

175 - Periferia e Planejamento: Revolução Silenciosa no Front

KALIL, Rosa Maria Locatelli, Dr.; GELPI, Adriana, Dr.; GOSCH, Luiz Roberto Medeiros, M.Sc.; MUSSI, Andréa Quadrado, M.Sc.; OLIVEIRA, Enaira Hoffmann de; GRAEFF, Guilherme Furlanetto; PELICIONI, Radamés e SZILAGYI, Carlos Leonardo Sgari

Universidade de Passo Fundo, Campus Universitário, BR 285, km 171, CEP 99001-970, Passo Fundo, RS, Brasil, kalil@upf.br, 55 0XX 54 3316 8216.

Resumo

O trabalho aborda a questão do planejamento e da gestão urbana em municípios e região periférica, na qual os processos são novidades advindas das exigências legais do Estatuto da Cidade, bem como da necessidade de avanços no processo de construção das cidades. Discute as inovações decorrentes da implementação de políticas públicas urbanas, cuja origem na esfera federal alcança diretamente os demais entes federativos, estados e municípios. A partir de conceitos de planejamento regional, na ótica das novas tendências, apresenta exemplos de processos de regionalização vigente no estado do Rio Grande do Sul. Como estudo de caso, caracteriza a região da Produção localizada no norte do estado do Rio Grande do Sul, polarizada pelo município de Passo Fundo. A partir disso, aborda as estratégias de planejamento e o papel dos agentes intervenientes nesta primeira década do século XXI, bem como os resultados já obtidos dos processos em desenvolvimento; que trazem diversas inovações em relação às décadas anteriores, constituindo-se uma revolução silenciosa no *front* municipal.

Abstract

This paper deals with the planning and urban management issues in peripheral communities and regions in the South of Brazil, in which such processes are novelties that arose from the legal requirements of the "Estatuto da Cidade" (Statute of the City) enacted by the Federal Government, in addition to the need for advancement in the process of the construction of cities. It discusses the innovations that are generated by the implementation of urban public policies, whose origin in the federal sphere reaches directly the other entities, whether federative, state or municipal. The study presents, stemming from regional planning concepts from the point of view of new trends, examples of the regionalization processes currently occurring in the State of Rio Grande do Sul. As a case study, it identifies the productive region located in the north of the state, polarized by the city of Passo Fundo. From this, it addresses the planning strategies and the role of intervening agents in this first decade of the 21st Century, as well as the results obtained during the process of development, which bring about different innovations with respect to previous decades, constituting a silent revolution on the municipal front.

Keywords: Urban Planning and Management; Statute of the City Law; Planning Strategies at the Municipal level.

Introdução

Convidados a refletir sobre a questão municipal e divulgar pareceres sobre os caminhos da cidade brasileira do início de século XXI, aqui do noroeste gaúcho e da periferia, e entendendo esta, como parte do universo de municípios brasileiros que não fazem parte das regiões metropolitanas ou das super-cidades nacionais, podemos fazer algumas considerações.

Conforme o Ministério das Cidades (2004),

“segundo o fenômeno mundial, a pobreza brasileira se urbanizou. Enquanto a taxa de urbanização dos países desenvolvidos foi de 0,9% nas últimas duas décadas do século XX, nos países não desenvolvidos ela foi de 2,9%. Dos 2,85 bilhões de habitantes urbanos do mundo, 80% deles vivem em países não desenvolvidos”.

Neste contexto, o Brasil, a partir dos anos sessenta do século XX, caracterizou-se pelo incremento populacional, pela industrialização e pelo processo de urbanização acelerada. Tal fato foi em parte, decorrente do êxodo rural, que implicou no inchamento e no aumento da rede urbana.

Nesse período também houve um significativo crescimento do tamanho das cidades, e como decorrência, o aumento das desigualdades regionais, o aumento da distribuição da população, das atividades econômicas e da rede de cidades, estas apresentando fortes desníveis nos indicadores sociais e urbanísticos.

Alguns dos impactos desse rápido processo de urbanização sobre a sociedade brasileira são positivos. Vários indicadores sociais apresentam uma evolução favorável e muito dessa evolução se deve à integração das pessoas e famílias nas cidades. Os principais exemplos são a queda da mortalidade infantil, o aumento da expectativa de vida, a queda da fertilidade e a melhora do nível de escolaridade. Foi notável também a ampliação do saneamento e da coleta de lixo domiciliar. No entanto, (...) alguns indicadores ainda deixam muito a desejar, como revelam os dados do IBGE de 2000 sobre o saneamento ambiental: 45 milhões de pessoas em todo o país, ainda vivem sem água potável, 83 milhões não tem esgoto, e 14 milhões não têm o lixo coletado (MARICATO e TANAKA, 2006, p. 19)

Essa realidade contraria o fato de que o crescimento econômico com inclusão social deve estar baseado em desenvolvimento, ou seja, ser resultante de um processo de coesão econômica e social e para o qual, entre outros fatores, o equilíbrio da rede urbana é fundamental.

O Brasil se encontra hoje, voltado para uma estrutura territorial, econômica e social, que privilegia poucos municípios, mais especificamente aqueles que lhes proporcionam a integração em nível internacional, como os municípios exportadores, ou aqueles que lhes garantem altos ICMS ou PIBS, em detrimento dos seus pequenos e dependentes municípios, que constituem boa parte do território nacional.

