 até 01/01/2017 2002 - Presidente AMMVI.
Fonte: Galeria de prefeitos – <a href="http://www.riodoscedros.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/21568">http://www.riodoscedros.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/21568</a> , Adaptado por GUMA, 2016.	

#### 4.2.4 Planejamento e gestão urbana em Rio dos Cedros

Para o levantamento dos dados apresentados a seguir, foram utilizados principalmente os dados disponíveis nos IBGE e nos relatórios técnicos, fornecidos pela AMMVI, dos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor Municipal. Além disso, outra fonte importante da pesquisa foram os dados da prefeitura municipal através do sítio digital institucional – <http://www.riodoscedros.sc.gov.br/> - que possui um sistema online no qual disponibiliza as informações da cidade de forma atualizada. Ainda, foi realizada visita in loco pela autora, no mês de dezembro de 2015, na qual além do registro fotográfico, foram atualizadas e complementadas informações junto aos técnicos municipais.

##### 4.2.4.1 Corpo Técnico Municipal

A estimativa do IBGE para a população de Rio dos Cedros em 2015 foi de 11.157 habitantes. Destes, 358 são funcionários ativos da administração direta municipal, conforme

informações da pesquisa MUNIC 2015. Número bastante superior ao do ano de 2005, por exemplo, que era de 261 funcionários.

Para gerir o município, em pesquisa realizada no final de 2015, constatou-se que a prefeitura municipal de Rio dos Cedros, possui a seguinte organização administrativa: Gabinete do Prefeito, Secretaria de Planejamento, Secretaria de Obras, Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, Diretoria de Cultura, Diretoria de Administração, Diretoria de Agricultura, Diretoria de Esportes, Diretoria de Recursos Humanos, Diretoria de Serviços Rodoviários, Diretoria de Tributação, Diretoria de Turismo, Subvenções Sociais, Patrimônio e Defesa Civil.

O corpo técnico da Secretaria de Planejamento é composto pelo Secretário Municipal, 2 engenheiros civis e técnicos administrativos. Essa secretaria é responsável pela aprovação e fiscalização da construção de edificações na cidade, assim como da gestão do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável municipal.

Estão informatizados os Cadastros da Saúde, Educação, Patrimônio e o banco de dados dos Funcionários, além da folha de pagamento e o controle da execução orçamentária.

#### **4.2.4.2 Legislação urbana existente**

A cidade possui um sistema online no qual disponibiliza a legislação urbana existente em Rio dos Cedros, outras informações foram encontradas através da MUNIC IBGE.

Até 2006, para regular o uso do solo urbano, a cidade contava somente com o Código de Obras e de Posturas municipais, que data de 1980. Com a aprovação do Plano Diretor em 2006, ficou o executivo municipal obrigado a elaborar os seguintes projetos de leis:

- Revisão do Código de Obras e de Posturas Municipais;
- Lei Municipal de Parcelamento do Solo;
- Lei de Regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade
- Decreto de Regulamentação e Descrição do Perímetro Urbano;
- Plano de Mobilidade Urbana.
- Plano Municipal de Habitação

Dos projetos de leis exigidos no Plano Diretor de 2006, somente dois foram consolidados. O primeiro foi a Lei nº 1.593, que dispôs sobre a Política de Habitação de Interesse Social, foi aprovada em 25 de novembro de 2008 e instituiu, ainda, o Conselho Municipal de Habitação – CMH, autorizando a criação do Fundo de Habitação do Município de Rio dos Cedros- FHDP. O segundo foi a ampliação e regulamentação do Perímetro Urbano de Rio dos Cedros, conforme disposto no macrozoneamento do Plano Diretor de 2006, aprovada em 11 de setembro de 2011, pela Lei Ordinária nº 1.748.

Com a revisão do Plano Diretor em 2013, foram sugeridas pela equipe técnica a elaboração de novas legislações urbanísticas para a cidade para o cumprimento das novas legislações federais aprovadas até então. Assim, na aprovação em 2015 do Plano Diretor ficou definido, através do Artigo 142, que o Executivo Municipal, em dois anos, estabelecerá ou revisará as seguintes leis urbanísticas:

- Código de Obras;
- Código de Posturas;
- Lei de Parcelamento do Solo;
- Lei de Regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade, constantes no presente Plano Diretor;
- Lei do Perímetro Urbano;
- Código Ambiental e
- Código de Mobilidade Urbana. (Exigência da Lei Federal nº 12.587/12)

Na mesma data de aprovação do Plano Diretor, foram aprovadas a Lei de Mobilidade Urbana e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

A Lei Complementar nº 270 de 26 de agosto de 2015, instituiu a Lei de Mobilidade Urbana de Rio dos Cedros, e foi aprovada na mesma data da aprovação da revisão do Plano Diretor, que possui em seus anexos Tabela de vagas de Estacionamento, previsão de alargamento de vias e um subcapítulo destinado à Mobilidade Urbana. Apesar disso, a referência ao Plano Diretor só aparece na parte inicial da Lei de Mobilidade Urbana do Município, no Parágrafo VI, do Art. 7º que trata dos objetivos. Ainda, é citado, pelo menos 8 vezes, o Conselho da Cidade como o responsável por autorizar situações específicas, projetos especiais.

A Câmara Municipal de Rio dos Cedros aprovou a Lei Complementar nº 269, de 26 de agosto de 2015, que trata do Parcelamento do Solo Urbano. Indicando, no Art. 3º que os parcelamentos só podem ser feitos seguindo os parâmetros e limites aprovados no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável.

No ano de 2015, também foi aprovada a Lei Complementar nº271, de 27 de outubro de 2015 - Código de Edificações, que estabelece as regras para a elaboração de projetos de construção na cidade, indicando no Art. 1º que devem ser obedecidas as diretrizes trazidas pelo Plano Diretor.

