

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL -
MESTRADO E DOUTORADO ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Fernanda Teixeira Jardim

**A EFETIVIDADE DO ESTATUTO DA CIDADE PARA PROMOÇÃO DO
DESENVOLVIMENTO URBANO: AVANÇOS E LIMITAÇÕES EM CIDADES
MÉDIAS DO RIO GRANDE DO SUL**

Santa Cruz do Sul

2019

Fernanda Teixeira Jardim

**A EFETIVIDADE DO ESTATUTO DA CIDADE PARA PROMOÇÃO DO
DESENVOLVIMENTO URBANO: AVANÇOS E LIMITAÇÕES EM CIDADES
MÉDIAS DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, áreas de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Território, Planejamento e Sustentabilidade, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira

Santa Cruz do Sul

2019

Fernanda Teixeira Jardim

**A EFETIVIDADE DO ESTATUTO DA CIDADE PARA PROMOÇÃO DO
DESENVOLVIMENTO URBANO: AVANÇOS E LIMITAÇÕES EM CIDADES
MÉDIAS DO RIO GRANDE DO SUL**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Território, Planejamento e Sustentabilidade, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira

Professor Orientador - UNISC

Dr^a Grazielle Betina Brandt

Professora Examinadora – UNISC

Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares

Professor Examinador – UFRGS

Santa Cruz do Sul

2019

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por todo o apoio e exemplo, assim como para a minha irmã pelo seu companheirismo. A força que me deram foi fundamental para concluir esta etapa da minha vida.

Aos professores do PPGDR e aos colegas do mestrado e do doutorado, pelos debates, trocas de experiências e a amizade.

Aos colegas do grupo de pesquisa do Gepeur, pelas ótimas discussões e para o enriquecimento do meu trabalho.

Ao meu orientador, professor Rogério Silveira, pela confiança, condução e pelos ensinamentos. À professora Rosi Silveira, pelas contribuições na banca de qualificação e aos professores Grazielle Brandt e Paulo Soares por participarem da minha banca de defesa e por trazerem excelentes reflexões.

Ao CNPq, pela bolsa de estudos que me possibilitou a devida dedicação a este projeto.

Aos entrevistados e a todos que participaram da pesquisa e me auxiliaram de forma direta ou indireta para alcançar os meus objetivos.

À minha família, meus amigos, colegas e a todos que acreditaram em mim e na minha capacidade de superação, meu muito obrigada.

RESUMO

Lei Federal 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, é considerada um fundamental marco regulatório da política urbana brasileira que vem consagrar princípios e direitos constitucionais referentes à função social da propriedade e o direito à cidade. A lei traz uma série de instrumentos urbanísticos inovadores para orientar a política urbana dos municípios. Nesta dissertação, buscamos compreender, no contexto local da sua implementação, os fatores que condicionam e interferem na efetividade da aplicação da lei e dos seus instrumentos, bem como, seus efeitos territoriais. Como recorte de análise, se utilizou as cidades médias do Rio Grande do Sul, selecionando os municípios de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves. Na pesquisa foram realizadas entrevistas com atores sociais que participam do processo de planejamento nestes municípios (executivo, legislativo, judiciário e agentes comunitários), analisando a aplicação dos instrumentos em três classificações: instrumentos de desenvolvimento urbano, instrumentos de regularização fundiária e instrumentos de democratização da gestão urbana. Os resultados demonstraram que, apesar de alguns avanços, ainda é baixa a efetividade dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, pois grande parte dos instrumentos encontram-se previstos em lei, mas não são aplicados e os que estão sendo utilizados não atingem os seus objetivos na sua totalidade. Identificamos que ainda falta uma apropriação do conteúdo do Estatuto da Cidade e de suas diretrizes para sua transposição à realidade dos municípios. Alguns entraves de natureza técnica foram apreendidos, como a falta de estudos técnicos, de recursos (financeiros e humanos) e uma gestão fragmentada, que dificultam na implementação e aplicação dos instrumentos. Obstáculos de natureza política também foram observados, como a pressão de grupos empresariais e políticos que conduzem a política urbana para atender a interesses particulares. Em relação ao conjunto de instrumentos de desenvolvimento urbano, a pesquisa aponta a inaplicabilidade de instrumentos de combate à especulação imobiliária, como o parcelamento e a edificação compulsórios e o IPTU progressivo no tempo. Já os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir e o Estudo de Impacto de Vizinhança são mais aceitos, mas o caráter redistributivo dos instrumentos não é percebido. Dos instrumentos de regularização fundiária, identificamos que, apesar da demarcação das ZEIS e do reconhecimento de áreas irregulares da cidade, ainda há muitas injustiças no acesso à terra urbanizada e processos de segregação socioespacial são reforçados pelo planejamento municipal e pelas políticas habitacionais. Já em relação a regularização fundiária, este processo têm se dado de forma bastante controversa, tendo em vista as novas possibilidades atribuídas pela Medida Provisória 759 de 2016 e a Lei 13.465 de 2017, em que se tem priorizando o aspecto jurídico e a urbanização não tem acompanhado os processos. Já os instrumentos de democratização da gestão urbana, foi identificado uma ineficiência destes, pois não propiciam a participação da população, especialmente da mais pobre. Por fim, a pesquisa revela que há muito a avançar para que Estatuto da Cidade alcance seu objetivo principal, de proporcionar cidades mais justas, democráticas e sustentáveis, evidenciando que a luta por sua implementação deve continuar.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade, Cidades médias, Planejamento Urbano, Santa Cruz do Sul, Bento Gonçalves.

ABSTRACT

The Brazilian Federal Law 10.257/2001 – known as City Statute – is considered a fundamental regulatory framework for Brazilian urban policy, which enforces principles and constitutional rights regarding the social function of property and the right to the city. The law presents a series of innovative urban tools to guide the urban policy of municipalities. In this master's Thesis, we seek to understand – in the local context of its implementation – the factors that pose conditions and interfere in the effectiveness of the enforcement of said law and its instruments, as well as its territorial effects. For the analysis outline, we used average-sized cities in the state of Rio Grande do Sul, Brazil, and selected the municipalities of Santa Cruz do Sul and Bento Gonçalves. In the research, interviews were carried out with social contributors in the planning process for these municipalities (executive, legislative, judicial, and community agents), and the implementation of the instruments was analyzed according to three classifications: urban development instruments, land regularization instruments, and urban management. The results showed that despite some advances, the effectiveness of the City Statute's urban instruments is still low, since most of the instruments are set forth by the law but are not implemented, and those in use do not completely meet their objectives. We identified that there is still need for more implementation of the City Statute's content and its guidelines for the law to play a part in these municipalities' reality. Some obstacles of technical character have been observed, such as the lack of technical studies, resources (financial and human), and fragmented management, which make it difficult to implement and apply the instruments. Obstacles of political nature have also been observed, such as pressure from business and political groups that use urban policy to serve personal interests. Regarding the set of urban development instrument, the research points out the instruments' inapplicability to tackle real estate speculation, such as compulsory subdivision and construction, and progressive Property Tax increase over time. On the other hand, the instruments of the government devices known as "Onerous Grant of Right to Build", "Transfer of Right to Build", and the Neighborhood Impact Study are more accepted, but the redistributive character of said instruments is not perceived. Despite the demarcation of the Special Areas of Social Interest (ZEIS) and the recognition of the city's irregular areas, there are still many cases of injustice in the accessibility to urbanized land, and the processes of socio-spatial segregation are reinforced by municipal planning and housing policies. Regarding land regularization, the process has been very controversial, considering the new possibilities granted by Brazilian Provisional Bill 759 (2016) and Brazilian Law 13.465 (2017), in which the legal aspect has been prioritized, and urbanization is not keeping up with these processes. The instruments of urban management democratization have been observed as inefficient, since they do not favor the participation of the population, especially the poorest. Finally, the research shows that there is a long way to go before the City Statute achieves its main objective of providing fairer, more democratic and sustainable cities, showing that the effort for its implementation must continue.

Keywords: City Statute, Medium-sized city, Urban Planning, Santa Cruz do Sul, Bento Gonçalves.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Gráficos com dados econômicos, Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul e Brasil – 2010 e 2016.....	107
Figura 02 – Evolução da população e emancipações – Santa Cruz do Sul.....	110
Figura 03 - Gráficos com dados econômicos, Bento Gonçalves, Rio Grande do Sul e Brasil – 2010 e 2016.....	142
Figura 04 – Evolução da população e emancipações – Bento Gonçalves.....	145
Figura 05 – Fotos da cidade de Bento Gonçalves – centro e periferia.....	148
Figura 06 - Representação da utilização dos instrumentos da outorga onerosa do direito de construir e da transferência do direito de construir.....	159
Gráfico 1 – Taxa de crescimento populacional anual dos municípios do Brasil conforme tamanho populacional – 2000-2010.....	41
Gráfico 02 - Evolução da população do Rio Grande do Sul por situação de domicílio - 1940 a 2010.....	56
Gráfico 03 - Distribuição percentual da população segundo tamanho de município, Rio Grande do Sul - 1960 a 2010.....	57
Gráfico 04 - População dos municípios entre 100 a 500 mil habitantes, segundo localização (capital, região metropolitana e não metropolitana), Rio Grande do Sul, 1970 a 2010.....	58
Gráfico 05 - População dos municípios entre 100 a 500 mil habitantes, Rio Grande do Sul, 1970 a 2010.....	58
Gráfico 06 - Percentual dos Municípios brasileiros com Plano Diretor, conforme faixa populacional - 2001, 2008 e 2015.....	87
Gráfico 07 - Escolaridade da população com 25 anos ou mais, Santa Cruz do Sul - 2010.....	109
Gráfico 08 - Condição de atividade de população economicamente ativa (com 10 anos ou mais), Santa Cruz do Sul – 2010.....	109
Gráfico 09 - Evolução da população por situação de domicílio, Santa Cruz do Sul - 1970 à 2010.....	110
Gráfico 10 - Escolaridade da população com 25 anos ou mais, Bento Gonçalves - 2010.....	143

Gráfico 11 - Condição de atividade de população com 10 anos ou mais- Bento Gonçalves - 2010.....	144
Gráfico 12 - Evolução da população por situação de domicílio, Bento Gonçalves - 1970 à 2010.....	145
Mapa 01 – Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas no RS.....	53
Mapa 02 - Regiões de Influência de Porto Alegre e hierarquia urbana.....	55
Mapa 03 - População total das cidades de porte médio não metropolitanos - Rio Grande do Sul – 2010.....	63
Mapa 04 - Localização do Município de Santa Cruz do Sul.....	103
Mapa 05 - COREDE Vale do Rio Pardo.....	104
Mapa 06- Evolução do Perímetro urbano, Santa Cruz do Sul - 1938 à 2019.....	112
Mapa 07 - Macrozonas e ZEIS proposta do novo Plano Diretor de Santa Cruz do Sul.....	130
Mapa 08 - Localização do Município de Bento Gonçalves.....	138
Mapa 09 - COREDE Serra.....	140
Mapa 10 - Representação da evolução urbana de Bento Gonçalves – 1900 à 2006.....	147
Mapa 11 - Setores e Áreas Prioritárias, anexo 7.1 do Plano Diretor de Bento Gonçalves.....	167
Quadro 01 - Tipologia para cidades médias.....	45
Quadro 02 - Indicadores Demográficos, por tamanho de município e por aglomerados urbanos, Rio Grande do Sul, 2010.....	60
Quadro 03 - Existência dos Instrumentos de Planejamento Urbano nos Municípios do Rio Grande do Sul, com população entre 100.000 a 500.000 habitantes (em 2010) e não pertencentes a Região Metropolitana de Porto Alegre – 2015.....	97
Quadro 04 – Entrevistados, representação e data da entrevista.....	102
Quadro 05 - Dados econômicos do Município de Santa Cruz do Sul.....	106
Quadro 06 - Dados sociais do Município de Santa Cruz do Sul.....	108
Quadro 07 - Plano Diretor e instrumentos de Planejamento Urbano - Santa Cruz do Sul – 2018.....	115
Quadro 08 - Dados econômicos do Município de Bento Gonçalves.....	141
Quadro 09 - Dados sociais do Município de Bento Gonçalves.....	143

Quadro 10 - Plano Diretor e instrumentos de Planejamento Urbano - Bento Gonçalves – 2018.....	150
-----------------------------------------------------------------------------------------------	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Indicadores demográficos 2010 e Produto Interno Bruto 2014 dos municípios médios não metropolitanos do Rio Grande do Sul.....	64
Tabela 02 – Taxa de crescimento anual, taxa de mobilidade pendular, taxa migratória e PIB per capita por municípios selecionados.....	66
Tabela 03 - Tabela com total e percentual de Municípios com Plano Diretor, segundo o tamanho da população, Rio Grande do Sul – 2015.....	92
Tabela 04 - Municípios, com população acima de 20.000 habitantes e com população entre 100.000 a 500.000 habitantes, segundo os instrumentos de planejamento urbano no Rio Grande do Sul, total e percentual – 2015.....	94

LISTA DE ABREVIATURAS

AEIHS	Área Especial de Interesse Histórico e Social
AEIS	Área Especial de Interesse Social
AULINORT	Aglomeraco do Litoral Norte
AUSUL	Aglomeraco Urbana do Sul
CIPUR	Centro de Pesquisa e Qualidade Urbana e Rural
COREDEs	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
EC	Estatuto da Cidade
EIV	Estudos de Impacto de Vizinhança
IBGE	Instituto Brasileiro de Pesquisa
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
ISS	Imposto sobre Serviços
LC	Lei Complementar
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MP	Ministério Público
ONU	Organizao das Naes Unidas
PAC	Programa de Acelerao do Crescimento
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei IPTU
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
RMPARegio	Metropolitana de Porto Alegre
RMSG	Região Metropolitana da Serra Gaúcha
RS	Rio Grande do Sul
UN-HABITAT	Unit Nation Human
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZH	Zero Hora

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. A CIDADE, A URBANIZAÇÃO E O PAPEL DAS CIDADES MÉDIAS NO BRASIL	23
2.1 O ESPAÇO E A NORMATIZAÇÃO DO TERRITÓRIO.....	23
2.2 CONCEPÇÃO DE CIDADE E ESPAÇO URBANO.....	27
2.3 O FENÔMENO URBANO NA REALIDADE BRASILEIRA.....	31
2.3.1 Segregação socioespacial e fragmentação do território.....	34
2.3.2 O direito à cidade.....	38
2.4 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E O PAPEL DAS CIDADES MÉDIAS.....	40
2.4.1 Definição de cidade média.....	42
2.4.2 As cidades médias e o desenvolvimento regional.....	46
2.5 AS CIDADES MÉDIAS DO RIO GRANDE DO SUL E A SUA ARTICULAÇÃO REGIONAL.....	51
2.5.1 Panorama da Urbanização no Rio Grande do Sul.....	51
2.5.2 As cidades médias do Rio Grande do Sul no contexto da Urbanização.....	56
2.5.3 Seleção das cidades médias para análise.....	65
3. REFORMA URBANA E O ESTATUTO DA CIDADE	67
3.1 OS MOVIMENTOS PELA REFORMA URBANA E O NOVO MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO.....	67
3.2 ESTATUTO DA CIDADE E SEUS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS.....	72
3.2.1 Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.....	74
3.2.2 Instrumentos de regularização fundiária.....	77
3.2.3 Instrumentos de democratização da gestão urbana.....	79
3.3 PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES: OS DESAFIOS DA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO.....	81
3.4 OS PLANOS DIRETORES E A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE	86
3.4.1 Instrumentos urbanísticos: Perspectivas de aplicação em cidades médias do Rio Grande do Sul.....	93

4. IMPLEMENTAÇÃO E APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DO ESTATUTO DA CIDADE NAS CIDADES DE SANTA CRUZ DO SUL E BENTO GONÇALVES	102
4.1 SANTA CRUZ DO SUL.....	103
4.1.1 Características socioeconômicas, inserção regional e formação urbana.....	103
4.1.2. O Plano Diretor, os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e sua efetividade.....	114
4.2 BENTO GONÇALVES.....	138
4.2.1 Características socioeconômicas, inserção regional e formação urbana.....	138
4.2.2. O Plano Diretor, os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e sua efetividade.....	149
CONSIDERAÇÕES FINAIS	174
REFERÊNCIAS	182

1. INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade é uma lei Federal, aprovada em 2001, que trata da política urbana do Brasil, construída a partir de um amplo debate e de reivindicações de movimentos sociais que lutavam por melhorias nas condições de vida nas cidades. Esta lei, originária de intensas negociações no Congresso Nacional, levando treze anos para sua aprovação, é considerada um marco legal, de reconhecimento internacional, por introduzir o direito à cidade no ordenamento jurídico brasileiro, trazendo instrumentos para colocar em prática a função social da propriedade e para a construção de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas.