Segundo Maricato e Tanaka (2006, p. 18), a partir dos anos 90, as cidades de porte médio, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, crescem mais do que as metrópoles, (1,91% e 1,41% respectivamente),

lembrando que 72% dos municípios brasileiros têm menos de 20 mil habitantes e estão sofrendo esvaziamento, conforme Tab. 1.

Tabela 1- Taxa média de crescimento anual dos municípios por tamanho da população (19991-200)

População (1991 a 2001)	Crescimento anual (%)
Até 20.000 hab.	-0,07
De 2000 a 100.000 hab.	0,77
De 100.000 a 500.000 hab	1,91
Acima de 500.000 hab.	1,41

Fonte: Ministério das Cidades apud Maricato e Tanaka (2006, p.18)

As Fases de um Processo

Um marco na revisão de posturas passivas frente a este processo, que marginaliza parcela significativa da população brasileira, foi a Constituição Federal de 1988. Pois se a tomarmos como um ponto de partida, em relação à democratização dos espaços urbanos e municipais, podemos constatar que foi nesse momento, que se definiu pela primeira vez, em nível de legislação nacional, caminhos inclusivos para a cidade brasileira.

De fato, o Estatuto da Cidade, trouxe a incorporação da questão urbana a partir de dois capítulos da Constituição Federal. Desta forma, também foi permitindo a inclusão nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais de propostas democráticas sobre a função social da propriedade e da cidade. Expandiu-se e aprofundou-se o processo.

Mesmo que somente treze anos depois, em 2001, o Projeto de Lei denominado Estatuto da Cidade tenha sido aprovado no Congresso Nacional e tornou-se a Lei Federal 10.257, a questão não ficou isenta de debates, passando a pautar agendas de estudo e de desenvolvimento, mas mais especificamente, em nível de estudos e referenciais acadêmicos.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, verificamos que os desafios urbanos do país passaram, recentemente, a serem enfrentados com lei e como política de estado. Dos debates acadêmicos, passou-se a uma outra etapa do processo.

Neste sentido, é importante observar que em poucos anos, passamos de um modelo fortemente concentrador em nível federal, quando leis federais delimitavam regiões metropolitanas e sua gestão, para uma estrutura oposta, onde os municípios passam a ter inédita autonomia sobre seu desenvolvimento municipal, através da lei dos planos diretores e de códigos de edificação, de uso e ocupação do solo.

Políticas Públicas e a Implementação de Estratégias Federais

O Estatuto da Cidade trouxe a obrigatoriedade da organização de planos diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes, a exigência de planos diretores para municípios considerados de interesse turístico e integrante de regiões metropolitanas, e em [ares de empreendimentos com significativo impacto ambiental veio vitalizar a discussão sobre o desenvolvimento municipal e a ordenação urbana (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Pequenos e médios municípios, longe do processo de exportação ou de produção industrial vêm-se obrigados a desenvolver, rever e implementar em forma de lei o seu plano diretor. Soledade, Casca, Sarandi, Palmeira das Missões, Cruz Alta e outros no centro-norte do estado do Rio Grande do Sul, discutem, organizam, descobrem, revisam ou elaboram planos diretores participativos. Essa prática de participação e articulação comunitária, governamental e da sociedade civil, antes impensada pelos gestores públicos, tem o grande mérito de colocar na pauta e na mesa de discussão interesses municipais diversos, do ponto de vista da distribuição e da gestão dos espaços urbanos.

O Ministério das Cidades incorporou para sua competência, as áreas do transporte e mobilidade urbana, trânsito, a questão fundiária e o planejamento territorial, conclamando através de um grande pacto, a construção de uma Política de Desenvolvimento Urbano – PNDU, que desencadeou o processo de conferências municipais, realizadas em 3457 dos 5561 municípios do país.

Nessas conferências municipais, por si só, e num evento improvável, discutiu-se, de alguma forma, a cidade e as questões urbanas em nível nacional. Ou seja, em mais de 60% dos municípios brasileiros, as questões básicas de planejamento municipal foram abordadas, talvez, pela primeira vez, ou retomadas, debatidas e discutidas. Este fato culminou com a Conferência Nacional, em outubro de 2003, elegendo o Conselho das Cidades e estabeleceu os princípios e diretrizes da PNDU.

Este processo teve como objetivo, alimentar os encontros municipais, estaduais e também os debates dos vários segmentos envolvidos com o desenvolvimento urbano: movimentos sociais, empresários, parlamentares, universidades, centros de pesquisa, ONGs, sindicatos e entidades profissionais.

O Ministério das Cidades entendeu ser de especial importância a participação dos entes federativos na formulação de propostas, tendo em vista as competências estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Esta instituição entendeu também, e de forma importante, que o processo deveria ser constituído de forma democrática em vez de uma proposta formatada em gabinete, por entender que esta seria o caminho para uma política urbana sustentável e duradoura. O objetivo é a busca da equidade social, maior eficiência administrativa, ampliação da cidadania, sustentabilidade ambiental e respostas aos direitos das populações vulneráveis.