Ainda, a pesquisa MUNIC 2015, cita as seguintes legislações como parte integrante do Plano Diretor Municipal:

- Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social – existência
- Legislação sobre zona e/ou área de especial interesse – existência
- Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo

- Legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir
- Legislação sobre operação urbana consorciada
- Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança
- Legislação sobre unidade de conservação
- Legislação sobre direito de superfície
- Legislação sobre regularização fundiária
- Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental

Observa-se que, na verdade, o Plano Diretor aprovado não regula esses instrumentos, somente prevê a sua aplicação e remete para elaboração de Lei Municipal específica.

#### **4.2.5 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Municipal**

Até o ano de 2006, a cidade não possuía legislação urbanística particular, o projeto de lei para a revisão para do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Rio dos Cedros foi elaborado e entregue pela equipe da AMMVI à Prefeitura da cidade em dezembro de 2013, porém, só foi aprovado um ano e meio depois, pela Lei 268 de 26 de agosto de 2015.

##### **4.2.5.1 Processo de Elaboração e Revisão**

O primeiro Plano Diretor de Rio dos Cedros foi aprovado em 2006, Lei Complementar nº 25/06 e suas alterações, e a lei de revisão do Plano Diretor foi aprovada em agosto de 2015. Ambos elaborados em processo conjunto com outros municípios da região e coordenados pela Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí, conforme já explicado neste trabalho.

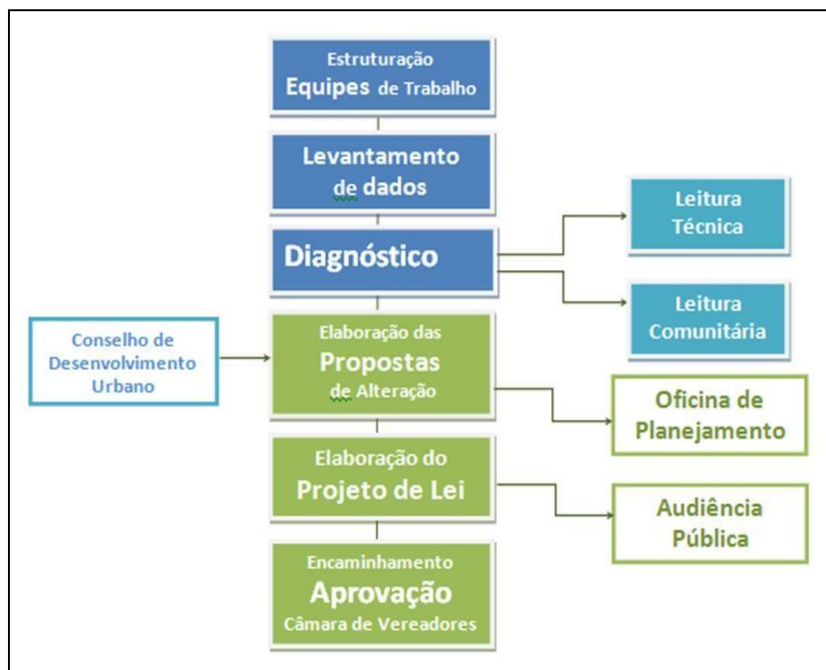
A metodologia utilizada para a revisão do Plano Diretor de Rio dos Cedros considerou os procedimentos utilizados na etapa de elaboração do primeiro Plano Diretor (2006), e os adaptou para o contexto atual, de acordo com os meios técnicos disponíveis e o tempo previsto para sua realização.

No ano de 2006 a equipe partiu do zero no que se refere a: diagnóstico, dados socioeconômicos, mapas, cartografia, etc. Para a elaboração dos trabalhos de revisão, o ponto de partida foi o próprio Relatório Final realizado no ano de 2006, que abordou informações importantes sobre o contexto municipal.

A metodologia básica adotada para a revisão do Plano Diretor de Rio dos Cedros (Figura 20) foi composta pelo diagnóstico, que contemplou uma Leitura Técnica e uma Leitura Comunitária; a elaboração das propostas de revisão juntamente com o Conselho de Desenvolvimento Urbano, que contemplou uma Oficina de Planejamento com a comunidade; e a elaboração do Projeto de Lei, na qual aconteceu uma audiência pública. Posteriormente,

os documentos foram entregues aos gestores municipais que encaminharam para a Câmara Municipal para a aprovação, conforme a Lei.

Figura 20 – Esquema do processo de atualização do Plano Diretor de Rio dos Cedros.



Fonte: AMMVI, 2013.

No dia 28 de novembro de 2013, aconteceu a Audiência Pública sobre a Revisão do Plano Diretor de Rio dos Cedros, que teve como objetivo apresentar o Projeto de Revisão da Lei, construído pela equipe técnica, Conselho da Cidade e a população que participou da Oficina de Planejamento. Estavam presentes aproximadamente trinta pessoas.