Paradoxalmente, enquanto o país se destaca internacionalmente, ganhando prêmios, como ter sido inscrito no Rol de Honra da ONU (UN-HABITAT), em 2006, somente pelo fato de ter aprovado a lei (FERNANDES, 2016), sendo esta aclamada por especialistas, objeto de cursos para urbanistas de todo o mundo (MARICATO, 2014), no momento atual, verificamos um sentimento de certa descrença nesta lei tão importante para consolidação de uma reforma urbana no país. Isto decorre dos questionamentos em relação a sua efetividade.

A simples argumentação de que no Brasil algumas leis “pegam” e outras “não pegam”, não nos parece ser uma justificativa para abandonar o projeto que representa o Estatuto da Cidade. E é nesta direção que se propõe a pesquisa, motivada à compreender o quanto já se avançou na aplicação do Estatuto da Cidade e quais ainda são os desafios para a sua efetividade. Como uma forma de contribuir para o *hall* de pesquisas sobre a implementação de políticas urbanas, como também de manter aceso o debate sobre a reforma urbana, especialmente no período atual, em que vivenciamos a perda de muitas das conquistas sociais em nosso país.

Além de introduzir novas concepções jurídicas, o Estatuto da Cidade também traz uma visão inovadora para o planejamento e a gestão das cidades. Para colocá-las em prática, apresenta uma série de diretrizes e instrumentos urbanísticos, a serem incorporados na política urbana de cada município, por meio da elaboração ou reformulação da sua principal ferramenta de planejamento urbano, o Plano Diretor. Assim, desde a sua aprovação, em 2001, os municípios de todo o Brasil puderam experimentar o primeiro contato com estas novas concepções. Pesquisas demonstram que vários municípios introduziram os instrumentos do Estatuto da

Cidade em suas legislações (MUNIC-IBGE, 2002-2015), no entanto, apesar da sua previsão legal, questiona-se se estes instrumentos vêm sendo aplicado de forma efetiva e se trazem os efeitos desejados, ou seja, se estão contribuindo para colocar em prática o projeto de reforma urbana preconizado pelo Estatuto da Cidade, de forma a reverter a ordem excludente que marca a produção do espaço urbano no Brasil.

Segundo Carlos (2015), a sociedade urbana capitalista em que vivemos gera contradições cada vez mais complexas, sendo as desigualdades um dos seus principais frutos. O espaço urbano se reproduz privilegiando o capital, ocasionando a segregação, decorrência do favorecimento conferido a uma parcela da sociedade brasileira, com a colaboração, inclusive, do Estado para sua ampliação e manutenção. Esta segregação tem uma dimensão social e espacial, à medida que exclui uma grande parte da população do direito à cidade, ou seja, os que não conseguem acessar os benefícios da urbanidade, como a centralidade, os locais de troca e de encontro, a mobilidade, a acessibilidade e o controle do tempo (VILLAÇA, 2001).

Neste sentido que se faz fundamental a discussão sobre o Estatuto da Cidade, à medida que este vêm reconhecer direitos fundamentais e garanti-los à toda a população, como o direito à cidade, este compreendido a partir da concepção de Lefebvre (2001), como uma forma superior de direitos, abarcando não só o direito de morar na cidade, mas também o direito de se apropriar da cidade e do pleno exercício da vida urbana. Contudo, apesar de avançarmos na definição de direitos, ainda estamos longe de sua efetiva concretização. Ainda convivemos com *déficit* habitacional, falta de infraestrutura, crise ambiental e agravamento nos tempos de deslocamento. Podemos identificar, em nossas cidades, que há uma continuidade de processos que levam a concentração da propriedade e a exclusão dos pobres, preceitos inversos do que aspira a lei.

Diante desta realidade, cabe o debate sobre os rumos do planejamento urbano, entendendo que não só os planos diretores e as progressistas leis são suficientes para atacar os problemas urbanos e garantir o direito à cidade, mas passa, sobretudo, pela articulação política para implementar as intenções pelas quais estas foram criadas (MARICATO, 2014). Assim, como um projeto político, mesmo que a legislação não seja plenamente aplicada, ela existe, pois é uma

conquista social, e exerce a função de ser uma ferramenta para que a população possa exigir direitos e lutar pela sua implementação.

Compreendendo, assim, que é necessário não só um olhar sobre os conceitos e princípios aos quais as normas e regulações representam, mas também explorar como estas são apropriadas pelos agentes envolvidos no contexto local da sua implementação, seus interesses e relações de poder, bem como os efeitos que estas exercem sobre a produção do território, propomos esta pesquisa. Desta forma, pretende-se contribuir para a melhoria dos processos de implementação, trazendo o enfoque do contexto local e das cidades médias do Rio Grande do Sul.

Os estudos e pesquisas sobre a problemática urbana e sobre o planejamento urbano têm se concentrado sobretudo nas grandes cidades e metrópoles brasileiras, evidenciando a necessidade e importância de sua ampliação também para as cidades médias. O processo de descentralização da urbanização em curso no Brasil, evidenciado pelo crescimento das cidades médias, coloca em questão o direcionamento dos benefícios desta urbanidade. Portanto, é necessário apreender os desafios da implementação dos dispositivos do Estatuto da Cidade, pois sua baixa efetividade acaba por atrasar as possibilidades de acesso ao direito à cidade, deixando que este crescimento urbano ocorra reproduzindo a exclusão e as injustiças socioespaciais.

O tema das cidades médias encontra-se no foco de debates nacionais e internacionais e é fundamental para o Desenvolvimento Regional, à medida que estas cidades atraem investimentos e população para si, mas também propiciam a dispersão destes investimentos para os municípios que se encontram sob sua rede de influência (GARCIA; MATOS; RAMOS, 2011). Conforme Arrais (2008), a progressiva concentração espacial de bens, serviços e dos meios de produção presentes nas cidades, interferem na dinâmica econômica regional. Assim, os processos socioeconômicos que ali ocorrem ultrapassam os limites jurídicos-administrativos do que convencionalmente chamamos de cidade. Da mesma maneira, os processos de urbanização nessas cidades traduzem a dinâmica econômica regional e as estratégias de agentes que atuam no contexto regional.

Verificamos, também, que há uma lacuna em relação a pesquisas que realizem uma análise mais ampla sobre a implementação do Estatuto da Cidade, ou seja, não apenas focada em um instrumento específico ou de casos isolados. Assim,

há uma carência de estudos que tenham uma avaliação mais ampliada, contemplando os instrumentos e sua relação com o planejamento da cidade.

Desde a aprovação do Estatuto da Cidade as cidades passaram por mudanças consideráveis. As dinâmicas demográficas estão se alterando, proporcionando a constituição de um novo sistema urbano, em que se destacam as cidades médias. O crescimento econômico que o país vivenciou nas últimas décadas provocou mudanças consideráveis na sociedade, desafiando as cidades a sustentar este crescimento e a urbanização sem agravar os já conhecidos problemas urbanos (KLINK; ROLNIK, 2011). Em termos de política habitacional, o *déficit* continua alto, mesmo com o Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida, que tem sido criticado por não alcançar a população mais pobre e reforçar processos históricos de segregação socioespacial, sobretudo com a valorização de terras, no contexto de um mercado imobiliário cada vez mais globalizado. Assim, as taxas de crescimento urbano informal aumentam, mas agora participam os grupos sociais privilegiados, com a proliferação de condomínios fechados, que não possuem base jurídica sólida no país (FERNANDES, 2016). Neste sentido, se faz necessário revisitar a proposta do Estatuto da Cidade, com um olhar sobre estes novos processos urbanos.

Estes motivos embasam a proposição desta pesquisa. Assim, passados mais de quinze anos da aprovação e institucionalização do Estatuto da Cidade, buscamos compreender, no contexto local da sua implementação, os fatores que condicionam e interferem para sua efetividade e, portanto, influenciam na implementação ou no adiamento do projeto de construção de cidades mais justas e equilibradas. Desde modo, propomos, responder a seguinte questão de pesquisa: como tem sido o processo de implementação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade em cidades médias do Rio Grande do Sul e qual tem sido seus efeitos no território, em termos de cidades mais justas e sustentáveis, garantindo o direito à cidade a todos os seus cidadãos?

Para conduzir o desenvolvimento da investigação, apresentamos as seguintes questões norteadoras: Como os agentes envolvidos na implementação da política proposta pelo Estatuto da Cidade têm participado do processo (legislativo, executivo, judiciário, iniciativa privada e movimentos sociais)? Quais são os condicionantes e os obstáculos existentes no contexto local que influenciam na implementação e

aplicação dos instrumentos urbanísticos? Quais são os efeitos no território municipal que os instrumentos urbanísticos adotados têm produzido?

O objetivo da pesquisa, portanto, é analisar o processo de implementação e a efetividade do Estatuto da Cidade e de seus instrumentos urbanísticos em cidades médias do Rio Grande do Sul e de seus efeitos no território. Para tanto, temos como objetivos específicos:

- a) Compreender a participação dos agentes sociais envolvidos nos processos de adoção, implementação e a aplicação dos instrumentos urbanísticos;
- b) Identificar os fatores que influenciam para o avanço ou para estagnação de cada etapa do processo de implementação dos instrumentos urbanísticos;
- c) Analisar os efeitos territoriais gerados pela aplicação dos instrumentos urbanísticos, se estão atingindo os objetivos pelos quais estes foram propostos.

A abordagem adotada nesta dissertação parte da compreensão sobre o espaço geográfico a partir de Santos (1982), definido pela indissociabilidade entre objetos (formas) e seu conteúdo (social). O espaço, como um produto social, não se encontra estático, assim, ele se produz/reproduz a partir das relações econômicas e sociais, em um determinado período de tempo e ocorre de forma particularizada em cada lugar. Da mesma forma, a cidade e o espaço urbano são frutos de um processo histórico de uma dada sociedade, que são marcados pelas contradições do modo de produção capitalista. Contradições estas, refletidas na cidade - centro/periferia, riqueza/pobreza, vida/morte, etc -, que definem a problemática urbana, segundo Levevre (1999).

Nesta perspectiva, a abordagem dialética propõe refletir sobre as contradições que estão presentes no desenvolvimento desigual da sociedade capitalista e questionar o valores de uso/troca da cidade e da apropriação/dominação do espaço. Assim, de um lado temos a mercantilização do solo urbano, a apropriação da cidade pelos interesses empresariais, atualmente globalizados, e do outro o direito à cidade e a cidadania. Nestes empates o espaço urbano se produz e a cidade toma sua forma. Portanto, o espaço urbano também é fruto de lutas (CARLOS, 2007).

Diante deste entendimento, a pesquisa utilizou a abordagem dialética, pois assume que o Estatuto da Cidade é um instrumento que vem das lutas sociais pelo direito à cidade e à cidadania. Assim a avaliação da sua implementação requer um

olhar sobre a cidade e a sociedade que considere suas contradições e conflitos, buscando os pares dialéticos entre o que se avançou, em termos de ganhos sociais e as limitações desta política para minimizar o quadro de crise urbana instaurado no país em decorrência da lógica capitalista de produção do espaço.

Conforme Corrêa (2011), seja na escala da rede urbana, seja na escala intraurbana, que apesar de representarem fenômenos diferentes, são escalas interdependentes, a produção do espaço não é um resultado abstrato, de um capital que emerge fora das relações sociais, ou da “mão invisível do mercado”, ou ainda, de um Estado hegeliano. Mas é consequência da ação de agentes sociais, sendo estes “concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadoras de contradições e geradoras de conflitos entre elas mesmos e com outros segmentos da sociedade” (CORRÊA, 2011, p. 43). Os agentes sociais materializam os processos sociais na forma de um ambiente construído, pleno de significados diversos.

Neste sentido, a pesquisa é qualitativa, tanto na obtenção, quanto na análise dos dados primários, pois se explorou a ação dos agentes pesquisados, identificando suas estratégias e práticas que influenciam na implementação do Estatuto da Cidade, dentro do contexto histórico e das particularidades da estrutura social dos municípios analisados e elucidando os conflitos e contradições. Complementarmente se utilizou dados secundários do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), que auxiliaram na caracterização socioeconômica dos municípios e da previsão legal dos instrumentos do Estatuto da Cidade, lançando mão, em especial, dos dados da pesquisa MUNIC.