Pois, conforme o Ministério das Cidades (2004),

A via de concertação nacional constitui, além de condição política, uma condição técnica para formular políticas públicas num país pouco acostumado a planejar investimentos e com uma sociedade pouco informada sobre tais assuntos. Um grande movimento pedagógico é a forma de assegurar a consciência sobre os problemas urbanos atuais e construir alguns consensos que orientem as ações da sociedade e dos diversos níveis de governo.

Para tanto, o MC (2004) entende que o planejamento, a gestão territorial e fundiária devem ser desenvolvidas no âmbito de cada município, e para isto, o apoio do governo federal é considerado fundamental, pois concentra parcela significativa dos meios de financiamento à sua implementação.

Nestas questões residem grandes desafios às políticas federais, pois o pretender participação democrática e competência frente a conhecida fragilidade técnico-institucional das administrações municipais e da falta de coesão comunitária deve somar-se a falta de verbas e autonomia fiscal para tanto.

Mesmo assim, dados apurados pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos - até novembro de 2006 são de que 1130 (67,2%) Planos Diretores estavam aprovados ou em tramitação nas Câmaras de Vereadores; 196 (11,6%) estavam em elaboração em etapas finais, devendo ser entregues às Câmaras até o dia 30/11/06; 297 (17,6%) estavam em elaboração em outras etapas; apenas 60 (3,6%) não iniciados. Esses dados revelam que totaliza 1386 municípios brasileiros estão em processo de planejamento com elaboração dos planos diretores participativos obrigatórios (REDE PLANO DIRETOR, 2006).

E os demais municípios brasileiros que possuem menos de 20.000 habitantes e constituem a maioria numérica? Estarão fora deste processo ou em continuidade perceberão a importância do planejamento e da gestão de seus espaços urbanos e municipais?

Novas Exigências Frente ao Velho Planejamento

Nas concepções de desenvolvimento contemporâneas, as megatendências de transnacionalização dos espaços econômicos e a regionalização dos espaços sociais, configuram faces complementares do mesmo processo (BECKER, 2000).

De acordo com Menezes (1996), o esvaziamento político que os municípios sofreram na ditadura foi revertido na Constituição de 1988. Então, no final do século XX, junto ao processo de globalização, as decisões sobre o processo local, antes centralizadas em esfera federal, passam a ser tomados pelo poder e conselho municipal, resgatando-se a cidadania através de planos diretores obrigatórios, da elaboração e de votação de leis orgânicas municipais, da discussão da problemática municipal e da gestão em caráter local.

Como fazer? A experiência democrática, o processo da iniciativa comunitária e do associativismo cooperativo ficaram, em poucas experiências, lá na República Velha, isto há 70 anos, e apenas em algumas regiões mais estruturadas. Como entender o processo e a iniciativa na escala local?

Constata-se então, que contrapondo-se a esta dinâmica de desenvolvimento contemporâneo, sob a égide da globalização econômica, surge a regionalização social e a descentralização política, trazendo consigo a necessidade da construção de uma nova estrutura, um novo padrão de desenvolvimento com base no múltiplo, no diverso, no diferente e no plural. Para Becker (2000), existe a tendência irreversível da passagem das megadecisões, das macropolíticas, dos grandes projetos de desenvolvimento como forma predominante para uma crescente participação das microdecisões, das micropolíticas e dos pequenos projetos, que levam à definição e constituição de múltiplos modelos e múltiplas formas de inserção de cada conjunto ou comunidade, no processo global de desenvolvimento.

Desta maneira, cada localidade, comunidade, municipalidade ou região poderia optar por um processo de desenvolvimento, que respeitasse seus valores e recursos específicos, como seus valores culturais,

naturais, éticos e morais, potencializando-os da melhor forma para sua participação no processo de desenvolvimento. Dallabrida (2000, p. 41) afirma que “a gestão do desenvolvimento regional é tão importante quanto decidir sobre as estratégias de desenvolvimento mais apropriadas para determinada região.

Neste contexto, para Rodrigues (2000) a palavra desenvolvimento não significa crescimento e muito menos regular a distribuição da riqueza. A economia não é tudo sem eficácia social e aquilo que é cooperativo e associativo, não significa necessariamente, negação da capacidade de empreendimento. O desenvolvimento deve ser associado a noção de lugar, contemplando a micro escala, expressiva para a compreensão da realidade. Refletir sobre o desenvolvimento com base local é negar-se a endossar a política e a economia que originam e reforçam assimetrias, que redistribuem muito a poucos e pouco a muitos, gerando e reproduzindo a exclusão. A implementação do desenvolvimento local deve ser feita através do reconhecimento da identidade e das potencialidades do patrimônio local e regional.

Esta postura reforça a importância do planejamento regional, que, conforme Ferrari (2004, p.278),

surgiu como um instrumento de direção econômica visando ao desenvolvimento de regiões subdesenvolvidas, ou seja, à eliminação das desigualdades regionais, por meio de medidas como: aumento, nas regiões periféricas, de emprego e acesso mais fácil à educação e à saúde; incorporação ao processo de produção nacional dos recursos inexplorados ou mal explorados das regiões de periferia; redução da migração da população das regiões de depressão econômica para os pólos; controle da expansão dos centros suburbanos; enfim, medidas que atenuem a polarização espoliadora dos recursos humanos e materiais das regiões pobres e incrementem a polarização progressiva das regiões periféricas, enriquecendo-as.