#### 4.2.5.2 Conteúdo do Plano

Lei do Plano Diretor que está organizada conforme o Quadro 17:

Quadro 17 – Conteúdo do Plano Diretor

CAPÍTULO	ARTIGOS
CAPÍTULO I Das Disposições Gerais	Art. 1 – 3
CAPÍTULO II Dos Princípios, Objetivos e Estratégias da Política de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial	Art. 4 - 11
CAPÍTULO III Das Políticas Setoriais de Planejamento	Art. 12 - 28
CAPÍTULO IV Do Macrozoneamento, Zoneamento, do Uso e da Ocupação do Solo	Art. 29 - 59

CAPÍTULO V Dos Parâmetros para Uso e Ocupação do Solo	Art. 60 – 75
CAPÍTULO VI Da Ampliação do Perímetro Urbano	Art. 76
CAPÍTULO VII Do Parcelamento do Solo	Art. 77 - 91
CAPÍTULO VIII Dos Instrumentos Jurídico-Urbanísticos	Art. 92-122
CAPÍTULO IX Dos Instrumentos de Regularização Fundiária	Art. 123 - 127
CAPÍTULO X Dos Instrumentos da Gestão Democrática	Art. 128 - 141
CAPÍTULO XI Das Disposições Finais e Transitórias	Art. 142 - 144
<b>ANEXOS</b>	
ANEXO I - Mapa de Macrozoneamento ANEXO II - Mapa de Zoneamento ANEXO III - Tabela de Índices Urbanísticos ANEXO IV- Tabela de Nível de Degradação ANEXO V - Tabela de Atividades sujeitas a Estudo de Viabilidade Urbanística ANEXO VI - Mapa de Proposta de Sistema Viário ANEXO VII - Tabela de Proposta de Prolongamento e Criação de Vias Urbanas ANEXO VIII - Tabela de Áreas Mínimas de Estacionamento	

Fonte: GUMA, 2016

a. Estratégias para o Desenvolvimento Municipal

As estratégias de desenvolvimento e ordenamento territorial presentes no Plano Diretor de Rio dos Cedros são orientadas pelas seguintes diretrizes, conforme Art. 10:

- I - garantir a função social da propriedade e da cidade;
- II - promover a gestão democrática do município;
- III - garantir o desenvolvimento sustentável do município;
- IV - promover a integração regional do município;

b. Acesso à Terra Urbanizada

Neste item são avaliados a presença no Plano Diretor de Instrumentos de Política Fundiária, Controle do Uso e Ocupação do Solo, os coeficientes urbanísticos e as Macrozonas. Ainda, a demarcação do Perímetro Urbano, das ZEIS e uma avaliação geral do Zoneamento Municipal em relação ao acesso à terra já urbanizada.

Observa-se que o Plano coloca como instrumentos da Política Urbana apenas alguns itens classificados pelo Estatuto da Cidade na Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, do art. 4º, como Instrumentos jurídicos e políticos, e mesmo na descrição desses poucos o Plano

não define muitas características peculiares de cada e remete sempre a lei específica.

Ainda, o zoneamento proposto pela Lei do Plano Diretor somente determina a existência de Zonas de Interesse Social (conforme artigos 58 a 63), porém não há nenhuma delimitação ou determinação mais específica, porém há incentivos para adensamento das áreas mais centrais e com infraestrutura já instalada.

O município permanece dividido em 3 Macrozonas: a Macrozona de Interesse Turístico e Ambiental, que engloba as áreas de contribuição das barragens do Pinhal e Rio Bonito; a Macrozona de Ocupação Rarefeita, que engloba áreas que possuem razoável infraestrutura, apresentam certa fragilidade ambiental e contam com uma grande área sem ocupação urbana; e a Macrozona de Ocupação Urbana, onde se concentra a maior parte dos moradores e da infraestrutura de Rio dos Cedros. Mesmo com a revisão em 2013, a divisão de cada Macrozona em Zonas de Planejamento continua como em 2006, conforme segue:

Quadro 18 – Divisão de Macrozonas

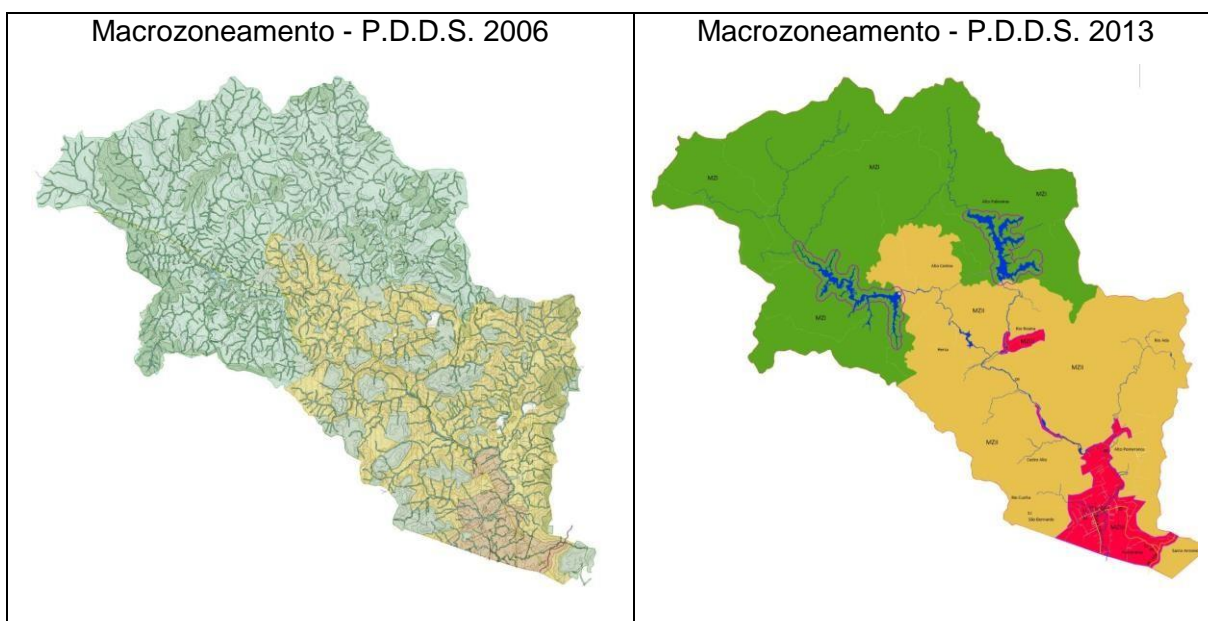
<b>MZ I</b>	<b>Macrozona de Interesse Turístico e Ambiental</b>
ZPP	Zona de Preservação Permanente
AEITA - Pinhal	Área Especial de Interesse Turístico e Ambiental do Pinhal
AEITA – Rio Bonito	Área Especial de Interesse Turístico e Ambiental do Rio Bonito
ZEOC	Zona Especial de Ocupação Controlada
<b>MZ II</b>	<b>Macrozona de Ocupação Rarefeita</b>
ZPP	Zona de Preservação Permanente
ZOC	Zona de Ocupação Controlada
ZOR	Zona de Ocupação Rarefeita
<b>MZ III</b>	<b>Macrozona de Ocupação Urbana</b>
EECS	Eixo Estruturador de Comércio e Serviços
ELR SC-416	Eixo Lindeiro à Rodovia SC-416
ZAP	Zona de Adensamento Prioritário
ZAS	Zona de Adensamento Secundário
ZI	Zona Industrial
ZPP	Zona de Preservação Permanente