Diante da diversidade do fenômeno urbano contemporâneo, o estudo se direciona para as cidades médias, contextualizando com um território concreto, onde estarão presentes as variáveis que definem suas funções urbanas e suas relações socioeconômicas e de poder que, assim, delimitam os processos urbanos que nelas correm. Para seleção dos municípios que foram objeto desta dissertação, partiu-se do recorte do Rio Grande do Sul e dos municípios com porte populacional, entre 100 mil a 500 mil habitantes, conforme classificação empregada pelo IBGE, mas excluindo os municípios pertencentes à Região Metropolitana da capital. Para que se tenha uma análise consistente, se restringiu a amostra a dois municípios, assim, também há um desafio de avaliar a aplicação do Estatuto da Cidade em duas realidades e em contextos distintos. A partir de uma compreensão sobre cidades

médias, de suas funções e dos objetivos da pesquisa, se utilizou um critério de seleção, por meio de dados econômicos e demográficos, que são detalhados e justificados no final do capítulo 2, em que se identificou os municípios de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves para estudo.

A operacionalização da pesquisa contou com três etapas para atingir os seus objetivos, em que foram empregadas as técnicas de pesquisas descritas a seguir:

A primeira etapa consistiu na *revisão bibliográfica*, em que se compilou os estudos e teorias existentes na área de conhecimento da pesquisa, permitindo estabelecer os principais referenciais e fundamentos teóricos e metodológicos sobre a problemática proposta. Nesta etapa também foi realizado um *levantamento de dados estatísticos*, utilizando dados secundários de institutos de pesquisa para elucidar os processos e fenômenos apontados no referencial teórico, assim como, para caracterização dos municípios do estudo, Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves. A revisão bibliográfica permeou toda a dissertação, pois é o embasamento teórico de compreensão dos conceitos e para interpretação dos dados coletados.

O tratamento da pesquisa, a partir do método materialismo histórico dialético, considerou para esta etapa: a *historicidade*, apresentando a trajetória histórica da urbanização brasileira e do planejamento urbano, bem como a particularidade da formação socioespacial brasileira, das cidades médias do Rio Grande do Sul e dos municípios analisados; a *totalidade*: compreendendo que o processo de produção do espaço intraurbano das cidades analisadas possuem uma interdependência com processos na escala regional e global, se faz uma exposição sobre as cidades médias e sua relação com o desenvolvimento regional, assim como o papel dos municípios de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves no seu contexto regional, dentro da conjuntura do modo de produção capitalista; as *contradições*, revelada pelo projeto do Estatuto da Cidade, do ideário da reforma urbana e das lutas dos movimentos sociais e, em contraposição, a baixa efetividade na implementação do EC e da sobreposição dos interesses do poder econômico hegemônico sobre os interesses sociais e; a *mediação*: o resultado obtido entre a interpretação do projeto (norma) e dos seus objetivos e a prática, ou seja, o que foi implementado sobre o território em decorrências dos conflitos e embates. Esta etapa forneceu os subsídios para análise dos dados coletados na pesquisa de campo, em que foi elaborada a síntese, a interpretação da realidade concreta.

Na segunda etapa, foi realizada uma *pesquisa documental* da legislação e demais documentos oficiais de cada município (Plano Diretor; diagnósticos, notícias, etc), em que foram mapeados os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, sua utilização e previsão legal, além de fornecer uma compreensão geral do planejamento municipal. Nesta etapa identificamos que ambos os municípios estavam em processo de revisão do seu Plano Diretor. Este fato não foi critério para seleção dos municípios, mas agregou muito a pesquisa, seja pela disponibilização dos documentos, como diagnósticos, atas de audiência, como enriquecendo os dados coletados na etapa seguinte.

A terceira e última etapa da pesquisa compreende a análise do processo de aplicação da política. Nesta etapa a coleta de dados é realizada por meio de *entrevistas semi-estruturadas* com gestores públicos, técnicos da administração pública, vereadores, empreendedores imobiliários, promotores públicos e representantes comunitários e da sociedade civil. Com base na pesquisa anterior, foi elaborado um roteiro específico para cada entrevista, de forma a identificar o nível de apropriação dos instrumentos e do conteúdo do Estatuto da Cidade, os avanços e os impedimentos para sua aplicação, os efeitos territoriais da utilização, ou não, dos instrumentos e o papel dos agentes envolvidos no processo de implementação.

A condução das análises empregou o conteúdo das entrevistas realizadas na terceira etapa e dos documentos da segunda etapa, sendo que os dados obtidos foram classificados em categorias, a primeira foi relacionar os fatores que influenciam na efetividade do Estatuto da Cidade, depois para análise dos instrumentos utilizou-se a classificação, conforme Rolnik (2002): instrumentos de indução do desenvolvimento urbano; instrumentos de regularização fundiária e; instrumentos de democratização da gestão urbana. Permeando as análises, procuramos identificar os pares dialéticos entre avanços e limitações. Também se utilizou mapas e croquis para elucidar as repercussões territoriais da implementação dos instrumentos.

O trabalho se estrutura em quatro capítulos, sendo o capítulo 1 esta introdução. No capítulo 2 é apresentado alguns conceitos e concepções sobre o espaço, as normas, a cidade e o espaço urbano e depois é abordado o fenômeno urbano na realidade brasileira e suas consequências socioespaciais e, neste contexto, é discutido o conceito do direito à cidade e o projeto que representa o Estatuto da Cidade. Fazendo uma aproximação com o objeto de análise, traz para a

debate o tema das cidades médias, culminando com a exposição do processo de seleção dos municípios de investigação. No capítulo 3, demonstramos a construção da lei do Estatuto da Cidade, dos movimentos pela reforma urbana à introdução do direito à cidade no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, a lei é apresentada, detalhando seus objetivos e instrumentos. Compõe este capítulo também um debate sobre o planejamento e gestão urbana e o desenvolvimento urbano, expondo as novas concepções que traz o Estatuto da Cidade para o ordenamento e o desenvolvimento das cidades e por último uma revisão bibliográfica de pesquisas e abordagens sobre a implementação do Estatuto da Cidade em todo o Brasil, de forma a subsidiar as análises que serão realizadas no capítulo final. No capítulo 4, apresentamos as análises propostas na pesquisa, partindo de uma caracterização socioeconômica dos municípios de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves, de suas regiões e das suas formações urbanas, depois é realizada uma exposição dos Planos Diretores e dos processos de revisão, ao final, a análise quanto aos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e sua efetividade. Nas considerações finais, realizamos uma síntese dos resultados encontrados nos dois municípios, abordando as temáticas mais relevantes, o papel dos atores locais e traçando os principais avanços e desafios para a efetividade do Estatuto da Cidade.

2. A CIDADE, A URBANIZAÇÃO E O PAPEL DAS CIDADES MÉDIAS NO BRASIL

Neste capítulo inicial apresentaremos a trajetória da urbanização brasileira focando nas consequências socioespaciais deste processo, entendendo que esta compreensão é essencial para elucidar a proposta do Estatuto das Cidades e o seu significado no contexto histórico brasileiro. Para tanto, primeiramente revisitaremos alguns conceitos e concepções sobre o espaço, as normas, a cidade e o urbano, para então, abordamos o fenômeno urbano na realidade brasileira.

Também traremos para a discussão o tema das cidades médias, enfocando seu papel no contexto da urbanização brasileira, de forma a propiciar uma aproximação com o objeto de análise. Explorando, por fim, os territórios de investigação, a saber, as cidades médias do Rio Grande do Sul e os municípios selecionados para a pesquisa.

2.1 O ESPAÇO E A NORMATIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

Compreendemos o espaço geográfico a partir da abordagem de SANTOS (1988), entendido como um conjunto indissociável entre certos arranjos de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais e a vida que os preenche e os anima, que é a sociedade em movimento. A forma (os objetos geográficos), portanto, apresenta um conteúdo (social), assim, o espaço é um conjunto de formas que contém cada qual frações da sociedade em movimento. Nesta perspectiva não podemos analisar a sociedade de forma isolada, sem a forma que a realiza, em um dado período, de uma maneira particularizada (SANTOS, 1999). No mesmo sentido, o espaço não é um mero palco das ações humanas, pois as dinâmicas sociais criam e transformam as formas constantemente, num processo que o define (espaço), como histórico e social (SANTOS, 1982).

Os seres humanos modificam o seu espaço por intermédio das técnicas e a partir da apreensão desta, podemos perceber o momento histórico. A produção do espaço revela, pela técnica, as condições históricas de cada lugar (econômicas, socioculturais, políticas, geográficas). As técnicas, portanto, consistem em meios instrumentais e sociais, com os quais os seres humanos realizam sua vida, produzem e também, criam o espaço, de maneira específica, conforme cada lugar e o período histórico. No entanto, devemos considerar que há uma propagação

desigual das técnicas e uma implementação seletiva no espaço, assim, num mesmo território coexistem elementos técnicos de diferentes épocas e por mais universal que seja a técnica, não acarreta numa homogeneidade do território, pois este possui uma realidade única e contingências próprias do seu meio (SANTOS, 2006).

O mundo atual vem sofrendo grandes transformações que são cada vez mais intensas e velozes. O espaço é marcado pelo seu conteúdo técnico-científico-informacional, tornando o meio natural cada vez mais artificial. Este sistema técnico tende a predominar sobre os sistemas técnicos precedentes, impondo ao território uma racionalidade instrumental. Conforme Santos (2006), o meio geográfico do período atual é dotado de objetos que são elaborados a partir dos mandamentos da ciência e que servem de uma técnica informacional, pois são criados com alto grau de intencionalidade para servirem a uma gama de modalidade e às diversas etapas de produção. Esta versão da técnica está estabelecida sob uma base material e ideológica, que se alinha à prática e ao discurso da globalização.

Cabe ressaltar que o processo de globalização que conhecemos hoje vem sendo preparado há muito tempo. O projeto de mundialização das relações econômicas, sociais e políticas teve início com a extensão das fronteiras comerciais, no início do século XVI, e avança rapidamente com a expansão capitalista. No entanto, é a partir da nova revolução científica e técnica que este ganha força e um novo caráter (SANTOS, 1988).

Conforme coloca Santos (1988), a ciência se deixa cooptar por uma tecnologia que tem interesses muito mais econômicos do que sociais, subordinada a atender a produção e aos produtores hegemônicos, negligenciando sua vocação, de servir a sociedade. Neste sentido, a mundialização que se apresenta hoje é perversa, trazendo graves consequências para a sociedade, como apresenta o autor (SANTOS, 1988, p.07):

Concentração e centralização da economia e do poder político, cultura de massa, cientificização da burocracia, centralização agravada das decisões e da informação, tudo isso forma a base de um acirramento das desigualdades entre países e entre classes sociais, assim como da opressão e desintegração do indivíduo. Desse modo se compreende que haja correspondência entre sociedade global e crise global. É igualmente compreensível, mas lamentável, que esse movimento geral tenha atingido a própria atividade científica.

O espaço, assim, assume uma importância fundamental. A globalização da sociedade e da economia acarreta na mundialização do espaço, impregnando-o de novos significados. É preciso visualizar, neste contexto, a dialética que representa a coexistência de parâmetros globais e locais num mesmo lugar, onde a preocupação com a totalidade é constante. Desta forma, Santos (1988) destaca a importância de a análise geográfica apreender o objeto e as relações com o todo, precedidas pela história corrente, pois a relação social que ocorre em um lugarejo qualquer, por mais parcial ou pequena que aparente ser, possui partes das relações globais, inserindo-se em fenômenos de contextos cada vez mais amplos.

A ordem global busca impor uma única racionalidade a todos os lugares. A ação globalizada atua como norma, propiciando a espacialização por meio dos seus vetores técnicos, informacionais, econômicos sociais, políticos e culturais. São ações desterritorializadas, mas que para efetivação dependem das oportunidades oferecidas nos lugares. Neste ponto, a competitividade exige que os lugares da ação global possuam as condições necessárias para a sua eficácia, ou seja, possuam os atributos globais para garantir maior produtividade. Assim, alguns lugares são escolhidos e outros rejeitados, alterando todo o conjunto de lugares, o espaço como um todo (SANTOS, 2006).

Esta dinâmica dos espaços da globalização demanda uma adaptação constante das formas e das normas. As normas globais, neste contexto, tendem a influenciar todo um conjunto de normas, em diversas escalas, como apresenta Santos (1999, p.12):

As formas geográficas, isto é, os objetos técnicos requeridos para otimizar uma produção, somente autorizam essa otimização ao preço do estabelecimento e da aplicação de normas jurídicas, financeiras e técnicas, adaptadas às necessidades do mercado. Essas normas são criadas em diferentes níveis geográficos e políticos mas, em vista da competitividade mundial, as normas globais induzidas por organismos supranacionais e pelo mercado, tendem a configurar as demais. E as normas do mercado tendem a configurar as normas públicas.

Na mesma direção, Antas Junior (2005) aponta que a regulação do território, neste momento histórico, é híbrida, tendo em vista que uma multiplicidade de agentes participam da produção de normas que têm delimitado novos contextos geográficos. No território brasileiro, assim como em outros, esta situação é evidente quando o Estado passa a não ser mais o único na produção das normas jurídicas.

As corporações (muitas transnacionais), as Organizações não Governamentais (ONGs), os movimentos sociais, o narcotráfico e os grupos religiosos também participam da regulação do território. Estes têm produzido, inclusive, normas jurídicas, leis, e não somente conjunturas específicas para sua implantação.

Na modernidade, com a intensificação das relações internacionais, propiciada pelo desenvolvimento da comunicação e informação, há uma pressão sobre os sistemas jurídicos nacionais exercida por parte de organizações, sobretudo daquelas de alcance planetário, resultando em efeitos diversos na regulação do território. Este processo tem fortalecido uma solidariedade organizacional, vinculada as tecnologias mais avançadas, com o objetivo de integrar porções territoriais não contiguas. Trata-se de um comando exógeno, insensível às necessidades locais e que, muitas vezes, trazem um desequilíbrio nas tradicionais formas orgânicas de solidariedade, produzindo novas ordens, vinculadas, sobretudo, as grandes corporações transnacionais (ANTAS JUNIOR, 2004).

Evidencia-se, portanto, que atravessamos um período de transição em relação a regulação do território. Há, hoje, uma clara divisão de poderes, entre o poder da hegemonia soberana do Estado-nação e o poder fragmentado, especializado por setores econômicos, representando a hegemonia corporativa, formada pelas redes técnicas e organizacionais. Neste sentido, a regulação social e territorial, neste momento, aparentemente está sendo exercida, efetivamente, pelas instância que detêm o poder de fato e não somente o poder declarado (ANTAS JUNIOR, 2004).

A partir dos ensinamentos de Santos (2006), compreendemos que as formas e as normas se associam e se defrontam em duas situações extremas e em outras tantas intermediárias. Em um extremo temos a norma global, que representa o *universal*, uma situação não-espacial, mas que cria e recria os espaços locais, produzindo uma ordem global. O *particular* representa o país, o território normado, isto é, o território que recebe a regulação. Já no outro extremo temos o território local normativo, ou seja, o território funcionando *como* norma, que acontece na escala do lugar, do cotidiano, uma ordem local que “reterritorializa”. As situações intermediárias são as relações dadas pelas regiões supranacionais e as regiões infranacionais.