A Questão Regional no Rio Grande do Sul

No Rio Grande do Sul, tradicional estado exportador de produtos extrativistas, agropecuários (erva-mate, madeira, grãos, carnes, lã, etc.) e industriais (óleos, alimentos, manufaturas...) a questão das transações internacionais foi causa da própria conformação do território e da constituição da sua rede urbana.

O conceito geográfico de região, foi inicialmente tomado na questão dicotômica norte-sul, capital-interior, litoral-serra. Nas décadas finais do século XX, evolui fortemente para o conceito social e ambiental de regionalização. Surgem as associações de municípios e sua federação (FAMURS), os comitês e consórcios microregionais sobre questões ambientais e socioeconômicas, bem como os conselhos regionais de municípios, dentre outros grupos associativos.

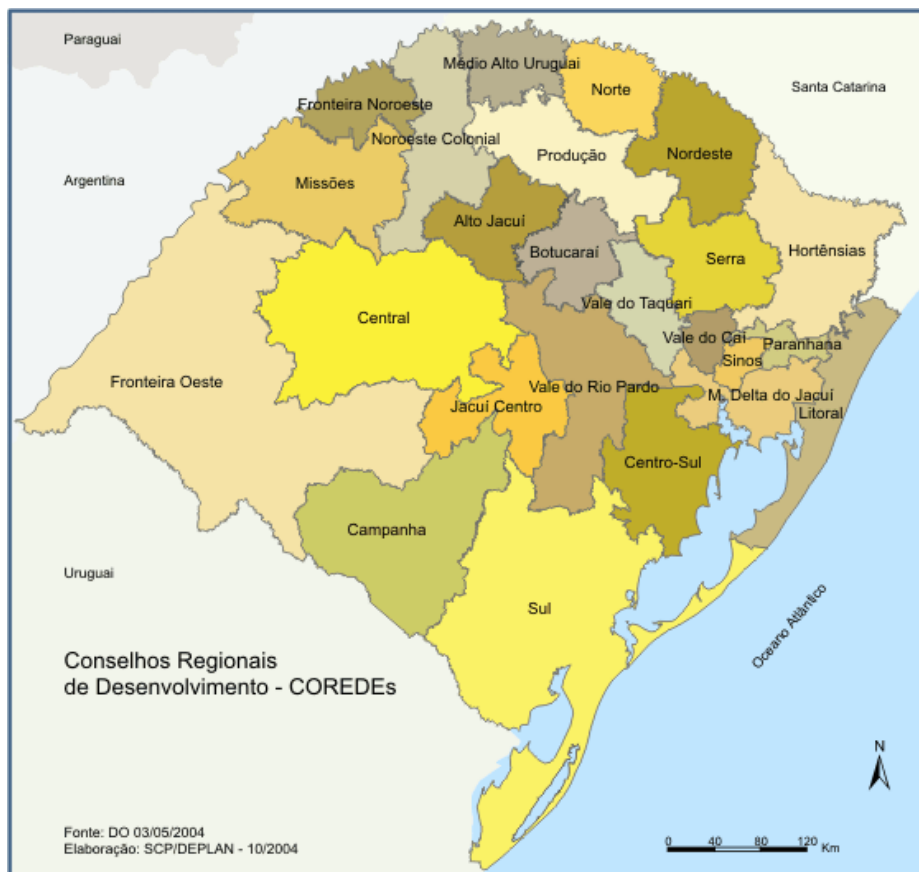
Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, RS, criados pela Constituição Estadual e regulamentados em 1994, são um fórum de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional (FEE, 2006). Têm como objetivo central a promoção do desenvolvimento regional, compatibilizando competitividade, equidade e sustentabilidade. Como objetivos adicionais propõem: (a) autonomia; (b) pluralidade e identificação de consensos; (c) confiança, cooperação e formação de parcerias; (d) integração, articulação e consolidação das identidades regionais; (e) busca da regionalização das

políticas de desenvolvimento; (f) aumento permanente da representatividade e da organização e (g) apoio à continuidade das políticas públicas de interesse regional.

Os municípios gaúchos, em 2006, encontram-se agrupados em vinte e quatro conselhos regionais, órgãos representativos da comunidade regional, constituídos como pessoas jurídicas de direito privado sob a forma de associação civil. (Fig. 1) Os mesmos são congregados e representados pelo Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, criado em 1992, igualmente com estatuto próprio. (BECKER, 2000, p. 127-174).