Fonte: GUMA, 2016

A Figura 21, apresenta os mapas comparativos do Macrozoneamento municipal na elaboração do Plano Diretor em 2006 e no processo de revisão da Lei, em 2013. As áreas manchadas na cor rosa referem-se a macrozona de Ocupação Urbana. Observa-se um crescimento dessa macrozona.



Figura 21 – Macrozoneamento PDDS 2006 x Macrozoneamento PDDS 2013

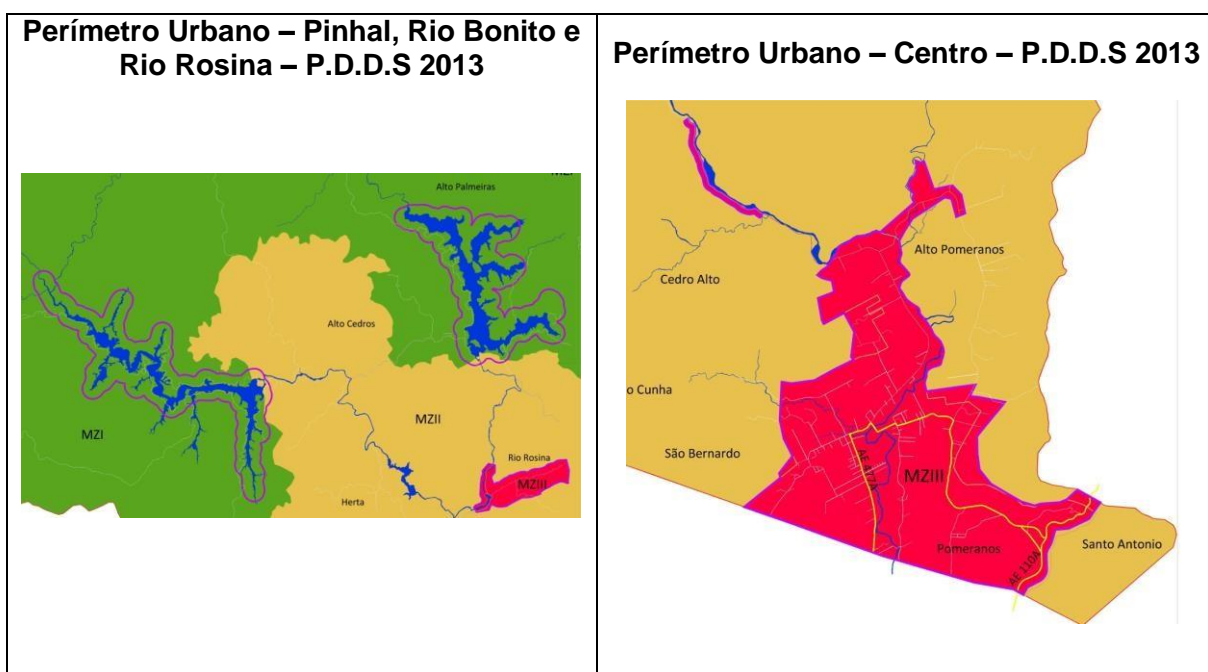


Fonte: AMMVI (2006).

Fonte: AMMVI (2013).

A figura 22 apresenta o mapa do novo perímetro urbano dos núcleos urbanos do Pinhal e Rio Bonito, do Rio Rosina, e da área urbana principal, marcados na cor rosa.

Figura 22 – Perímetro Urbano PDDS 2006 x Perímetro Urbano PDDS 2013



Fonte: AMMVI (2013).

- c. Acesso à equipamentos e serviços urbanos: Habitação, Saneamento Básico, Transporte e Mobilidade e Meio Ambiente

O Capítulo VII que trata do Parcelamento do Solo Urbano não sofreu grandes alterações, porém foi inserida uma nova subseção tratando do sistema viário, estipulando as dimensões de gabarito para as vias públicas que forem abertas na cidade, tanto pelo poder público quanto pela iniciativa privada. As calçadas terão dimensões mínimas de 1,50m e também foram definidos padrões para os rebaixos de meio-fio e estacionamentos para idosos e portadores de necessidades especiais, este último item conforme normativas nacionais.

Ainda, foi proposto um projeto de ampliação do sistema viário indicando o prolongamento e criação de 44 ruas, garantindo que a malha viária do município seja organizada e respeitada quando da criação de novos loteamentos. O mapa e a tabela descritiva do sistema viário são novos anexos do Plano Diretor identificados como VI e VII, respectivamente.