Portanto, as normas jurídicas de um país, tais como o Estatuto da Cidade, objeto desta dissertação, a Constituição Federal e demais regulamentos legais, são

estruturas formais pelas quais o Estado norma o território nacional. No entanto, outras ações formais e não formais também atuam normando o território, como por exemplo o comando das grandes organizações transnacionais, que influenciam, muitas vezes, na produção de normas jurídicas tanto federais, quanto das demais unidades federativas. Por outro lado, o território também exerce uma ação normativa, na escala local, nas especificidades socioespaciais do lugar, uma razão orgânica, em que se prima o elemento comunicacional. Assim, a interpretação particularizada das normas jurídicas, a sua aplicação diferenciada nos lugares e a própria ação dos atores sociais locais, são situações onde o território também exerce uma ação regulatória, o território *como* norma.

2.2 CONCEPÇÃO DE CIDADE E ESPAÇO URBANO

Ao discutirmos sobre o conceito de cidade, temos uma ideia bastante ampla deste objeto. As cidades comerciais da Idade média, as cidades coloniais brasileiras e até mesmo as grandes metrópoles mundiais, são exemplos da gama variada de associações que fazem referência a este objeto. A reflexão sobre o conceito de cidade se situa no âmbito das reflexões sobre o espaço e a sociedade, pois esta é um produto desta relação, ou seja, produzida a partir de relações sociais determinadas historicamente (LENCIONI, 2008). Assim, a cidade tem uma origem histórica e em cada etapa do processo histórico assume formas, características e funções distintas. Esta é, portanto, algo essencialmente não definitivo, pois as formas que a cidade assume vão se transformando constantemente ao longo do processo histórico (CARLOS, 2015).

Há condições históricas específicas para o surgimento das cidades. À princípio ela nasce da necessidade de organizar o espaço para permanência de um determinado grupo num lugar, visando sua sobrevivência, bem como integra-lo com outros lugares. Neste sentido, a partir do momento em que os seres humanos passam a fixar-se no solo, como agricultores, e depois a utilizar as técnicas para produção de excedentes agrícolas, é dado o primeiro passo para o surgimento das cidades, pois permite estabelecer outras atividades não ligadas à produção agrícola. Esta nova divisão do trabalho implica numa divisão da sociedade em classes e também na divisão espacial das atividades, conseqüentemente, entre campo e cidade (CARLOS, 2015).

O aprimoramento técnico foi fundamental para o aparecimento das cidades, mas de igual importância foi o tipo de organização social estabelecida para lidar com esta estrutura de produção. Uma organização de mão de obra que requer uma variedade de especialistas dirigida por uma elite governante. As primeiras cidades vão surgir, portanto, nos locais onde a agricultura já estava mais evoluída e o acúmulo de inovações tecnológicas vai estabelecer uma nova formação sociocultural (CARLOS 2015).

Para Lencioni (2008), as condições de aglomeração sedentária, acrescida da função de troca e da administração pública é que fizeram com que alguns povoados se desenvolvessem como cidades. No Brasil, porém, algumas cidades se constituem pelo simples fato de serem concebidas como sede do poder lusitano. Desta forma, a autora destaca que no Brasil o local de poder já define uma cidade, independente de outros elementos.

Percorrendo uma narrativa histórica, Lefebvre (1999) aponta que a primeira cidade que surge é a *cidade política*, referente as antigas civilizações asiáticas (Mesopotâmia, Egito), que vinha acompanhada do estabelecimento de uma vida social organizada em função da agricultura e da aldeia. Nesta cidade a divisão do trabalho já se apresentava, pois esta era povoada por sacerdotes, guerreiros, nobres e chefes militares, além de administradores e escribas, como também por subordinados, os artesãos e operários. A cidade política protege e administra um vasto território, com várias aldeias e coordena os trabalhos agrícolas. As trocas e o comércio estavam presentes, mas tanto as pessoas, quanto os lugares destinados a estas atividades são excluídos da cidade, resistindo as ameaças do mercado. Já o espaço livre, a *ágora*, era valorizado e mantinha sua função, de encontro político.

No entanto, a cidade política vai sendo superada pela *cidade comercial*. A mercadoria, o mercado e os comerciantes penetram na cidade e nos espaços centrais. A arquitetura da cidade se transforma, segue e traduz sua nova concepção. A praça do mercado se torna o ponto central da cidade, suplantando a praça de reunião política, a *ágora*. Neste período, aproximadamente no século XIV, na Europa Ocidental, a troca comercial passa a ser uma função urbana e as formas da cidade (arquitetônicas e urbanísticas) seguem esta função, trazendo uma nova estrutura para o espaço urbano. O campo ainda conferia sua primazia em relação à cidade, pois ali se encontrava a riqueza imobiliária, os produtos do solo e as pessoas estabelecidas territorialmente. Entretanto, em um dado momento esta relação se

inverte e a cidade não é mais um espaço estranho diante da realidade camponesa, ao contrário, a primazia camponesa é substituída pela prioridade urbana (LEFEBVRE, 1999).

Essa inversão de sentido é acompanhada do crescimento do capital comercial, que em marcha ascendente precede a emergência do capital industrial e por consequência, a *cidade industrial*. A industrialização, contudo, provocou uma transformação radical nas estruturas da sociedade e da cidade, pois a indústria nega a cidade, ela traz uma ruptura com a realidade urbana. A cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso, as atividades no espaço urbano (ruas, praças), as reuniões, as festas, a beleza das obras. Já a o valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tende a subordinar a cidade e a realidade urbana, gerando daí, os conflitos (LEFEBVRE, 1999, 2001).

No início do processo de industrialização, a indústria tende a se localizar fora das cidades, ela estava mais próxima as fontes de energia (carvão, água) e matéria prima (metais, têxtil), de meio de transportes (estradas de ferro, canais) e das reservas de mão de obra (artesão camponês, tecelões, ferreiros). No entanto, ela se aproxima da cidade em função da mão de obra abundante e mais barata e para se aproximar dos mercados e dos capitais. Ao adentrar na cidade a indústria vai fazê-la “explodir”, ou seja, se expandir, “levando à urbanização da sociedade e ao tecido urbano recobrir todas as reminiscências da cidade anterior à indústria” (LEFEBVRE, 1999, p. 25).

A urbanização é um fenômeno, portanto, que nasce da industrialização e se impõem à escala mundial, num processo denominado por Lefebvre (1999) de implosão e explosão da cidade, que definem a problemática urbana. Neste sentido, de um lado temos uma enorme concentração (de riqueza, de população, de atividades, de instrumentos e de pensamentos), de outro os fragmentos, os resíduos, desta concentração, marcado pelas periferias, subúrbios, o êxodo rural. A *cidade industrial* precede e anuncia a *zona crítica*, em que o processo de implosão e explosão se acentua.

Nesta fase uma gigantesca crise é prospectada. Um processo global de disseminação da lógica de produção capitalista e generalização da sociedade urbana. A realidade urbana ao se destruir, se reconhece como uma realidade sócio-econômica. Com os riscos de perder os valores da cidade e da centralidade, a realidade urbana se reinventa. A cidade se torna legível novamente na ideologia da

felicidade pelo consumo e de um urbanismo adaptado a esta missão. As centralidades antigas são substituídas pelos centros de decisão, que comandarão a urbanização e dominarão as pessoas, o espaço, a produção e o consumo. Estes atuam através da repressão e persuasão, impondo normas e coações e formando o projeto que representa politicamente o problema da sociedade urbana, caracterizada pelos conflitos e contradições (LEFEBVRE, 2001).

Para Lefebvre (2001), a mudança desta realidade requer, necessariamente, uma estratégia revolucionária, pois vai contra as coisas estabelecidas. Trata-se inicialmente de dismantelar as estratégias e ideologias da sociedade atual e propor um projeto social e político de reforma, que leve à solução dos problemas urbanos. Apenas os grupos e classes sociais com atitudes revolucionárias são capazes de realizar este projeto. As classes despojadas do direito à cidade, relegada à segregação e à miséria do *habitat* que serão capazes de renovar a cidade, que se tornará novamente obra.

Segundo CARLOS (2007, 2015), a cidade como obra, ou seja, a cidade possível de ser plenamente apropriada por seus habitantes nas suas práticas socioespaciais, contraria a imagem desta como receptáculo passivo da produção e das políticas de planejamento. Propor uma cidade mais humana e um novo urbano, demandará a superação da ordem estabelecida para abertura de espaços de participação, incluindo toda a sociedade.

Nesta direção, a discussão sobre o urbano transcende a ideia da cidade enquanto aglomeração de capitais, do *locus* da produção, pois o espaço urbano é também um produto de lutas, fruto de relações sociais contraditórias, que são criadas e aprofundadas pelo desenvolvimento do capital. Nestes embates, entre sociedade e capital, “o urbano se produz, a cidade se estrutura e a paisagem ganha sua configuração” (CARLOS, 2015, p.71).

A cidade é, portanto, entendida como a materialização das condições históricas de uma dada sociedade, nas atuais condições, da sociedade urbana em processo de constituição, logo, em movimento. O espaço materializado na cidade - as ruas, a paisagem, a distribuição das atividades - é, ao mesmo tempo, condição, meio e produto da reprodução social. Pensar a cidade também nos faz refletir sobre o espaço urbano, conforme coloca Carlos (2015, p.70):

A paisagem urbana é a forma pela qual o fenômeno urbano se manifesta, o espaço urbano pode ser apreendido (é o nível do fenômeno). Em última análise, o espaço geográfico é uma relação social que se materializa formal e concretamente em algo possível de ser apreendido, entendido e apropriado. Desse modo a cidade é a dimensão concreta, vinculada à dinâmica do desenvolvimento.

A urbanização é um fenômeno mundial, no entanto, dependendo das características da sociedade há formas diferentes de constituição da sociedade urbana e suas implicações, o que faz parte da problemática pertinente ao fenômeno urbano (LEFEBVRE, 1999). No Brasil, este processo se desenvolveu com uma “urbanização dependente”, em que as contradições emergem de forma mais expressiva, se comparadas a dos países ditos desenvolvidos. Num país de desigualdades acentuadas, onde a acumulação da riqueza progride na mesma proporção da miséria, as reivindicações que emergem são também diferenciadas. Aqui ainda há uma luta por condições mínimas de vida, por direitos básicos, que já foram alcançados naqueles países (CARLOS, 2015).

A partir da assimilação destes conceitos, de espaço, cidade e urbano, podemos apreender que apesar de termos processos globais em curso, de generalização da realidade urbana, globalização da economia e o desenvolvimento do meio técnico-científico-informacional, que marcam a produção do espaço, este processo não é homogêneo e assume formas particularizadas quando a análise se debruça sobre um território específico. Portanto, discutiremos o fenômeno urbano e suas consequências socioespaciais dentro da realidade brasileira para, então, compreender as lutas sociais e o projeto de reforma urbana que representa o Estatuto da Cidade.

2.3 O FENÔMENO URBANO NA REALIDADE BRASILEIRA

O crescimento das cidades, motivado pela explosão urbana pós-industrial e pelo aumento populacional, constitui-se num dos maiores fenômenos do século XX. Atualmente, no Brasil, mais de 80%¹ da população vive nas cidades. O rápido crescimento urbano, mais do que evocar o progresso e o desenvolvimento, retratou e produziu injustiças, desigualdades sociais e a degradação ambiental (ROLNIK, 2002).

¹ Segundo o Censo Demográfico de 2010, 84,35% da população do Brasil é urbana (IBGE, 2010).

A imigração da população do campo para a cidade, em busca por serviços, emprego e cultura e novas perspectivas de vida, fruto, também, da falta de políticas públicas para o campo, resultaram no caos urbano (PRESTES; VIZZOTTO, 2009). A cidade passa a retratar o quadro da desigualdade, com a maioria da população vivendo sobre condições precárias de infraestrutura, constituindo a porção ilegal da cidade, com menor acesso ao trabalho, cultura e lazer, em contraponto com uma minoria, que vive sobre a legalidade e, portanto, com maior acesso aos benefícios urbanos (ROLNIK, 2002).

Segundo Ferreira (2003), as cidades brasileiras refletem espacialmente e territorialmente os graves desajustes históricos e estruturais da nossa sociedade, que decorrem da urbanização desigual, característica dos países subdesenvolvidos, devido a matriz da industrialização tardia dos países periféricos. A inexistência de uma efetiva reforma agrária aliado ao intenso crescimento industrial, que levou um grande contingente de trabalhadores rurais para as cidades, teve como base a aliança dos interesses das burguesias nacionais e do capital internacional, que condicionava o baixo valor da mão de obra abundante.

Nos anos 60 a 70 as cidades cresceram, expandindo seus limites para as suas periferias para receber o enorme contingente populacional de migrantes rurais. Esta expansão foi caracterizada pelo espraiamento horizontal para as periferias urbanas, com precariedade nos serviços essenciais, onde se concentravam a população mais pobre, mantendo, assim, os baixos custos da mão de obra, muitas vezes motivada pela própria atuação do Estado, com a implementação de conjuntos habitacionais populares. Já o mercado formal urbano se restringia a atender uma parcela da população mais favorecida economicamente, deixando em seu interior grande quantidade de terrenos vazios, na especulação por uma futura valorização imobiliária (MARICATO, 1996).

A crescente inserção da produção do espaço nos circuitos de acumulação capitalista vem ocasionando profundos impactos sobre a configuração urbana e desigualdades socioespaciais. Espaço, este, que é produto e também condição de valorização do capital. Neste contexto, Botelho (2007) coloca que a partir do momento em que a cidade se torna um grande negócio para o capital, as leis de mercado passam a comandar o ordenamento da configuração socioespacial urbana, com efeitos devastadores, especialmente sobre a população mais pobre.

Para a lógica capitalista, o espaço é uma mercadoria que possui seu valor pela possibilidade de troca, para produção de mais valias, sobrepondo, historicamente ao seu valor de uso, determinado pela força de trabalho. O espaço, em particular o urbano, é cada vez mais importante para o capital, principalmente como condição para realização das estratégias de acumulação capitalista financeira (BOTELHO, 2007).

Conforme Harvey (2009), o capitalismo é um sistema que sempre produz excedente e desde a década de 70, ele cada vez menos é reinvestido na produção para ser destinado a ativos financeiros. Assim, os investimentos se concentram na compra de ativos, ações, direitos de propriedade, inclusive intelectual e, sobretudo, propriedade imobiliária. Desta forma, há uma valorização crescente da propriedade imobiliária, tornando a cidade cada vez mais cara e inacessível para a população mais pobre, que é expulsa para as periferias, suprimindo o seu direito à cidade em troca da valorização das terras e a construção de bens de luxo.