Em 2006, a Secretaria de Coordenação e Planejamento publicou e divulgou o Relatório Síntese do Estudo RumoS 2015, sobre o ordenamento territorial e a logística de transportes do Estado, destinado a analisar e propor mecanismos nessas duas áreas, tendo como eixo condutor o conceito de desenvolvimento sustentável. A equipe técnica de especialistas desenvolveu reuniões, entrevistas e seminários com entidades e profissionais das diversas regiões do estado. Ao final foram propostas nove regiões funcionais de planejamento, algumas das quais abrangendo municípios componentes de diversos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Dentre as diversas estratégias, programas e projetos conclusivos para as regiões funcionais, encontram-se temas prioritários sobre o ordenamento territorial, a elaboração de planos diretores e implementação de ações de desenvolvimento urbano. (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

A questão regional gaúcha não fica restrita ao âmbito estadual, mas pode ser encarada em âmbito interestadual e internacional. Como exemplo, temos o caso da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, que abrange os estados do Rio grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, integrando o Brasil e seus países vizinhos. Trata-se do Programa das Mesorregiões Diferenciadas do Ministério da Integração Nacional, instituídas e incluídas no Plano Plurianual 2000-2003. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2003.)



(Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2004)

Figura 1: Mapa dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs

Esses organismos agregadores dos municípios, em parceria com organismos governamentais e não governamentais, trabalham na lógica da participação popular, sejam por representação indireta ou participação direta. Tem-se assim fóruns de discussão, seminários, assembléias, plenárias, conferências, votações e outros mecanismos que permitem à comunidade debater e participar de decisões que se referem ao desenvolvimento local e regional.

A Questão Municipal – o front

As raízes municipais de histórica dependência de governos paternalistas e centralizadores somadas a nenhuma tradição no processo democrático vem dificultar a implementação das políticas públicas para a questão municipal.

Pois de acordo com o Ministério das Cidades (2004), até os anos 1990, as diretrizes de desenvolvimento urbano e regional direcionaram-se, prioritariamente, para as nove regiões metropolitanas instituídas na década de setenta, para as quais foram criadas agências de planejamento.

Ainda conforme o MC e seguindo a lógica centralizadora, o Programa de Cidades de Porte Médio promoveu a difusão dos investimentos urbanos em capitais e pólos regionais, mas sem inseri-los num contexto maior

de planejamento conjunto. Mas o mais importante, é que neste contexto e para a maioria dos municípios, o acesso aos recursos federais dava-se através das relações de tutela e clientelismo junto às instituições federais.

Conforme o Ministério das Cidades (2004), a maior parte dos novos municípios brasileiros, pois de 4189 em 1988, passaram a 5561 em junho de 2000, sobrevive hoje, apenas devido ao Fundo de Participação dos Municípios, possuindo baixa capacidade institucional, com dificuldades de ordem técnica, gerencial e financeira.

Ou seja, boa parte dos municípios brasileiros é carente de equipe gestora qualificada, que possa gerir e administrar os rumos e caminhos locais. O desafio torna-se maior quando se busca a inclusão e a participação democrática de uma comunidade carente de tais tradições.

Estratégias para Implementação do Planejamento: os Agentes

Para o MC (2004), a capacitação de agentes públicos e sociais para as políticas públicas urbanas constitui um desafio na promoção do direito à cidade. O objetivo de impulsionar a formação de sujeitos sociais capazes de intervir no debate sobre a política urbana e de lidar com a crítica contemporânea no diz respeito às desigualdades sociais e a justa distribuição das facilidades urbanas.

Neste sentido a qualificação de recursos humanos foi uma estratégia implementada pelo governo federal, que chamou os profissionais da área de urbanismo para treinamento e esclarecimento dos objetivos propostos. A capacitação de recursos humanos é primordial para a implementação das políticas públicas pretendidas pelo MIC.

As Instituições de Fomento à Pesquisa – a FAPERGS

Em consonância com as diretrizes federais, os órgãos de fomento a pesquisa em nível estadual traduziram e deram seqüência às intenções do Ministério da Cidade, chamando as instituições de ensino, descentralizadas, a contribuir com o tema.

Além de pesquisas desenvolvidas pelas próprias universidades a partir de demandas diretas das comunidades, financiadas pela Fapergs, surgiram editais específicos denominados Programa de Apoio ao Desenvolvimento científico-Tecnológico Regional no Estado do Rio Grande do Sul (Procoredes) Processo de Participação Popular. O programa tem como objetivos operacionalizar a execução de projetos de pesquisa e desenvolvimento relacionados com os temas estabelecidos no Processo de Participação Popular (PPP), oportunizar a manutenção das atividades de pesquisa no Estado em todas as áreas do conhecimento e incentivar o desenvolvimento de atividades de pesquisa inovadora que busquem solução para problemas de diferentes regiões do estado. Os temas foram estabelecidos no PPP, votado pelas comunidades regionais a cada ano e confirmada pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), sendo os recursos distribuídos para cada região inscrita. O Programa encontra-se na sua terceira edição e destinou recursos que resultaram em publicações, desenvolvimento de produtos e processos de apoio ao desenvolvimento das regiões e municípios, inclusive sobre as questões de diagnóstico, planejamento e gestão do desenvolvimento urbano, municipal e regional. A Universidade de

Passo Fundo UPF, participa do programa com projetos de pesquisa na área de desenvolvimento econômico e urbano na região polarizada pela cidade de Passo Fundo (FAPERGS, 2004)

O Papel das Instituições de Ensino e Pesquisa - UPF

A dimensão gigantesca das questões urbanas e regional a serem enfrentadas, dependem igualmente de uma postura inovadora das universidades brasileiras. Para mudar o que Maricato e Tanaka (2006, p.22) denominam de 'analfabetismo urbanístico' torna-se necessário produzir e disseminar para a sociedade, as lideranças comunitárias e os administradores públicos o conhecimento sobre os problemas urbanos e suas causas, sobre a cidade real, dirigindo a busca por soluções aplicáveis a problemas reais. Tais práticas passam tanto por diagnósticos urbanos e proposição de alternativas urbanísticas e habitacionais, quanto pela formação de agentes públicos e sociais.