- d. Sistema de Gestão e Participação Democrática

Para que seja válida a Lei do Plano Diretor, são imprescindíveis que instrumentos de participação democrática sejam adotados na elaboração, acompanhamento e controle da referido lei.

O município possui um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano é um órgão de representação da sociedade civil na gestão de sua política urbana. Representa um dos canais de comunicação entre a sociedade civil e a administração local no que diz respeito à política urbana municipal. É onde se expressam as diferentes forças e interesses da sociedade, e onde são elaborados os pactos sociais em torno das diferentes questões na área.

O Artigo 129º do PDDS definiu o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Rio dos Cedros como órgão consultivo e deliberativo em matéria de natureza urbanística e de política urbana, composto por 04 representantes do Poder Público Municipal e 06 representantes da Sociedade Civil Organizada. Ainda, conforme o Artigo 129º são competências do Conselho:

- I – acompanhar a implementação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas à sua aplicação;
- II – emitir pareceres sobre a proposta de alteração da Lei do Plano Diretor;
- III – acompanhar a execução de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano, inclusive os Planos Setoriais;
- IV – deliberar sobre projetos de lei de interesse da política urbana, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal de Vereadores;

- V – acompanhar a implementação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos do Estatuto da Cidade e previstos no Plano Diretor;
- VI – deliberar sobre as omissões e contradições da Legislação Urbanística Municipal;
- VII – reformular o regimento interno quando necessário.

O Decreto nº 2.622/2013, de 04 de setembro de 2013, nomeou os membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CONCIDADES de Rio dos Cedros, que acompanhou e foi corresponsável pela atualização do Plano Diretor do município.

Durante todo o processo de Revisão do Plano Diretor, foram realizados 05 encontros com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Rio dos Cedros. A reunião de lançamento dos trabalhos ocorreu no dia 05/08/13, no qual foi apresentado o cronograma geral, a metodologia sugerida para revisão do Plano Diretor e, também, definidas as datas em que o Conselho iria se reunir para tratar desta pauta.



**CONSIDERAÇÕES  
FINAIS**

## **Considerações Finais**

O caminho percorrido afim de atingir os objetivos propostos e buscar respostas para a questão inicial de pesquisa foi extenso. A escolha de um tema relativamente novo no campo da pesquisa acadêmica apresentou algumas dificuldades no percurso, principalmente na busca por bibliografias e metodologias de análise de dados que abordassem de forma conjunta o Planejamento e a Gestão Urbana, na especificidade do Plano Diretor, e as Cidades Pequenas brasileiras.

Na análise do Planejamento e Gestão urbana das cidades estudadas, observa-se que a partir da elaboração, mas principalmente, da revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável as ações de planejamento e gestão urbanas estão se materializando na forma de Legislações específicas. Concomitantemente com a revisão do Plano Diretor, por exemplo, foram aprovados o Plano de Mobilidade Urbana, a Lei de Parcelamento do Solo para fins urbanos e o Código de Edificações Municipais.

A pesquisa mostrou que, nas duas cidades, a necessidade de elaborar um Plano Diretor trouxe a discussão legal do planejamento e da gestão urbana para a pauta do poder público municipal e regional. E que durante os processos de elaboração e revisão dos Planos a população da cidade tomou conhecimento desse processo através dos conselhos municipais, das oficinas de planejamento e das audiências públicas. Ainda, observou-se que outras leis urbanas associadas foram elaboradas, como Planos de Habitação e Códigos de Obras, por exemplo. No caso da cidade de Rio dos Cedros, esse processo está mais acelerado que em Benedito Novo.

Porém, observa-se que nos casos estudados não há corpo técnico local suficiente e qualificado para elaborar, implantar e gerir o Plano Diretor nos moldes apresentados pelo Estatuto da Cidade. Visto a necessidade de organização através da Associação de Municípios para tal fim. Obviamente, a experiência conjunta desenvolvida na região é importante para pensar novas formas de planejar o território e, principalmente, de desenvolver iniciativas regionais que atendam a demandas locais.

A compreensão do processo de planejamento e gestão do território em Benedito Novo e Rio dos Cedros se deu através da investigação dos métodos de elaboração, acompanhamento e controle de Planos Diretores, verificando a adequação das ferramentas e instrumentos dos Planos Diretores à realidade local. Demonstrou-se que, nos casos em estudo, os instrumentos de planejamento presentes nos Planos não são utilizados por não serem adequados a realidade dessas cidades pequenas, que não possuem uma dinâmica urbana que demande a maioria desses instrumentos e nem gestores públicos habilitados para tal tarefa.

Esta subutilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade nas cidades pequenas também se justifica pela homogeneização com que a Lei trata as cidades da Rede Urbana brasileira no que se refere aos Planos Diretores Municipais que deveriam regulamentar esses instrumentos. A única exceção são as cidades com menos de 20.000 habitantes, isoladas no território, que não tendem aos critérios do Artigo 41. Ou seja, a mesma lei se aplica para os grandes centros metropolitanos e para as cidades pequenas como a desse estudo, mesmo que os objetivos de desenvolvimento urbano não sejam os mesmos, tornando em muitos casos ineficientes os seus instrumentos.

Com o desenvolvimento da pesquisa a resposta para outro dos objetivos propostos foi atingido: investigar quais Políticas Públicas Urbanas tratam das cidades pequenas no Brasil e como essa realidade é abordada especificamente no Estatuto da Cidade. Foi possível verificar que não existem políticas públicas urbanas federais que tratem das pequenas cidades e que o Estatuto não fornece instrumentos específicos para essas cidades. Cada uma delas deve buscar qual o instrumento que pode se adequar a sua realidade, o que não acontece.