Na era da globalização, as cidades competem para atrair o capital financeiro internacional, assim, produzem espaços voltados para acumulação do capital, para a modernização tecnológica e para o setor de serviços. São exemplos os centros empresariais, hotéis, *shopping centers*, empreendimentos de turismo e lazer, etc. Os espaços globais oferecem o aporte para realização do capital financeiro, ao mesmo tempo em que excluem os agentes que não possuem capital (podendo ser material e também cultural) para apropriarem-se dos bens e serviços ali oferecidos (BOURDIER, 1993).

Diante destes fatores, as cidades brasileiras se expandiram territorialmente de forma fragmentada e hierarquizada, comandadas pelos interesses fundiários e imobiliários (CHATEL, SPOSITO, 2015). Este padrão acarretou em segregação socioespacial, desigualdades nos padrões de mobilidade e de oportunidades entre pobres e ricos, e processos de disseminação de insegurança e discriminação social (evidenciados especialmente na proliferação de condomínios fechados e na estigmatização de lugares, como favelas).

Portanto, o processo de urbanização que ocorreu no Brasil está relacionado à potencialização das desigualdades socioeconômicas e à exclusão social. Nas cidades brasileiras, principalmente nas metrópoles, mas também em cidades médias, estes processos se evidenciam na segregação espacial, marcando a produção do território como expressão da injustiça social.

2.3.1 Segregação socioespacial e fragmentação do território

Nas últimas décadas se discute intensamente a relação entre o acúmulo do capital e as formas de apropriação espacial, especialmente sobre a ótica dos processos que acarretaram em desigualdades socioespaciais e exclusão social. Segundo Villaça (2003), a exclusão social ocorre através de uma dominação e esta é uma dominação política, ideológica e, principalmente econômica. A segregação é a forma de exclusão social que apresenta uma dimensão espacial.

O fenômeno da segregação está relacionado a configuração urbana, pois atua através da acessibilidade, ou seja, através das facilidades ou dificuldades de locomoção no espaço urbano, influenciando, assim, em desigualdades de infraestrutura e oportunidades afetando sobretudo a população mais vulnerável. Desta forma, padrões de segregação socioespacial estão relacionados à forma urbana, de uma forma dialética, pois ao mesmo tempo em que o espaço é o produto das relações sociais, ele influencia na reprodução destas mesmas relações (VILLAÇA, 2003).

De acordo com Villaça (2001), a principal causa de segregação espacial nas cidades brasileiras, especialmente nas grandes metrópoles, é o modelo de oposição entre o centro e a periferia. Nesta perspectiva, as áreas centrais, dotadas de infraestrutura e serviços urbanos são ocupadas pelas classes de alta renda, enquanto a periferia subequipada e longínquas são ocupadas pela população de baixa renda, ou seja, os excluídos. Assim, o espaço urbano atua como mecanismo de produção de desigualdades sociais e exclusão.

Ocorre também um processo de descentralização, que representa o deslocamento de algumas funções do centro, ou sua réplica, para novos subcentros. Isto advém de fatores decorrentes da excessiva aglomeração do centro original, tais como: aumento do preço da terra, impossibilidade de extensão das áreas, congestionamentos nos transportes, restrições legais e perda de amenidades. O Estado atua levando infraestrutura e rede de transportes para estes subcentros, propiciando uma nova configuração espacial (CORRÊA, 1989). Novas áreas vão se tornando valorizadas, elevando os preços dos terrenos e os custos sociais, proporcionando o afastamento das populações mais pobres e a ocupação pela população mais rica. Uma maior mobilidade, concentração de atividades e empregos

encontram-se nestas áreas, levando os trabalhadores, que residem nas periferias, a grandes deslocamentos para os postos de trabalho.

Uma exceção a este padrão pode ser observado nas nossas cidades com o fenômeno da proliferação dos condomínios fechados destinados à população mais rica. Este grupo procura o afastamento das aglomerações urbanas em busca de um novo ideal de habitação, visando segurança, tranquilidade e isolamento em “guetos de riqueza”². Assim, visualizam-se contrastes sociais nas franjas urbanas: por um lado favelas, ocupações em áreas irregulares, precariedade de infraestrutura, vulnerabilidade e, por outro, condomínios de alta renda, fechados com altos muros e sistema de vigilância. Nestes locais, apesar da proximidade, não há espaços de encontro e convívio entre as distintas parcelas da populações que ali vivem. Segundo Villaça (2001), a segregação por classes (socioeconômicas) envolve disputa por localizações, implicando em conflito e coerção.

Para Bourdier (1993), as distâncias espaciais afirmam as distâncias sociais. Da mesma forma, as estruturas sociais, que se tornam progressivamente estruturas mentais e de preferência, convertem-se em estruturas espaciais, impondo qualificações sociais (excluindo/incluindo) e hierarquizações espaciais. O espaço social, incorporado de estruturas mentais e espaciais, é um dos lugares onde o poder se afirma e se exerce. Uma forma sutil de violência simbólica, que exclui a população indesejável de um lugar, garantindo uma homogeneidade de bens e pessoas que ressaltarão nas características deste lugar (estigma). O espaço, assim, é disputado, de forma individual ou coletiva, para apropriação, sobretudo, dos bens raros (público/privado) que ali se encontram distribuídos.

Lefebvre (2001) aponta três aspectos da segregação, que agem ora simultâneos, ora sucessíveis: a segregação espontânea, provenientes das rendas, do que se pode pagar pela terra; a segregação voluntária, que resulta do desejo de distância, de estabelecer espaços separados (típico dos condomínios fechados) e; a segregação programada, decorrente da ação do Estado, sobre o pretexto de planejamento (como exemplo os reassentamentos decorrentes de obras denominadas de “revitalização urbana”, ou programas de habitação social, entre outros).

² Expressão utilizada por LEFEBVRE (2001), p. 98.

No contexto da expansão urbana brasileira, incrementada na década de 70, as cidades cresceram de forma dispersa, ou seja, se espraíram horizontalmente, constituindo áreas distantes do então núcleo urbano consolidado, resultando em espaços vazios na estrutura urbana que não foram preenchidos por uma política urbana ordenadora adequada, produzindo uma fragmentação do território. Conforme Medeiros e Holanda (2007), o tecido urbano caracterizado pela existência de grelhas independentes, sem clara ou intencional articulação entre elas, se constitui numa configuração predominante nas cidades brasileira, ao qual os autores denominaram de “colcha de retalhos”. Este padrão institui um dos principais fatores para construção de espaços de fragmentação, contribuindo para agravar os parâmetros de acessibilidade e continuidade espacial, relacionando-se à espacialização de diferenças entre as classes sociais e a desigualdades nos padrões de mobilidade entre pobres e ricos.

O crescimento populacional não foi o único fator que propiciou a expansão do tecido urbano. Como já destacamos anteriormente, a mercantilização crescente da terra urbana e o seu ordenamento segundo às lógicas capitalistas têm marcado a produção do espaço no Brasil. Assim, há uma pressão por parte de investidores imobiliários e proprietários fundiários para ampliação do perímetro urbano dos municípios e incorporação de novos loteamentos, avançando sobre as áreas rurais. Por outro lado, há um estoque de terras sem ocupação no interior do tecido urbano consolidado, resultado da especulação imobiliária. Também devemos considerar que o modo de viver mudou consideravelmente nas últimas décadas, o aumento de *shopping center* e condomínios residenciais fechados, cada vez mais extensos e desconectados do seu entorno, também têm contribuído para expansão dos aglomerados urbanos e para a fragmentação do território (CHATEL, SPOSITO, 2015).

Conforme apresenta Sposito (1998), as transformações econômicas expressas na forma flexível de produção, impõem mudanças na estruturação interna das cidades e impactam sobre a centralidade urbana. Este processo ganha novas dimensões na atualidade, pois sua ocorrência não se dá somente nas metrópoles ou cidades grandes, mas também em cidades de médio porte. Considerando o potencial de concentração de consumidores, estas cidades são escolhidas por grandes grupos econômicos que viabilizam a implantação de shopping centers, hipermercados, entre outros, geralmente localizados fora do tecido urbano, junto à

infraestrutura de circulação, visando, inclusive, atender a um mercado regional. Assim, geram-se novas centralidades, no entanto, monofuncionais e dependentes de veículos automotores, onde nem toda a sociedade têm acesso.

Além dos impactos sociais, este padrão de ocupação territorial também têm se demonstrado altamente insustentável em termos ambientais, pois gera grandes deslocamentos, poluição e subutilizam a infraestrutura urbana existente. Diversos estudos urbanos revelam a íntima correlação entre a ocupação do território, a exclusão social e os impactos ambientais decorrentes do processo de urbanização. À medida que a população de baixa renda não tem acesso aos centros urbanos e à habitação regular, ocupando áreas periféricas, avançando sobre áreas ambientalmente frágeis ou de preservação ambiental. Este modelo causou deterioração ambiental, afetando a população mais carente, com erosões, enchentes e contaminação, assim como, toda a cidade, com deseconomia e perda de qualidade ambiental (FERNANDES, 2001).

Portanto, como coloca Rolnik (2002), a urbanização brasileira se constituiu dentro de uma ordem excludente e predatória. O caos urbano é decorrente de uma interação bastante perversa entre processos socioeconômicos e de opções de planejamento e de prática políticas que resultaram num modelo excludente, que favorece, estrategicamente, somente uma pequena parcela da população, deixando a grande maioria sofrer com todas as mazelas decorrentes deste processo.

Diante desta realidade, na cidade segregada evidencia-se a indiferença, pois esta é vivida aos pedaços, entre os iguais (os de mesmo estrato de renda), sendo a rua uma mera passagem. O espaço público, lugar do encontro e da vida urbana, é desvalorizado e muitas vezes negado, como nos condomínios fechados e vias expressas. Grande parte da população vive a cidade como privação, revelando a necessidade de disputa do espaço social, envolvendo os espaços-tempos da vida, que é aquele da moradia, da rua, da escola, do trabalho, da diversão. Neste cenário, as resistências aparecem no cotidiano das classes que vivem o urbano como privação e, a partir desta consciência, se tornam sujeitos que lutam por direitos (PADUA, 2017). Desta forma emerge a concepção do direito à cidade, das demandas sociais e das lutas cotidianas para se viver na cidade.

2.3.2 O direito à cidade

No Brasil, a luta pela cidade é um produto das contradições que estão presentes na sua formação urbana. O direito à cidade aparece como questão no momento em que a sociedade vivencia a ruptura entre a apropriação e a dominação do espaço e as contradições que emergem deste processo. Isto é revelado pelos conflitos de uso-troca dos lugares na cidade. A superação desta situação requer a transformação da realidade urbana, por meio da transformação da cidade e a instauração do direito à cidade (CARLOS, 2007).

Segundo Lefebvre (2001), o direito à cidade deve ser formulado como um direito à vida urbana. O direito à cidade transformada e renovada, do urbano, como lugar de encontro, da prioridade do valor de uso e dos bens prospectados pelas novas necessidades sociais no espaço e no tempo. Complementa o autor (LEFEBVRE, 2001, p.134):

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na sociedade, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (grifo do autor)

Neste sentido é no nível do habitar, no modo de viver cotidiano, onde ocorrem as lutas em torno das necessidades de morar, que é revelado o empobrecimento da vida na cidade e é assim, que se reconhece, por meio do que se é negado, o espaço produzido enquanto segregação, destituído do urbano e da vida urbana, consequência e produto da produção capitalista da cidade (CARLOS, 2007). O habitar se torna, portanto, uma condição revolucionária.

O direito à cidade, para além de uma reflexão teórica, é uma evidência empírica de uma convergência de esforços para o resgate, ou a conquista de direitos fundamentais, que tem a cidade como uma dimensão espacial da vida cotidiana. Isto é revelado pelos movimentos que surgem em todas as cidades do mundo quando a vida cotidiana das pessoas é afetada substancialmente pelos processos desiguais de produção do espaço urbano (MARGUTI; COSTA; GALINDO, 2016).

Durante o processo de redemocratização do Brasil, no início dos anos 80, os movimentos sociais urbanos e suas demandas, especialmente os ligados às classes populares, foram importantes propulsores para incorporar o direito à cidade na

agenda política. Neste cenário, estes movimentos propõem uma nova cultura política, assentada em direitos coletivos, onde a questão urbana é confrontada através do questionamento das ações do Estado e do planejamento urbano, e de sua relação com os reflexos dos condicionantes do mercado no desenvolvimento urbano (JACOB, 1980).

Conforme apresenta Castells (2014), os movimentos sociais urbanos são um sistema de práticas sociais contraditórias que vão, através da prática política, contestar a ordem estabelecida e gerar um contra movimento, de integração-repressão, visando o restabelecimento da ordem.

Como agentes impulsionadores de transformação, os movimentos sociais que se articularam em torno do projeto de reforma urbana para o país, encunhando as bandeiras do direito à moradia e do direito à cidade, tiveram grandes êxitos no campo normativo, na conjuntura da abertura democrática, com a introdução do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 182 e 183, e depois em 2001, com a lei do Estatuto da Cidade, que traz instrumentos para regulamentação da função social da cidade e da propriedade e para o planejamento e gestão democrática da cidade.

Conforme colocam muitos autores (BARBOSA; RODRIGUES, 2010; ROLNIK, 2012; MARICATO, 2014), os conflitos advindos entre o direito absoluto de propriedade e a necessidade que esta cumpra sua função social nunca foram totalmente equalizados nas nossas cidades, evidenciando que este é um projeto em disputa. Isto é comprovado pelo fato do Estatuto da Cidade, que é a lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, ter levado mais 13 anos para a sua aprovação e a sua implementação até hoje ainda é um desafio.

No entanto, o Estatuto da Cidade representa uma vitória da luta dos movimentos sociais pela reforma urbana, uma conquista que é o resultado de anos de mobilização e pressão. Passados mais de uma década da sua aprovação, a sua implementação ainda é uma bandeira que motiva movimentos nacionais e suas bases locais, seja para tratar de questões mais amplas, como para reivindicações pontuais, em que os direitos dos cidadãos são violados (BARBOSA; RODRIGUES, 2010).

O Estatuto da Cidade é a consolidação de um projeto que busca conferir o direito à cidade à sociedade brasileira, através da proposição de mecanismos normativos que visam estabelecer novas práticas de produção da cidade e do

urbano, que levem a conquista da cidade idealizada por seus habitantes. Portanto, mesmo que tal instrumento não seja capaz, por si só, de realizar a transformação radical da cidade e da sociedade, tal como preconizado por Lefebvre (2001), traz à tona o debate político sobre a cidade, o planejamento urbano e as formas de se promover cidadania e de garantir direitos, num mundo contemporâneo, cada vez mais urbano e de lutas diárias, onde marcos legais são necessários não só como instrumentos de resistências, mas também de esperança para sua população.