As Universidades Comunitárias, espalhadas pelo Rio Grande do Sul, e no nosso caso, a Universidade de Passo Fundo, localizada no noroeste gaúcho, foram convocadas a participar do debate municipal e como agente difusor e consultor, assessorar municípios menores na organização dos seus debates municipais, feitos com maior ou menor participação comunitária. Este foi o caso das Conferências Municipais da Cidade nos municípios de Passo Fundo e Tapera, em 2005, bem como de audiências e seminários sobre o Plano Diretor em Passo Fundo em 2006.

Em outros municípios, como Coqueiros do Sul, Casca, Charrua, Frederico Westphalen, Tapera, arquitetos e urbanistas graduados e pós-graduados na UPF e em outras universidades fazem parte das equipes técnicas municipais das prefeituras, câmaras de vereadores ou empresas de consultora na elaboração e implementação de planos diretores, programas urbanísticos, ambientais e habitacionais.

A Caixa Econômica Federal

Desde a sua instituição como agente financeiro das políticas habitacionais e urbanas do governo federal, a Caixa Econômica Federal têm-se mostrado parceira imprescindível da divulgação e implementação do processo de conscientização da necessidade da democratização da administração municipal, da necessidade da organização de planos diretores para candidatar-se aos programas de saneamento ou habitacionais.

As agências regionais operacionalizam programas de desenvolvimento urbano: de apoio à infra-estrutura do setor público (Pró-Municípios, Pró-Infra, PROES, Mobilidade urbana, e outros) e programas habitacionais (Pró-Moradia, Habitar Brasil, Morar Melhor, PAR, PSH e outros), disponíveis para os municípios, muitos em parceria com o Ministério das Cidades. Além de considerar as demandas sociais, de infra-estrutura e capacidade econômica dos municípios, esses programas colocam como exigências a existência de planos diretores. Portanto, municípios que inicialmente não estariam obrigados à aprovação de plano diretor em 2006, já organizam-se para sua elaboração, visando obter recursos para as políticas públicas de desenvolvimento urbano demandadas por suas comunidades.

As Prefeituras e a Comunidade

As prefeituras têm, em sua maioria, demonstrado completa ignorância sobre o tema, despreparadas em todos os sentidos para organizar espacial e ambientalmente seus núcleos urbanos e sedes municipais. A

Comunidade: zero a esquerda na participação e no conhecimento. Ações e movimentos no sentido de preparar tanto os órgãos públicos municipais (executivo e legislativo) quanto de conscientizar a comunidade. Conscientização que passa pelo conhecimento dos direitos, deveres, alternativas, exigências e possibilidades de solução imediata e futura, parcial ou total, das questões urbanas que tolhem o direito à cidade.

Crônica de alguns resultados: o caso da Região da Produção, RS

Caracterizando a região da Produção

A região abrangida pelo Conselho Regional de Desenvolvimento da Região da Produção (CONDEPRO), em decorrência de seu intenso processo de urbanização nas últimas décadas, está sofrendo uma reestruturação produtiva em nível regional, deslocando o foco da produção do setor agropecuário para os setores de comércio, indústria e de prestação de serviços, interferindo no desenvolvimento econômico-social da região e de seus trinta e quatro municípios.

Estudos científicos sobre essa região iniciaram-se a partir da criação do CONDEPRO (MORETTO, C. F., MATTOS, M., 1997), mas pouco avançaram sobre as questões específicas do desenvolvimento urbano dos municípios sob o enfoque do planejamento urbano e regional, que será tema da segunda etapa desta pesquisa.

A região da Produção localiza-se no norte do estado do Rio Grande do Sul, entre as latitudes de 27° e 28° Sul e as longitudes de 51° e 53° Oeste, em região de Planalto, com altitudes variando entre 385 m em Barra Funda e 824 m em Muliterno. Abrange uma população de 432.389 (base 2004), e compreende uma área total de 10 744,2 km². A área efetivamente urbanizada (cidades e distritos) é de cerca de 92,5833 km² (Embrapa, 2006).

A partir de relatório da Embrapa sobre a urbanização brasileira, organizou-se tabela classificatória da população dos municípios da região da Produção. A análise da Tab. 2 demonstra que os municípios com população urbana menor do que 5 000 habitantes são em número de 23, ou seja 67,65 % do total e concentram apenas 14,23% da população. Os municípios com população urbana entre 5 000 e 20 000 habitantes são em número de 7, ou seja, 20 % do total e concentram 15,70 % da população. Os municípios com população urbana entre 20 000 e 50 000 habitação são em número de 2, ou seja, 5,88 % do total e concentram 15,23% da população. Há apenas um município com população urbana entre 100 000 e 500 000 habitantes, ou seja, 2,94 % do total e o mesmo concentra 41,20% da população total da região.