Observa-se, ainda, que essas cidades foram obrigadas a elaborar diversos outros planos locais para regular o uso do solo e captar recursos para projetos específicos e que para isso também não estavam instrumentalizadas. Exemplo disto são os planos de Mobilidade Urbana, Parcelamento do Solo e Habitação, nesses processos também é possível notar a homogeneização da rede urbana por parte do legislativo federal.

Vale lembrar que os processos políticos dependem, também, da informação, interesse e boa vontade de seus atores. Como já citado, existem grupos com força política que dominam o jogo de interesses locais dentro da cidade, enquanto outro grupo fica completamente excluído dessa negociação. A partir da identificação desses grupos, é preciso observar que os valores sociais e as dinâmicas culturais deles no espaço urbano são bastante diferentes e que, no caso das pequenas cidades essas diferenças são ainda mais perceptíveis.

Com o desenvolvimento do capítulo sobre cidades pequenas e a rede urbana brasileira foi possível identificar o papel das cidades pequenas na rede urbana do Brasil, focando principalmente na Região Sul e no Estado de Santa Catarina. Observou-se que as cidades pequenas são as mais numerosas do país, possuem importância territorial e no abastecimento das cidades maiores.

Importante esclarecer que os resultados apresentados pelas cidades em estudo não podem ser desconectados da região em que elas estão inseridas. A funcionalidade e a realidade de planejamento e gestão urbanas nas cidades pequenas são bastante variáveis, principalmente entre as regiões brasileiras.

O estado de Santa Catarina tem uma conformação territorial e uma organização política muito peculiar, não há tanta disparidade populacional entre os maiores e menores

centros urbanos e, mais do que isso, na maioria dos casos há conexão direta entre esses polos urbanos e as cidades menores de cada região. Isso se dá em grande parte pela iniciativa das Secretarias e, atualmente, das Agências de Desenvolvimento Regional e das Associações de Municípios que auxiliam na identificação e participação desses pequenos centros nas decisões políticas e de planejamento urbano regionais.

No caso específico do Médio Vale do Itajaí, essa organização e participação conjunta das cidades através da AMMVI mantém todas elas atuantes dentro da região e, como no caso da elaboração e revisão dos planos diretores, fornece os meios técnicos para que sejam cumpridas as exigências legais federais. O que pode ser considerado positivo, mas ao mesmo tempo, levanta questionamentos como o que foi tratado neste trabalho, sobre o respeito à autonomia e à dinâmica urbana de cada uma das pequenas cidades.

Com a análise dos dados estatísticos oficiais e o estudo teórico, percebemos que esse campo do conhecimento ainda é pouco explorado. As preocupações se concentram, principalmente no estudo dos grandes e médios centros urbanos, o que é perfeitamente justificável. Porém, os esforços para a compreensão e caracterização da realidade das pequenas cidades dariam uma dimensão mais completa da Rede Urbana Brasileira que, como vimos, é um sistema integrado e interdependente.

Obviamente, esta pesquisa aborda o início de discussão na busca pelo entendimento do planejamento e da gestão urbana nas cidades pequenas da rede urbana do Brasil. É sabido que muitos outros questionamentos seriam possíveis como, por exemplo, o da relação entre as pequenas cidades e os seus espaços rurais ou da discussão sobre o que verdadeiramente pode ser considerado cidade. Porém, essas discussões já estão mais difundidas no campo teórico e englobariam outros saberes que não caberiam no escopo e no tempo de trabalho adotado

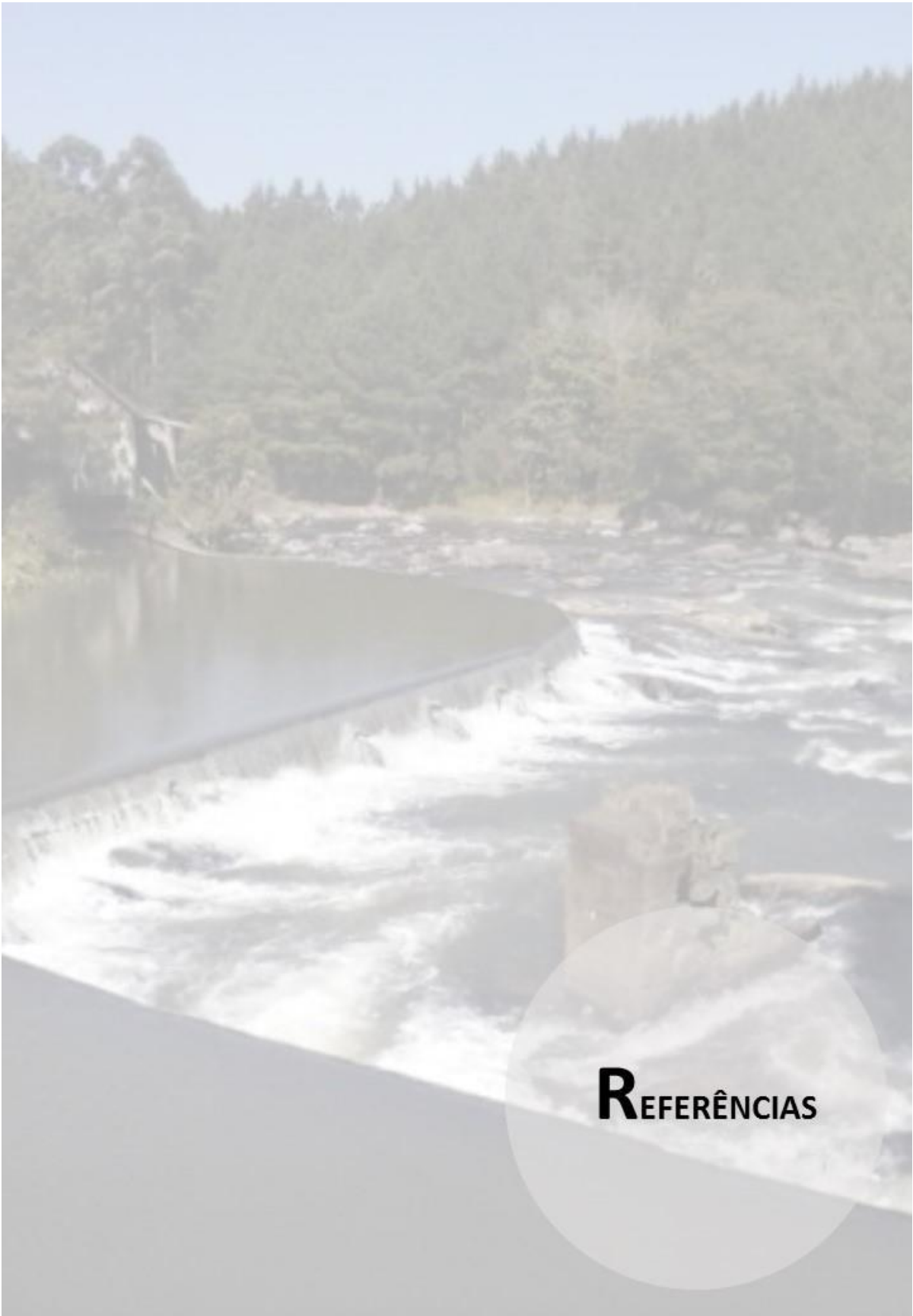
A hipótese apresentada no início do trabalho de que a exigência de elaboração de planos diretores, nos parâmetros trazidos pelo Estatuto da Cidade, em muitos casos desconsiderou as demandas reais das cidades pequenas, as dinâmicas urbanas locais e a efetiva capacidade de ação e instrumentação dos governos municipais para elaborar, gerir e fiscalizar tais planos está parcialmente comprovada nos casos estudados.