Compreendendo, assim, o fenômeno urbano na realidade brasileira e seus desafios, propomos a reflexão sobre a urbanização, destacando o papel das cidades médias neste processo, de forma a conhecermos os territórios em que serão realizadas as análises. No próximo capítulo, no entanto, retomaremos a discussão sobre o Estatuto da Cidade, detalhando seus objetivos e instrumentos para o planejamento e gestão das cidades.

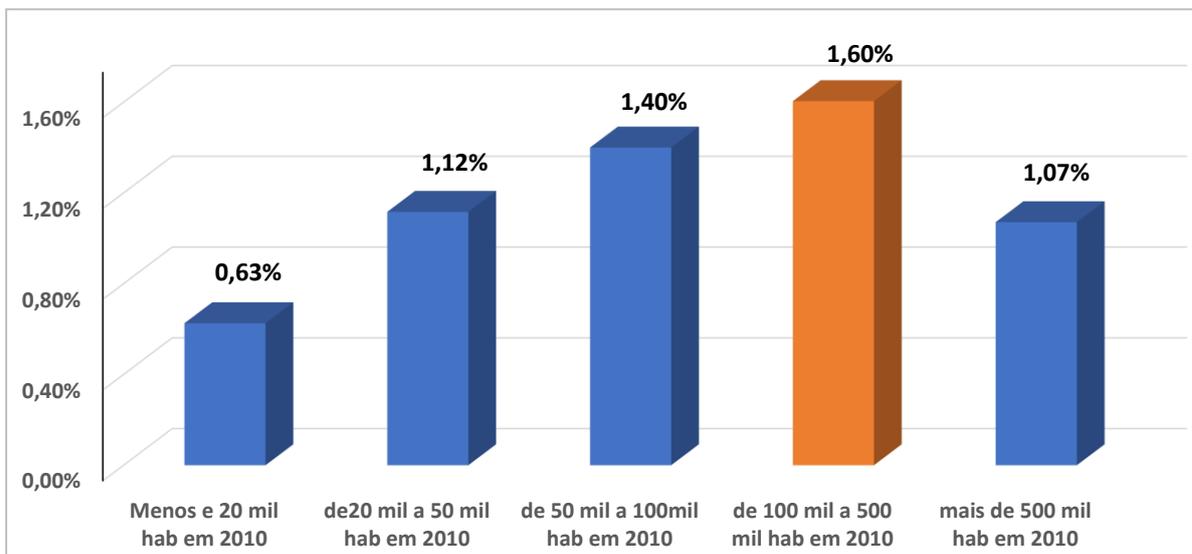
2.4 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E O PAPEL DAS CIDADES MÉDIAS

As cidades médias brasileiras vêm se destacando na atualidade em decorrência do seu crescimento populacional e pelas novas funções que estas exercem, especialmente, como articuladoras da desconcentração da atividade econômica e dispersão da população, contrapondo a polarização das metrópoles. Conforme dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Pesquisa), os municípios que mais cresceram em população no Brasil, no período de 2000 a 2010, foram aqueles com porte entre 100 a 500 mil habitantes (gráfico 01). Entre estes municípios, destaca-se que além das capitais nacionais e municípios de entorno, ou sob influência de metrópoles, os municípios em áreas não metropolitanas também tiveram um crescimento considerável³ e vêm apresentando nas últimas décadas elevados índices de participação no total da população brasileira⁴.

³ Os municípios deste grupo (com população entre 100 a 500mil habitantes), pertencentes a Regiões Metropolitanas cresceram 1,72% e os não pertencentes a Regiões Metropolitanas tiveram índice de 1,48% (IBGE-2010).

⁴ Segundo estudo de LIMA; STADUTO; STAMM, et al (2013), os municípios não metropolitanos com população urbana entre 100 à 500 mil habitantes foram os que mais cresceram em termos de representatividade populacional no Brasil nas últimas décadas.

Gráfico 1 – Taxa de crescimento populacional anual dos municípios do Brasil conforme tamanho populacional – 2000-2010



Fonte dos dados brutos: IBGE.

Estes municípios possuem, portanto, um grande potencial para expansão urbana, densificação e de desenvolvimento urbano, contudo, possuem, também, o desafio de enfrentar os problemas urbanos, típicos das grandes metrópoles. Com o aumento populacional e a concentração urbana⁵, tende-se a agravar as desigualdades socioespaciais, o déficit habitacional, os quadros de degradação ambiental e a precariedade na infraestrutura urbana. As dinâmicas socioespaciais que estes municípios experimentam, refletem as contradições presentes nas cidades brasileiras, alinhadas à lógica de produção capitalista.

No entanto, as cidades médias ainda não possuem o passivo acumulado das grandes metrópoles o que denota a relevância dos processos de planejamento e gestão urbana. O seu tamanho mais limitado propicia maior eficiência nos serviços urbanos e na sua gestão, possibilitando maior participação da população e melhores condições de vida (BELLET; LLOP, 2017). Como relatam Amorrim Filho e Serra (2001), um dos fatores que determinam a atração populacional para as cidades médias brasileiras é o ideário de que estas conservam, até então, de uma melhor qualidade de vida, comparada às cidades maiores, através de menores índices de criminalidade, de poluição, menor tempo nos deslocamentos, custo de moradia mais acessível e maior oferta de áreas verdes. Além disso, tais cidades, também

⁵ A taxa de urbanização dos municípios brasileiros com população entre 100 a 500 mil habitantes é de 94,5% (IBGE-2010).

possuem vantagens, muitas vezes escassas nas pequenas cidades, como o acesso à cultura, à educação e à oferta de empregos.

Além do porte populacional, as cidades médias são definidas pelo seu papel de intermediação no âmbito da rede urbana, articulando diversos fluxos, materiais e imateriais, entre os centros maiores e menores (CORRÊA, 2017). Desta forma, possuem um papel estratégico para as políticas de desenvolvimento regional, pois proporcionam maior equilíbrio e estruturação do funcionamento da rede urbana.

A urbanização destas cidades reflete as relações que estas desenvolvem com suas regiões de influência, bem como interferem nos processos socioeconômicos regionais (ARRAIS, 2008). Neste sentido, para compreendermos as dinâmicas urbanas que ocorrem nestas cidades é fundamental visualizarmos o seu papel num contexto mais amplo, para além dos seus limites intraurbanos. Desta forma, discutiremos o processo de urbanização brasileira, com enfoque nas cidades médias, salientando a sua importância no contexto regional.

2.4.1 Definição de cidade média

A definição de cidade média não é um consenso no âmbito das ciências sociais, especialmente mediante a complexidade e diversidade do espaço geográfico, marcado pelo conteúdo técnico, científico e informacional. Em geral, considera-se como variável relevante o seu porte populacional. Tais cidades são também definidas por suas características funcionais ou ainda por seu papel, como elo de ligações entre centros locais e centros globais, na rede mundial de cidades (BRANCO, 2007).

Ainda, Amorrim Filho e Serra (2001,p.2), destacam:

Diferentemente do fenômeno metropolitano, cujas especificidades bem demarcadas ensejaram a própria institucionalização desses territórios em muitos países, as definições de cidades médias sujeitam-se muito mais aos objetivos de seus pesquisadores ou dos promotores de políticas públicas.

Relevante enfatizar que quanto maior o tamanho demográfico do município, especialmente de sua população urbana, maior a dimensão e complexidade do seu processo de urbanização. Seja ampliando-se espacialmente, tanto horizontal quanto verticalmente, quanto ampliando e diversificando sua economia urbana. Também

indica, para um mesmo contexto regional de renda e padrão cultural, atividades econômicas mais complexas, envolvendo a cidade e seu espaço de relações, propiciando o desenvolvimento de especializações produtivas e das funções urbanas. Por sua vez, o desenvolvimento das funções urbanas suscita o aumento demográfico e a multiplicação das atividades não básicas ou das existentes (CORRÊA, 2007). Assim, Corrêa (2007) afirma que é necessário considerar para qualificação das cidades médias a combinação de três pontos: tamanho demográfico, funções urbanas e organização do espaço intra-urbano.

O critério de definição quanto ao tamanho demográfico toma como base a população urbana como *proxy* do tamanho do mercado local, assim como um indicador para o nível de infraestrutura existente e grau de concentração das atividades. Nesta direção, embora possa ser questionável os limites demográficos máximos e mínimos de um certo conjunto de cidades, há parâmetros em cada período histórico, que são definidos para as mais variadas regiões do mundo (AMORRIM FILHO; SERRA, 2001). No Brasil, o IBGE define como porte populacional para cidades médias aqueles municípios que possuem população total entre 100 à 500 mil habitantes.

No entanto, o entendimento das cidades médias extrapola a sua dimensão demográfica. Esta variável é um ponto de partida, tendo em vista que fornece uma explicação do estágio de desenvolvimento destas cidades, mas as cidades médias devem ser compreendidas pelas funções de intermediação que exercem. Ressalta-se, ainda, que não deve ser considerada como cidade média as que se encontram inseridas em áreas metropolitanas, em virtude de cumprirem outros papel pela proximidade da metrópole, muitas vezes conurbadas e com especializações, visando atender as demandas da metrópole (OLIVEIRA; SOARES, 2014).

As cidades médias são definidas, portanto, pelas funções que desempenham na rede urbana, gerando e intermediando fluxos diversos (populacionais, de mercadorias, de capitais, informações, ideias, entre outros), que circulam no espaço geográfico, tanto na escala regional, ou seja, entre elas e as cidades menores e espaços rurais sobre sua influência, como também, entre elas e outras cidades médias e as grandes cidades e metrópoles urbanas, localizadas no espaço geográfico estadual e nacional. Assim, são elos privilegiados de articulação entre os centros locais e os centros de maior hierarquia na rede urbana.

Complementa, ainda, SPOSITO (2006), que a abrangência das cidades médias com outros espaços vêm assumindo uma amplitude muito maior na contemporaneidade. Considerando a disponibilidade de sistemas de comunicação, informação e transportes, que permite fluxos à longas distâncias, estas passam a participar de uma rede em escala internacional, por vezes “pulando” hierarquias da rede.

Assim, Corrêa (2007, p.30) afirma que as cidades médias possuem “interações espaciais intensas, complexas, multidirecionais e marcadas pela multiescalaridade”, que ocorrem em duas escalas espaciais gerais: a escala regional e a escala extra-regional, seja ela nacional ou internacional. Estas interações extra-regionais, segundo o autor, são decisivas para definição das cidades médias, pois a conectam com a rede global de cidades. Além disso, o papel de intermediação destas cidades também remete ao poder de comandar atividades e a própria organização do espaço regional, ou seja, estas cidades devem ter uma elite local que realize esta função na escala regional (CORRÊA, 2017).

Várias são as possibilidades de classificação e análise das cidades médias, considerando a diversidade destas cidades e de suas funções desempenhas. Os atributos para identificar estas cidades variam, conforme a região e o país, tendo em vista a sua formação histórico/geográfica. Portanto, as cidades médias são definidas considerando sua posição na rede urbana e, também, no sistema econômico global. Desta forma, não se trata de um conjunto homogêneo e sim, singular, e devem ser pensadas na relação com seu território e região (SOARES, 1999, 2006).

Diante da complexidade que envolve a definição das cidades médias, Oliveira e Soares (2014, p.130) compilam a abordagem de alguns autores e trazem uma proposição tipológica para estas cidades, como ilustra a o quadro 01:

Quadro 01 - Tipologia para cidades médias

Tipos	Descrição
Centro de serviços	Cidade especializada em oferecer serviços públicos e privados para a população regional.
Centro administrativo	Cidade que abarca as diferentes instituições políticas e administrativas dos níveis estadual e federal.
Polo econômico	Cidade que desenvolve estratégias nos diferentes níveis (estadual, nacional e internacional) de produção industrial e comercialização em grande escala.
Centro turístico	Cidade que aproveita as potencialidades naturais, o patrimônio histórico e o cultural para promover atividades ligadas ao turismo.
Canal de comunicação	Cidade que utiliza sua localização relativa para servir de espaço de intercâmbio de pessoas, bens e informações.
Centro de fronteira	Cidade que aproveita sua posição geográfica e sua estratégia de desenvolvimento para dominar as relações em áreas de fronteira.
Centro regional	Cidade que concentra o comércio varejista e serviços especializados com alcance regional.
Centro de drenagem e consumo de renda fundiária	Cidade localizada em área pastoril que apresenta um complexo agroindustrial.
Centro especializado	Cidade que apresenta atividades especializadas que permitem estabelecer relações de longa distância, chegando ao nível internacional.

Fonte: SOARES; OLIVEIRA (2014, p.130), a partir de Bolay et al (2003), Corrêa (2007) e UIA (1998).

Contudo, independente do seu critério de definição, o tema das cidades médias encontra-se no debate nacional e internacional e é fundamental para os dias atuais. Para Bellet e Llop (2017), a importância dos estudos das cidades médias está centrada em três grandes “valores” que estas possuem, os quais, quando potencializados, contribuem para construção de uma urbanização mais equilibrada, sustentável e socialmente mais equitativa.

O primeiro valor apresentado pelos autores (*ibid.*) é a territorialidade das cidades médias, que as coloca no foco das políticas de desenvolvimento territorial, por sua capacidade equilibradora, pois proporcionam um centro de serviços e mercado que atendem a territórios mais amplos, especialmente em áreas em que a urbanização se deu com grande concentração populacional em poucos centros urbanos. Além, disso, estes centros oferecem oportunidades de produzirem uma nova organização socioeconômica, através das externalidades urbanas geradas por sua interação com as redes. O segundo ponto destacado pelos autores é o valor da proximidade, que proporciona as cidades médias uma contribuição para a integração e coesão das regiões, à medida que oferecem serviços básicos e especializados, que dirigem as economias locais e domésticas. E por último, a governabilidade

política, que ainda é pouco explorada e poderia ser ampliada, dada a expressiva concentração populacional destas cidades e a sua importância territorial.

2.4.2 As cidades médias e o desenvolvimento regional

O processo de urbanização brasileiro, intensificado a partir dos anos 70, com o avanço da industrialização, alcança praticamente todo o território, desdobrando-se em uma ampla rede, que inclui, além das metrópoles nacionais, metrópoles regionais, cidades médias e núcleos urbanos. O êxodo rural alimentou um crescimento demográfico de inúmeros núcleos urbanos, configurando um quadro bastante complexo, onde aglomerações de diferentes tamanhos se somam às metrópoles, que ainda se constituem no elemento dominante do sistema urbano (BARCELLOS; MAMMARELLA, 2010).