Tabela 2: População urbana dos municípios da região da Produção (Fonte: Adaptado de Embrapa, 2006)

Municípios com população urbana < 5.000 habitantes	População Total (habitantes)	Área Total (Km²)	Porcentagem em Habitantes do total
Almirante Tamandaré do Sul	2.200	265,4	
Barra Funda	2.197	60	
Camargo	2.491	138,1	
Ciríaco	4.660	273,9	
Coqueiros do Sul	2.436	275,5	
Coxilha	2.812	422,8	

David Canabarro	4.903	174,9	
Ernestina	3.009	239,1	
Gentil	1.552	184	
Mato Castelhano	2.445	238,4	
Muliterno	1.774	111,1	
Nova Alvorada	2.984	149,4	
Nova Boa Vista	2.151	94,2	
Novo Barreiro	3.624	123,6	
Novo Xingu	1.624	80,6	
Pontão	3.899	505,7	
Santo Antônio do Palma	2.054	126,1	
Santo Antônio do Planalto	1.825	206,5	
São Domingos do Sul	2.731	79	
São José das Missões	2.640	98,1	
São Pedro das Missões	1.860	83,1	
Vanini	1.761	64,9	
Vila Maria	4.014	181,4	
Total 23 municípios	61.646	4.175,8	14,23%
Municípios com população urbana entre 5.000 e 20.000 habitantes	População Total	Área Total (Km²)	Porcentagem em Habitantes do total
Casca	8.478	271,7	
Chapada	9.037	684	
Constantina	9.303	203	
Ronda Alta	9.705	426,3	
Rondinha	5.493	252,2	
Sarandi	19.382	353,4	
Sertão	6.593	439,5	
Total 7 municípios	67.991	2.630,1	15,70%
Municípios com população urbana entre 20.000 e 50.000 habitantes	População Total	Área Total (Km²)	Porcentagem em Habitantes do total
Marau	31.371	649,3	
Palmeira das Missões	34.601	1.415,7	
Total: 1 município	65.972	2.065	15,23%
Municípios com população urbana entre 50.000 e 100.000 habitantes	População Total	Área Total (Km²)	Porcentagem em Habitantes do total
Carazinho	59.113	665,1	
Total: 1 município	59.113	665,1	13,64%
Municípios com população urbana entre 100.000 e 500.000 habitantes	População Total	Área Total (Km²)	Porcentagem em Habitantes do total
Passo Fundo	178.472	780,4	
Total: 1 município	178.472	780,4	41,20%
Total Geral	433.194	10.316,5	100%

Tais situações de diversidade refletem-se na situação urbana dos municípios, alguns com urbanização vasta e consolidada e outros com incipiente arruamento em sedes municipais desprovidas de infra-estrutura urbanizada. Considerando as exigências do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002), apenas quatro municípios (11,7%) têm população superior a 20.000 habitantes, com obrigatoriedade de elaboração de plano diretor participativo até outubro de 2006. No entanto, diversos outros se encontram classificados como municípios de interesse turístico, devendo elaborar seus planos a partir do conhecimento profundo da realidade municipal, tanto da área urbana quanto rural, bem como de suas interações e articulações com o espaço regional, tomado aqui como o da região da Produção.

Resultados Observados

- Elaboração e revisão de planos diretores

Os municípios de Passo Fundo, Carazinho, Palmeira das Missões e Sarandi efetuaram a elaboração ou revisão dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano ou Integrado até dezembro de 2006. Os municípios de Casca e Marau estão em processo de elaboração dos planos diretores e outros já demonstraram interesse em iniciar o processo, visando utilizar instrumentos do Estatuto da Cidade e concorrer às verbas de programas públicos federais ou internacionais.

- Implementação de programas e projetos de saneamento, desenvolvimento urbano e habitacionais com recursos externos

A maioria desses municípios implementou projetos em áreas urbanas e rurais com financiamentos próprios, da União, do Estado do Rio Grande do Sul e recursos geridos pela Caixa Econômica Federal, especialmente na área habitacional, de saneamento e infra-estrutura urbana.

- Estabelecimento de consórcios intermunicipais

Para questões como a disposição de resíduos e programas habitacionais e outros foram desenvolvidos projetos de consórcios entre municípios, com busca de verbas e implementação de centrais de resíduos tóxicos, núcleos habitacionais e execução de sistema viário e outros.

- Atendimento à legislação de responsabilidade fiscal pelos executivos municipais

Os dirigentes e técnicos municipais têm procurado capacitar-se e agir com maior rigor na elaboração e cumprimentos de orçamentos municipais e na aplicação de verbas públicas federais, estaduais e de parcerias internacionais. Este cuidado envolve as rubricas sobre desenvolvimento urbano, tanto no planejamento quanto na gestão das políticas, buscando consonância com a legislação e os planos governamentais estaduais e federais.

- Atendimento aos acordos ou termos de ajuste de conduta e capacitação técnica

O Ministério Público, bem como os órgãos reguladores das questões ambientais, de direitos humanos e outros de impacto urbano, têm exigido ações de prevenção, mitigação e recuperação no espaço urbano e municipal. Tais situações contribuem para aplicação de investimentos nessas áreas, e especialmente na criação dos organismos de fiscalização e regulação, gerando igualmente programas de capacitação técnica e social sobre essas questões no âmbito regional e municipal. Têm sido freqüentes os programas de formação, cursos, seminários e plenárias participativas sobre as questões regionais, municipais e urbanas.