O Estatuto da Cidade reconheceu esses pequenos centros trazendo a pauta de discussão do planejamento urbano à tona nesses locais, porém não reconheceu que essas cidades precisavam de diretrizes específicas para a elaboração de suas leis e utilização dos instrumentos propostos. O que não ocorreu, portanto, foi um reconhecimento da diversidade da rede urbana do Brasil. Sendo assim, as cidades pequenas estavam despreparadas para cumprir as exigências estabelecidas para elaboração de seus Planos Diretores, ou seja, ainda não apresentavam essa demanda específica e nem tinham capacidade de gestão para tal. Se o corpo técnico não possui condições de elaborar, tampouco terá condições de

implantar e fiscalizar a lei, o que dificulta a efetividade dos planos diretores nas pequenas cidades.

Assim, entende-se que a indefinição desse objeto, as cidades pequenas, e a conseqüente falta de metodologia de estudo para tal, aliado ao não reconhecimento das diferenças e características dessas cidades pelo Estatuto da Cidade, são alguns dos motivos pelos quais não se tenham rumos oficiais para as políticas públicas dentro desses territórios. E, além disso, demonstra que não há domínio teórico-conceitual suficiente para atuarmos junto aquelas que representam significativa parcela das cidades brasileiras: as pequenas.





## **R**EFERÊNCIAS

## Referências

ALVIM, Angélica. CASTRO, Luiz Guilherme R. KATO, Volia R. C. ZIONI, Silvana. **A Questão das Escalas na Avaliação de Políticas Públicas Urbanas**. Artigo publicado em Anais do XII Encontro da Associação Nacional De Pós-Graduação e Pesquisa Em Planejamento Urbano E Regional - ENANPUR. Belém, Pará. 2007. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2364/2337> . Acessado em 12/09/2014.

AMMVI. **Relatórios Técnicos das Revisões dos Planos Diretores de Benedito Novo, Doutor Pedrinho e Rio dos Cedros – SC**. SOUZA, Luiz Alberto (org.) Blumenau, SC / Blumenau, 2006.

AMMVI. **Relatórios Técnicos das Revisões dos Planos Diretores de Benedito Novo, Doutor Pedrinho e Rio dos Cedros – SC**. SOUZA, Luiz Alberto & GUMA, Juliana Lamana (org.) Blumenau, SC / Blumenau, 2013.

ÁVILA, Karine; KANNENBERG, Priscila. **A metodologia da elaboração de planos diretores participativos de pequeno porte: relato de uma experiência**. In: SCHULT, Sandra; SIEBERT, Cláudia; SOUZA, Luiz Alberto (Orgs.). Experiências em Planejamento e Gestão Urbana: Planos Diretores Participativos e Regularização Fundiária. Blumenau: EDIFURB, 2009. p. 119- 134

BERNARDI, Jorge Luiz. **A organização Municipal e a Política Urbana**. Curitiba: IBPEX, 2007.

BRANDÃO, C. A. **Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do estado: trajetória e desafios para o Brasil**. In: Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais/ Adriana Marques Rosseto... [et al.]; Valdir Roque Dallabrida (org.) – Rio de Janeiro: Garamond, 2011. (p. 115 – 135)

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, DF: 1988

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade**. Brasília, DF: 2001

BRASIL, Ministério Das Cidades. **Portaria nº 118**, de 02 de abril de 2007. Brasília, DF: 2007.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs.) **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CLAPHAM, David. **Qual o futuro das políticas habitacionais?** Artigo apresentado na "Housing Studies Conference. York, Reino Unido. 2005.