A economia brasileira apresentava neste período expressivas taxas de crescimento. Entre as décadas de 1930 à 1970, o país teve uma das maiores taxas de crescimento econômico do mundo capitalista, no entanto, extremamente concentrada espacialmente, principalmente na região sudeste (CANO, 1998). Este fator contribuiu para a explosão das metrópoles nacionais e desencadeou a metropolização de outros centros urbanos pelo país, o que fez surgir uma preocupação com a excessiva concentração espacial das atividades econômicas e da população, que pudessem levar, não só a precarização das condições de vida nesses centros, mas também colocar em risco a capacidade destas metrópoles exercerem sua função principal, de comandar a economia nacional. Estas, passam a sofrer com as deseconomias de aglomeração, pois possuem custos econômicos elevados, como de insumos (principalmente do espaço) e de transportes, além dos custos sociais, pois não conseguem disponibilizar infraestrutura e equipamentos para toda a população (ANDRADE; SERRA, 2001).

Além das deseconomias de aglomeração, que fez com que outras áreas do país fossem mais atrativas para investimentos, também contribuíram para o processo de desconcentração produtiva a concorrência intercapitalista, a integração produtiva do mercado nacional e a expansão das fronteiras agrícolas e minerais. O desenvolvimento do *agrobusiness*, agroindústrias e agropecuárias e as diferentes formas de inserção das matrizes produtivas regionais nos específicos mercados internacionais, conforme suas “especializações” produtivas, entre outros,

acarretaram no desenvolvimento das bases produtivas regionais em diversas áreas periféricas e a diversificação de algumas das cidades polos. O Estado também agia na periferia nacional, com políticas e investimentos, levando infraestrutura básica, sobretudo em suas estatais, voltando-se, especialmente, para a expansão da indústria de insumos básicos e de bens de capital. (GUIMARÃES NETO; BRANDÃO, 2009).

Neste período, as cidades médias despontam como uma alternativa para a difusão do desenvolvimento econômico do país e dispersão da população, visando a retração do fenômeno metropolitano. Assim, ganham atenção no cenário das políticas de planejamento e de programas governamentais, que foram materializados no II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil), em 1975 (BRANCO, 2007). O interesse por uma alternativa espacial de crescimento, com foco nas cidades médias, tinha os objetivos de: minimizar a pobreza urbana; garantir a capacidade gerencial e financeira do Estado em fornecer os equipamentos e serviços urbanos; impedir o decréscimo de produtividade das atividades econômicas; a preservação ambiental; alavancar o projeto de integração do território nacional e; a ocupação das fronteiras nacionais (ANDRADE; SERRA, 2001).

O sistema urbano nacional, no início dos anos 70, era caracterizado pela insuficiência de centros urbanos intermediários dinâmicos, o que interferia na efetiva interiorização do desenvolvimento. Na estrutura urbana nacional havia duas metrópoles de alcance nacional (São Paulo e Rio de Janeiro), poucas metrópoles de alcance regional, um pequeno número de centros urbanos intermediários e uma vasta rede de pequenas cidades, que serviam de elo entre o rural e o urbano. O sistema de cidades contava, ainda, com uma distribuição regional dos centros urbanos maiores bastante desigual, com grande concentração na região litorânea do país. Esta configuração é herança de uma economia exportadora, basicamente voltada “para fora” e da incapacidade do processo de substituição de importações de promover uma efetiva distribuição regional dos investimentos produtivos. Já os centros urbanos menores, mesmo que mais numerosos e mais distribuídos espacialmente, não possuíam economias de aglomeração que permitissem mudanças na distribuição espacial do desenvolvimento (AMORIM FILHO; SERRA, 2001).

Conforme Amorim Filho e Serra (2001), na década de 60 as metrópoles regionais faziam parte do domínio do planejamento urbano-regional em todo o

mundo. Já na década de 70, as cidades médias são a grande contribuição para o planejamento urbano-regional. Com os conhecimentos adquiridos neste período, sobretudo com as experiências pioneiras francesas de planejamento, os autores, assim pontuam os atributos que qualificariam, na época, um centro urbano como cidade média (*ibid.*, p.9):

- interações constantes e duradouras tanto com seu espaço regional subordinado quanto com aglomerações urbanas de hierarquia superior;
- tamanho demográfico e funcional suficiente para que possam oferecer um leque bastante largo de bens e serviços ao espaço microrregional a elas ligado; suficientes, sob outro ponto, para desempenharem o papel de centros de crescimento econômico regional e engendrem economias urbanas necessárias ao desempenho eficiente de atividades produtivas;
- capacidade de receber e fixar os migrantes de cidades menores ou da zona rural, por meio do oferecimento de oportunidades de trabalho, funcionando, assim, como pontos de interrupção do movimento migratório na direção das grandes cidades, já saturadas;
- condições necessárias ao estabelecimento de relações de dinamização com o espaço rural microrregional que o envolve; e
- diferenciação do espaço intra-urbano, com um centro funcional já bem individualizado e uma periferia dinâmica, evoluindo segundo um modelo bem parecido com o das grandes cidades, isto é, por intermédio da multiplicação de novos núcleos habitacionais periféricos.

Estes atributos demonstram as preocupações que refletem a emergência de políticas urbanas voltadas para o desenvolvimento urbano das cidades médias na década de 70. Com os principais objetivos de promover maior equilíbrio intraurbano e urbano-regional, frear o fluxo migratório para as grandes cidades e metrópoles, busca de maior eficiência para alguns ramos produtivos e a ampliação de postos avançados de expansão do sistema socioeconômico nacional (AMORIM FILHO; SERRA, 2001).

Na década de 80, quando o país conviveu primeiramente com a “crise da dívida” e em seguida com as políticas neoliberais, o crescimento econômico brasileiro foi medíocre, e por este motivo houve um enfraquecimento da dinâmica de acumulação, que também atingiu o crescimento das regiões periféricas do Brasil. Isso causou uma inflexão no processo de desconcentração econômica (CANO, 1998). Também ocorreu um arrefecimento da política estatal de caráter regional, refletindo a priorização das políticas macroeconômicas voltadas para a estabilização monetária, a crise fiscal que se abateu sobre a disponibilidade de recursos públicos e a redução dos fluxos migratórios inter-regionais, que contribuiu para diminuir a

urgências das políticas para conter o inchamento populacional nos grandes centros nacionais (AMORIM FILHO; SERRA, 2001).

Nos anos 90, afirma-se a opção neoliberal no país, que trazem uma série de consequências, como a desregulamentação dos mercados, trazendo privatizações de empresas públicas, repressão à atuação estatal e ampliando a financeirização dos setores produtivos. O capital estrangeiro entrará no país e os principais centros de decisão serão entregues às forças da transnacionalização. O Brasil, assim, orientado pela estratégia de mercado, sofrerá com a falta de comando sobre os rumos do seu desenvolvimento. A política neoliberal, no entanto, não foi capaz de retomar o crescimento econômico e avivou antigas preocupações com os desequilíbrios entre as regiões (GUIMARÃES NETO; BRANDÃO, 2009).

Neste período, com as novas dinâmicas produtivas, o novo papel do Estado na condução das políticas de desenvolvimento, bem como, com as transformações alavancadas pelo processo de globalização, como os novos processos tecnológicos e de comunicação e a constituição de uma sociedade em rede, o território e a urbanização ganham novas dimensões, produzindo uma nova hierarquia urbana. Este processo, que apesar de acentuar o poder de polarização das grandes aglomerações urbanas, atinge também toda a rede urbana e recoloca em evidência as cidades médias (BRANCO, 2007). Assim, mesmo com a perda de *status* do planejamento regional e de suas ações no processo de desconcentração urbana, as cidades médias ainda aparecem como possibilidade para impulsionar o desenvolvimento das regiões, apresentando, porém outras características.

Como apontam Amorim Filho e Serra (2001), as cidades médias apresentam novas funções, somadas as já conhecidas desde a década de 70, que surgiram em decorrência do processo de globalização, que reforçam e ampliam a sua importância, especialmente junto a rede urbana. Uma destas funções está relacionada ao seu papel privilegiado como articuladora nos eixos ou corredores de transportes e desenvolvimento; a outra se refere a sua participação como estruturadora de redes de todo o tipo, que tenham uma base espacial (redes de empresa, de gestão, de comunicação, culturais, etc) e, finalmente; no desenvolvimento de redes tecnológicas, sediando polos tecnológicos.

Os autores relatam, ainda, a influência de novos paradigmas da modernidade, cujas cidades médias encontram-se em situação privilegiada para atenderem, que englobam os seguintes aspectos (AMORIM FILHO; SERRA, 2001, p.30):

- o primeiro cobre as várias condições que possibilitam uma boa “qualidade de vida”, para a maior parte dos homens em um determinado lugar;
- o segundo inclui as questões entrelaçadas do “patrimônio”, principalmente histórico-urbano, e da busca crescente de “identidade”, por parte dos mais diferenciados grupos humanos, o que apresenta dificuldades tanto maiores, quanto maiores são as aglomerações urbanas; e
- o terceiro envolve os temas, também intimamente interligados, das “percepções, valores, motivações e preferências” sociais e individuais, aspectos altamente correlacionados com a intensidade e o direcionamento dos “fluxos turísticos” de massas humanas cada vez maiores.

No início dos anos 2000, quando as perspectivas de crescimento da economia brasileira se tornam mais promissoras, tanto em virtude do cenário macroeconômico interno, quanto pelo contexto externo de alto crescimento mundial, há um propício cenário de retomada dos investimentos estatais nas políticas de desenvolvimento. Em 2003, com a nova coalizão política à frente do governo federal, uma política de desenvolvimento regional passa a ser delineada, resultando na instituição da PNDR I (Política Nacional de Desenvolvimento Regional), em 2007. Esta política, no entanto, ficou em segundo plano nas estratégias de governo, que se concentrou nas políticas de desenvolvimento sociais, que acabaram por impactar, mesmo que de forma não estruturante, numa melhor distribuição de renda e o desenvolvimento de algumas regiões periféricas (COÊLHO, 2017).

Contudo, as tendências atuais apontam para a afirmação de uma dinâmica espacial bastante complexa e paradoxal, de concentração, desconcentração, e seletividade. Embora os grandes centros urbanos ainda sejam concentradores populacionais e exerçam grande atratividade, a urbanização tem se esboçada mais polinucleada, com o avanço dos centros regionais. Neste sentido, as estratégias de desenvolvimento regional, centradas na dimensão territorial, têm se esboçado como grande horizonte a ser perseguido, com o fortalecimento de uma rede de cidades médias que sejam capazes de constituir vetores de desenvolvimento, potencializando fluxos de bens, serviços e pessoas, assim como, contribuindo para o uso de recursos territoriais mais racionais (BRANDÃO, CASTRO, NETO, 2017).

Nesta perspectiva territorial, cabe destacar que os municípios médios e pequenos também são essenciais para a conexão entre o urbano e o rural, tendo em vista que estes, frequentemente, fazem a ponte entre os habitantes rurais e os centros urbanos, estimulando as oportunidades econômicas e ofertando mercado e serviços básicos. Esta temática permeia as discussões internacionais, como na

Habitat/ONU, que enfatiza que estas duas extremidades são tratadas como *continuum*, em oposição ao caráter dicotômico rural-urbano, presentes nas políticas regionais e urbanas (GALINDO, 2017). Assim, é o momento do Brasil incorporar as concepções da ONU em suas políticas, como aponta Galindo (2017, p.174):

A conexão urbano-rural é essencial para tratar da questão urbana observando-a de um ponto de vista regional, mas não com a concepção da região homogênea, nem mesmo limitando-se a discussão da região polarizada. As complexas relações de horizontalidade e verticalidade, heterarquia e hierarquia indicam a rede urbano-regional como a abordagem adequada para a questão. Deve ser reforçado, na agenda urbano-rural, o papel das pequenas e médias cidades, tão preconizadas nos documentos internacionais.

Inegavelmente, as cidades médias representam importantes espaços no âmbito das redes urbanas e são fundamentais para o desenvolvimento regional. Constituem-se num elemento estruturador para o equilíbrio do sistema urbano, a partir do momento que possuem o potencial para diminuir as disparidades regionais, além de proporcionar uma melhor qualidade de vida para seus habitantes e oportunidades para os habitantes da sua região de influência.

2.5 AS CIDADES MÉDIAS DO RIO GRANDE DO SUL E A SUA ARTICULAÇÃO REGIONAL

2.5.1 Panorama da Urbanização no Rio Grande do Sul

O estado do Rio Grande do Sul foi apresentando, ao longo do seu processo histórico de formação territorial, alterações em sua configuração espacial e em sua dinâmica de desenvolvimento urbano, que foram delineando a atual conformação territorial. Esta trajetória reflete a distribuição da população sobre o território e a estrutura socioeconômica de cada região e são a base para compreensão das cidades médias e de suas funções e características.

Inicialmente, a primeira etapa da formação territorial do estado foi ao sul, através de usos do território caracteristicamente agrários, onde predominavam a grande propriedade, a pecuária e a lavoura de arroz (ALONSO; BANDEIRA, 1990). A rede urbana do sul, com um número reduzido de centros (embora de maior dimensão) e com poucos níveis de hierarquização, contava com o poder polarizador

da economia do charque (produção, comercialização e exportação) e se dava nas cidades de Pelotas e Rio Grande, se constituindo na porção mais dinâmica da economia até a metade do século XIX (SOARES, 2011). A região norte, nesta época, era economicamente mais atrasada. Porto Alegre, principal núcleo urbano da região e Capital da Província, com funções predominantemente administrativas, não conseguia disputar, em termo de dinamismo econômico, com a região Sul (ALONSO; BANDEIRA, 1990).