- Organização dos municípios e região em torno da questão do desenvolvimento turístico

Diversos municípios organizaram-se ou passaram a compor associações ou roteiros turísticos regionais. Como exemplo, os municípios Casca, Marau e Vila Maria, passaram a integrar a Atuaserra (Associação de Turismo da Serra Nordeste). Entre suas ações estão a preocupação de planejar mecanismos que tragam o desenvolvimento sustentável para a região, que possui riquezas em aspectos naturais e culturais. Suas atividades se fundamentam no conhecimento técnico do local, a criatividade, a compreensão da realidade como um todo, os recursos financeiros disponíveis e o envolvimento ativo da comunidade alvo, em todas as etapas do trabalho (ATUASERRA, 2006).

Considerações Finais

Ao concluir esta visão contemporânea sobre o planejamento e a gestão urbanas em municípios do norte do estado do Rio Grande do Sul, podemos concluir que há significativas alterações nessa região. Temas anteriormente abordados apenas sob a ótica de grandes cidades, metrópoles ou municípios com projetos especiais, estão sendo discutidos e assumidos por médios e pequenos municípios, por organismos regionais, pelas lideranças políticas, econômicas e acadêmicas. Ao se questionar :

Mudanças transformadoras positivas? Tudo indica que são mudanças que permanecerão, terão continuidade e serão incorporados aos procedimentos de planejamento e de gestão urbanas.

Momentos de inflexão na história? A participação da comunidade, na forma democrática e direta que é permitida pelo plano diretor participativo e pelos conselhos municipais, retoma o protagonismo da comunidade na decisão sobre o espaço local.

Novas fases de apropriação e construção da cidade? Com certeza, os processos participativos e as exigências legais forçam a uma formação permanente dos agentes públicos, comunitários e técnicos que resultarão numa composição que espelhará a dinâmica dos diversos interesses na construção da cidade mais saudável e sustentável.

Revolução silenciosa ou acumulação de novidades? Espera-se que revolução silenciosa e duradoura, tendo como alvo a construção de cidades e regiões mais justas e apropriáveis pelas comunidades locais, municipais e regionais.

Referências

ATUASERRA – ASSOCIAÇÃO DE TURISMO DA REGIÃO NORDESTE.. Currículo. Disponível em: < <http://www.serragaucha.com> >. Acesso em maio 2006.

BECKER, Dinizar Fermiano. *REDENEP: a pesquisa, o planejamento e a gestão em rede do desenvolvimento local-regional*. Lajeado: UNIVATES Editora, 2000.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: 1988.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília, 2004.

BRASIL. *Estatuto da cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos: lei nº 10250 de 10 jul. 2001*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

DALLABRIDA, Valdir Roque. *O desenvolvimento regional: a necessidade de novos paradigmas*. Ijuí: Unijuí: Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000. 151 p.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Centro Nacional de Pesquisa e Monitoramento por Satélite. *Mapeamento e estimativa da área urbanizada do Brasil*. Disponível em: <<http://www.urbanizacao.cnpm.embrapa.br>>. Acesso em 17 jul. 2006.

FAPERGS – FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Editais Fapergs 2004, 2005, 2006*. Disponível em: <<http://www.fapergs.rs.gov.br>>. Acesso em janeiro 2007.

FEE. FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED HEUSER DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Resumos estatísticos, RS: Coredes*. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br>>. Acesso em 17 jul. 2006.

FERRARI, Célson. *Dicionário de urbanismo*. São Paulo: Disal, 2004.

FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (Org.) Estudo sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional e a experiência da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. Erechim, RS: Edifapes, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Mapas interativos: divisões territoriais, Rio Grande do Sul. Disponível em :<<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 17 jul. 2006.

MARICATO, E. Brasil cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes. 2000..

MARICATO, Ermínia; TANAKA, Giselle. O planejamento urbano e a questão fundiária. Revista Ciência Hoje. Rio de Janeiro, v. 38, n. 227, p. 16-23, jun. 2006.

MENEZES, C. L. *Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente: a experiência de Curitiba*. Campinas, Papirus, 1996.

MORETTO, C. F., MATTOS, M. *Condepro* : estatísticas socioeconômicas. Passo Fundo: Conselho de Desenvolvimento da Região da Produção : Ediupf, 1997. 199 p.

REDE PLANO DIRETOR. *Andamento dos planos diretores no Brasil*. Recebido redoplanodiretor@cidades.gov.br em 29 nov. 2006 18:04:22 -0300, 2006

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Coordenação e Planejamento. *Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul*. Indicadores regionais, 2004. Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br>. Acesso em 17 jul. 2006.

_____. Plenária Regional de Diretrizes do Orçamento Participativo 2002. *Perfil da Região da Produção*. [Relatório]

_____. *RumoS 2015*: Documento síntese. Porto Alegre: Booz Allen: FIPE: HLSC Consórcio, 2006.

RODRIGUES, Adyr Balastrieri (Org.) *Turismo desenvolvimento local*. São Paulo: Hucitec, 2000.