COLETTI, Laurete M. E. **Estratégias de Cooperação e desenvolvimento regional no Médio Vale do Itajaí**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional do Centro de Ciências Humanas e da Comunicação da Universidade Regional de Blumenau –FURB. Blumenau: 2005

COLLONNY, James. STEIL, Justin. **Buscando a cidade justa – debates sobre teoria e prática urbana**. In: Marcuse, P. et al. Searching for the Just City: debates in urban theory and practice. Ed. Routledge: New York, 2009. – Tradução para o português: Livia Salomão Piccinini, 2012.

ENDLICH, Ângela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades**. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

FRANCISCONI, J. G. **O Princípio da Tipicidade dos Planos Urbanísticos e a Institucionalização do Urbanismo no Brasil**. In: Planejamento e Urbanismo na Atualidade Brasileira: objeto, teoria e prático/ Suely F. N. Gonzales, Jorge Guilherme Francisconi e Aldo Paviani; 1 ed. São Paulo: Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2014.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. Hucitec: São Paulo, 1980.

HARVEY, David. **Justiça Social, Pós-modernidade e a Cidade**. 1991 – Tradução para o português: Livia Salomão Piccinini, 2001.  
[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/analise\\_estimativas\\_2014.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/analise_estimativas_2014.pdf),  
acessado em 30/07/14.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTADON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/ UFRJ, 2011.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 1ª ed. São Paulo: Ed. Moraes, 2001.

MAGALHÃES, João Carlos. **Emancipação Político-Administrativa de Municípios no Brasil**. In: Dinâmica dos Municípios. Alexandre Xavier Ywata Carvalho, Carlos Wagner Albuquerque, José Aroudo Mota, Marcelo Piancastelli (organizadores). IPEA: Brasília, 2008.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: VOZES, 2012

MELLO E SILVA, Sylvio Bandeira de. **Cidades pequenas e médias: reflexões teóricas e aplicadas**. In: Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso. / Diva Maria Ferlin Lopes, Wendel Henrique (organizadores). Salvador: SEI, 2010. 250 p. il. (Série estudos e pesquisas, 87).

MORALES, Selene Maira. **Pequenos Municípios Rurais do Nordeste: Um estudo sobre o Estado de Alagoas**. Porto Alegre, RS, 2013. 151 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional.

MUNIC - **Perfil dos municípios brasileiros: 2015** / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

NBR 12267/1992 - **Normas para elaboração de Plano Diretor**/ PINTO, Victor Carvalho.

NEXO. **Como seu município gasta o dinheiro**. Jornal digital. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/interativo/2016/09/20/Como-seu-munic%C3%ADpio-gasta-o-dinheiro-que-tem-Descubra-e-compare-com-outras-cidades>. Acessado em: setembro de 2016.

**Regiões de influências das cidades**/ Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Coordenação Roberto Lobato Azevedo Correa. Rio de Janeiro: IBGE, DGC, 1987.

**Regiões de influência das cidades 1993/IBGE**, Departamento de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. 230p.

**Regiões de influência das cidades 2007/IBGE**, Departamento de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

**Redes e Fluxos do Território** – Gestão do Território 2014 – IBGE – Rio de Janeiro, 2014.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade – Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. São Paulo, 2001.

ROLNIK, R. **Política urbana no Brasil. Esperança em meio ao caos?** Revista da ANTP, São Paulo, 2003.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Estúdio Nobel, Fapesp, 1997.

ROVER, O. J.; MUSSOI, E. M. **A Reinvenção da Relação Estado-Sociedade Através da Gestão Pública Descentralizada: Uma Análise da Descentralização Política em Santa Catarina, Brasil**. (2010). In: Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais/ Adriana Marques Rosseto... [et al.]; Valdir Roque Dallabrida (org.) – Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

SANTOS, M. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. Petrópolis, Vozes: 1982.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**. São Paulo, Hucitec, 1999.

SANTOS, Milton. **Espaço e Sociedade: ensaios**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SARTORI, Giovanni. **A Política: lógica e método nas ciências sociais**. Tradução de Sérgio Barth. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

SIEBERT, Claudia (Org.). **Desenvolvimento Regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas**. Blumenau: EDIFURB, 2001.

SOARES, Beatriz R.; MELO, Nágela A. **Cidades médias e pequenas: reflexões sobre os desafios no estudo dessas realidades socioespaciais**. In: Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso. / Diva Maria Ferlin Lopes, Wendel Henrique (organizadores). Salvador: SEI, 2010. 250 p. il. (Série estudos e pesquisas, 87).

SOUZA, Luiz Alberto de. **Parceria intermunicipal no Médio Vale do Itajaí-SC para elaboração de Planos Diretores Participativos**. In: Congresso de Direito Urbano-Ambiental – 5 anos do Estatuto da Cidade: Desafios e Perspectivas. Anais do evento. Porto Alegre: CORAG, 2006. P.525-536.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 5ª edição.

SPOSITO, Eliseu Savério; SILVA, Paulo Fernando. **Cidades Pequenas: Perspectivas teóricas e Transformações socioespaciais**. Jundiaí, Paco Editorial: 2013.

SPOSITO, Maria Encarnação B. **Cidades Médias: espaços em transição. Maria Encarnação Beltrão Sposito (organização)** – 1. ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2007.

THEIS, Ivo. **A formulação das Políticas Públicas**. In: Revista Brasileira de Estudos urbanos e regionais s v. 1 4, n. 2 / novembro 2012.

TOMASELLI, Carla Carolina. **Cabe a Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí assumir o Planejamento Urbano no Médio Vale do Itajaí?** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional do Centro de Ciências Humanas e da Comunicação da Universidade Regional de Blumenau –FURB. Blumenau: 2008.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo, FAPESP, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as Cidades Brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil**. In: DEAK, Caba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da USP, 1999.

VIZZOTO, Andrea T.; PRESTES, Vanêsa B. **Direito Urbanístico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** / trad. Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2001. 2ª edição.