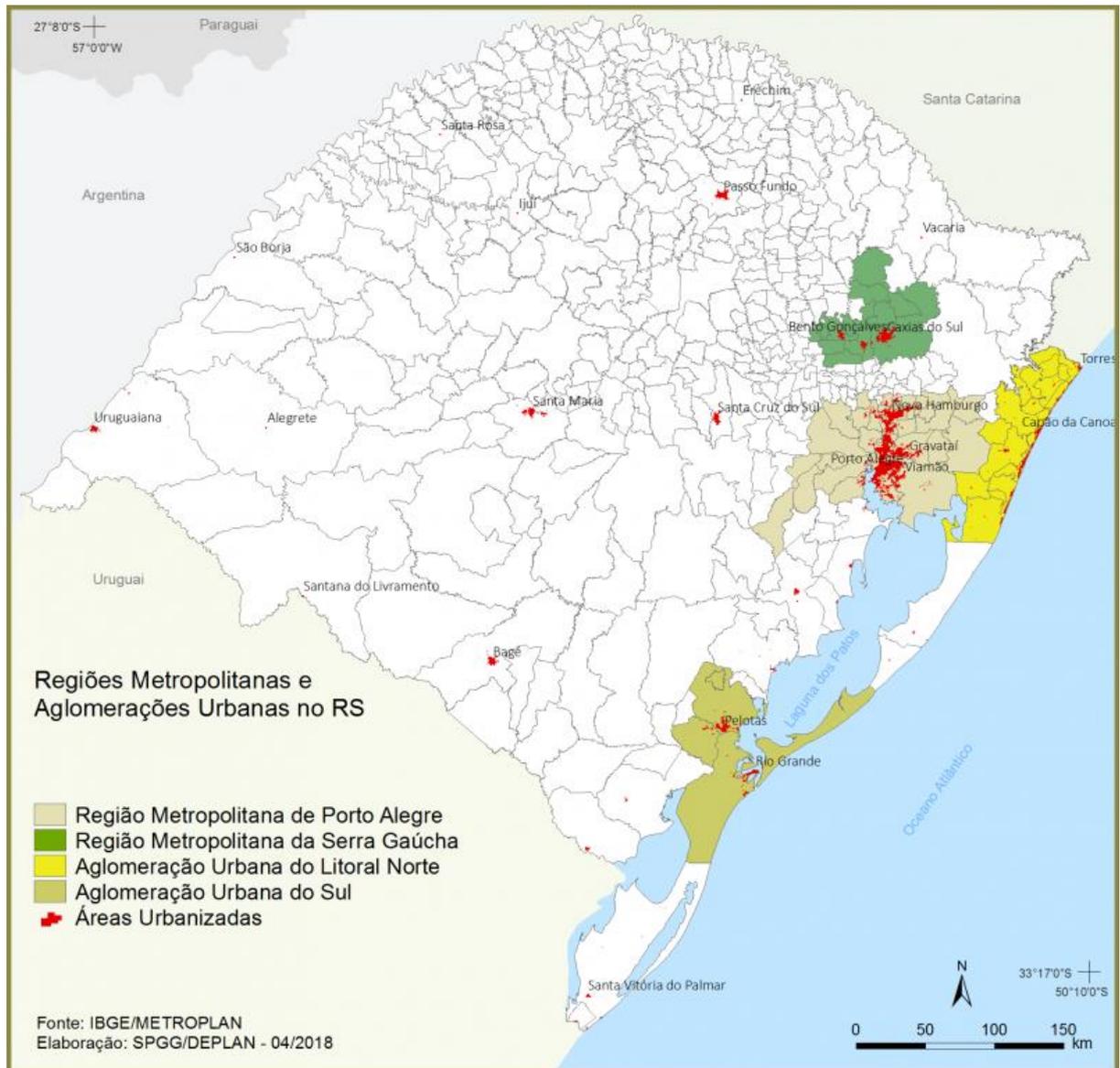
A região norte passa a ter um maior desenvolvimento econômico a partir da segunda metade do século XIX com a imigração alemã e italiana. Organizada a partir da pequena propriedade e da produção agrícola diversificada, a rede urbana se formou com um número maior de núcleos urbanos, embora com predominância de pequenos centros, e teve como núcleos principais as cidades de São Leopoldo (colonização alemã) e Caxias do Sul (colonização italiana) (SOARES, 2011). A colonização favoreceu a ascensão de Porto Alegre como principal centro econômico do estado. Era o ponto de exportação dos produtos coloniais para o centro do país e o centro atacadista de produtos manufaturados importados (ALONSO; BANDEIRA, 1990).

Já em meados do século passado, verificava-se o declínio e estagnação da pecuária sulina, que foi fortalecido com o surgimento da indústria. Já delineando uma das principais características da futura configuração espacial da economia gaúcha, “um norte mais dinâmico e economicamente mais diversificado e um sul de crescimento lento e de estrutura produtiva mais especializada” (ALONSO; BANDEIRA, 1990, p.74).

A grande mudança na configuração espacial da economia gaúcha ocorreu ao longo da segunda metade do século passado, com a crescente industrialização, que se concentrou à nordeste, no eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, caracterizada por grandes aglomerações urbanas, que foram se formando à medida que as atividades agrícolas se tornavam menos expressivas (ALONSO; BANDEIRA, 1990). O crescimento populacional se concentrou, assim, à nordeste, formando ao longo do tempo três aglomerações urbanas: A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), polarizada pela capital Porto Alegre, a Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG), sob a influência da cidade de Caxias do Sul, importante polo industrial e de serviços dessa região, e a aglomeração do Litoral Norte (AULINORT), resultado do intenso processo de urbanização das cidades do litoral norte, sob o comando

comercial e de serviços de Capão da Canoa e Torres. Ao sul, de estrutura regional preeminente agrária, mas com ativa economia urbana de comércio e serviços em Pelotas, e indústria, em Rio Grande, constitui-se a Aglomeração Urbana do Sul (AUSUL), como mostra o mapa 01.

Mapa 01 – Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas no RS



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul.

Além dessas aglomerações urbanas institucionalizadas (mapa 01), Alonso (2009) afirma que há a emergência de pelo menos mais duas outras aglomerações não metropolitanas descontínuas, uma sobre o comando de Santa Maria e outra na cidade de Passo Fundo. O autor relata que tais cidades, apesar de não configurarem

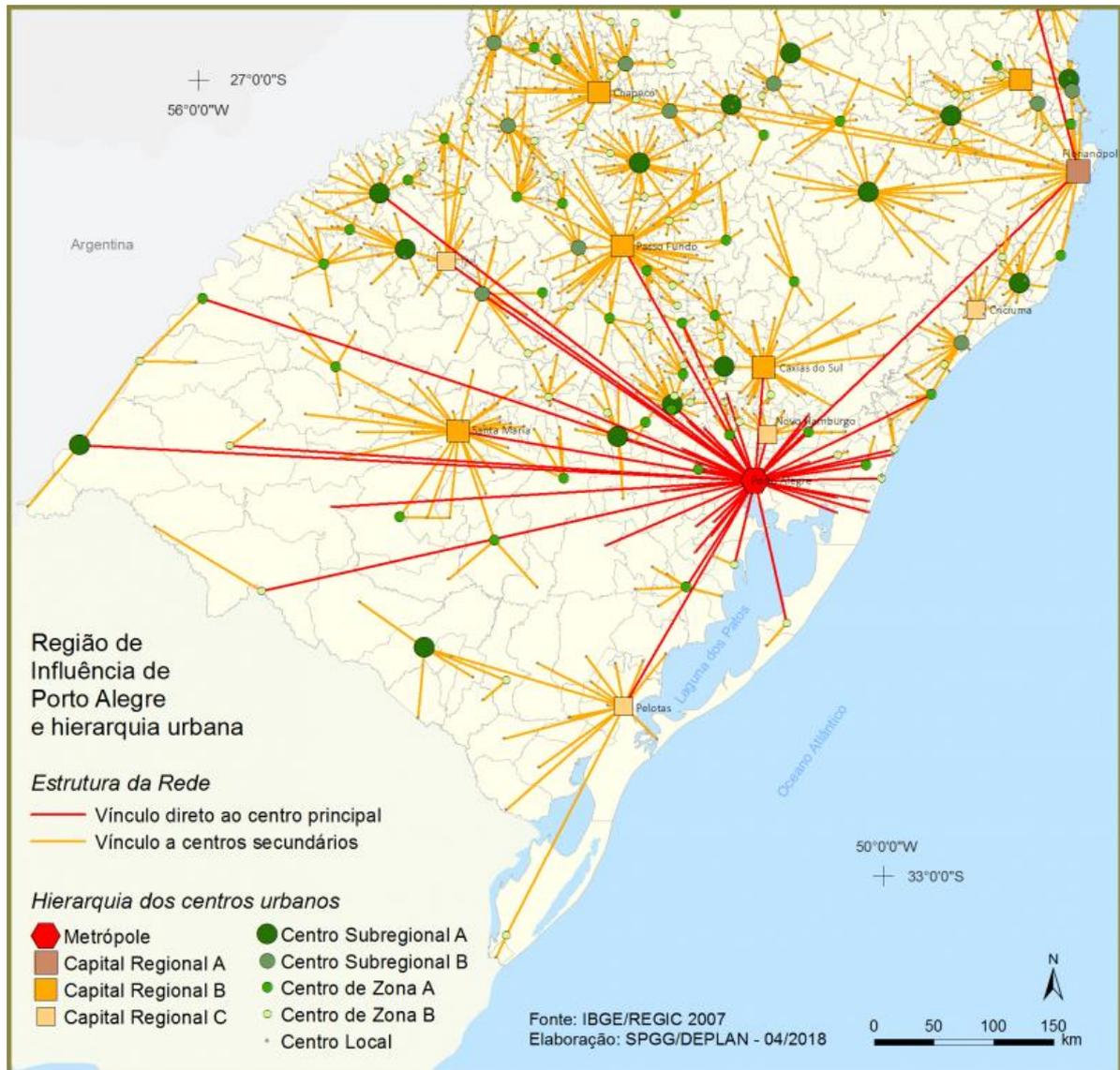
uma conurbação com as cidades do seu entorno, apresentam outras relações que foram consideradas no seu estudo: “observam-se fortes laços de integração, revelados pelos movimentos pendulares com a finalidade de estudo e/ou trabalho e também pelos fluxos de passageiros das linhas regulares de transporte coletivo intermunicipal” (ALONSO, 2009, p.1).

Há também outras aglomerações em formação, uma constituída pelas cidades de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires, Lajeado e Estrela, vinculada ao processo de desconcentração metropolitana de Porto Alegre e outra representada pelos Municípios de Ijuí, Santo Ângelo, Cruz Alta, Panambí, Santa Rosa e Horizontina. Conforme Alonso (2009, p.6), estudo realizado pelo IPEA; IBGE; UNICAMP (2000) considerou estes centros urbanos, respectivamente, como Aglomeração Metropolitana Expandida e Aglomeração Descontínua.

Referente a rede urbana do estado, também é relevante destacar o estudo realizado pelo IBGE, englobando todo o território nacional, denominado REGIC – Regiões de Influência das Cidades, de 2007. Neste estudo foi analisada a centralidade dos núcleos urbanos brasileiros, sua região de influência, bem como a hierarquia destes centros no contexto da rede urbana nacional. Como resultado (mapa 02), a capital Porto Alegre possui o nível mais alto da classificação proposta pelo IBGE – *metrópoles* -, identificada como centro urbano que se caracteriza pelo seu grande porte, por ter fortes relacionamentos com as demais metrópoles e por ter extensas áreas sobre sua influência. Sua rede urbana abrange o estado do Rio Grande do Sul e também Santa Catarina, dividindo a área com Curitiba (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RS).

Neste mesmo estudo, as *capitais regionais* são consideradas os núcleos urbanos que se relacionam com o estrato superior da rede urbana e possuem uma influência no âmbito regional. Possuem 03 níveis de subdivisão, delimitando, assim, os centros urbanos do Rio Grande do Sul como: Capital regional B – Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Maria e –; Capital regional C – Ijuí, Novo Hamburgo-São Leopoldo e Pelotas-Rio Grande. De menor hierarquia urbana, as cidades de Bagé, Bento Gonçalves, Erechim, Lajeado, Santa Cruz do Sul, Santa Rosa, Santo Ângelo e Uruguaiana foram classificadas como centros sub-regional A e Carazinho, Cruz Alta e Frederico Westphalen como centros sub-regional B.

Mapa 02 - Regiões de Influência de Porto Alegre e hierarquia urbana



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul.

A partir deste panorama, podemos verificar que há diferenciações expressivas na dinâmica socioeconômica das regiões que impactam sobre a dinâmica das cidades. Identificamos que a região nordeste do estado há uma maior concentração populacional e dinamismo econômico, apresentando as principais aglomerações urbanas e um maior número de núcleos urbanos que exercem influência sobre suas regiões. Já a região sul, caracterizada pelas grandes propriedades, de economia agrária e pecuária extensiva, contribui também dos aspectos naturais da campanha gaúcha, apresenta menor diversidade econômica e um crescimento mais lento, assim como, um menor número de núcleos urbanos que exercem a função de

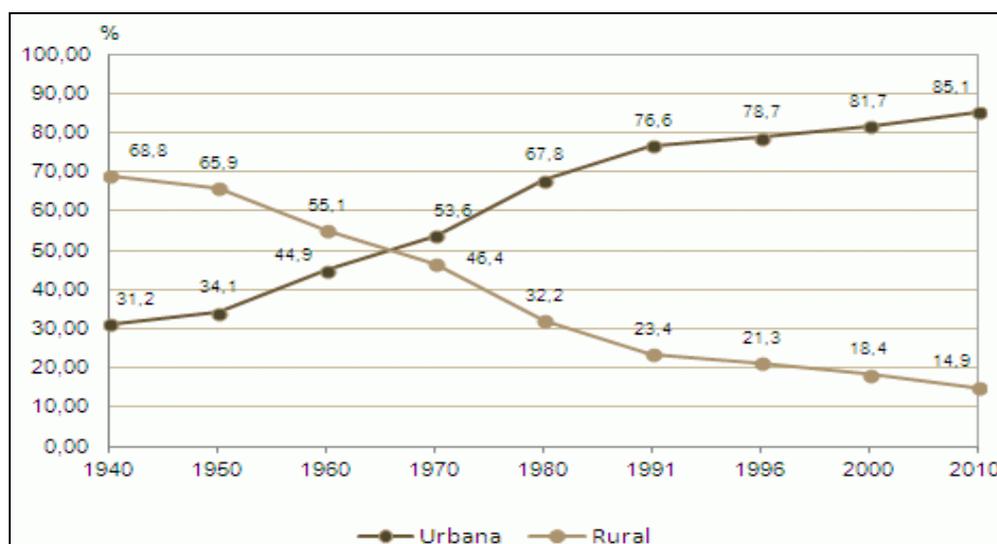
intermediação nas suas regiões. Refletindo, assim, o padrão brasileiro de ocupação litorânea e concentrada e de desigualdades regionais.

Neste sentido, como coloca SOARES (2011), para uma caracterização das cidades médias é necessário que se tenha o entendimento do território no qual estas se encontram, pois, as dinâmicas da formação socioespacial se relacionam com as dinâmicas destas cidades. A partir deste entendimento, propomos analisar a urbanização do estado do Rio Grande do Sul, enfatizando o papel das cidades médias neste processo.

2.5.2 As cidades médias do Rio Grande do Sul no contexto da Urbanização

A urbanização do Rio Grande do Sul seguiu a tendência da urbanização brasileira⁶, passando de uma maioria rural em 1940 (68,80%), para uma população predominantemente urbana, em 2010, com 85,10% dos seus habitantes vivendo em áreas urbanas (gráfico 02). O fenômeno da urbanização se acentuou, ainda, com o expressivo aumento da população, que passa de 3.320.689 habitantes, em 1940, para 10.693.929 em 2010. Assim, dois fatores foram determinantes sobre o processo de urbanização: o êxodo rural e as altas taxas de natalidade.

Gráfico 02 - Evolução da população do Rio Grande do Sul por situação de domicílio - 1940 a 2010

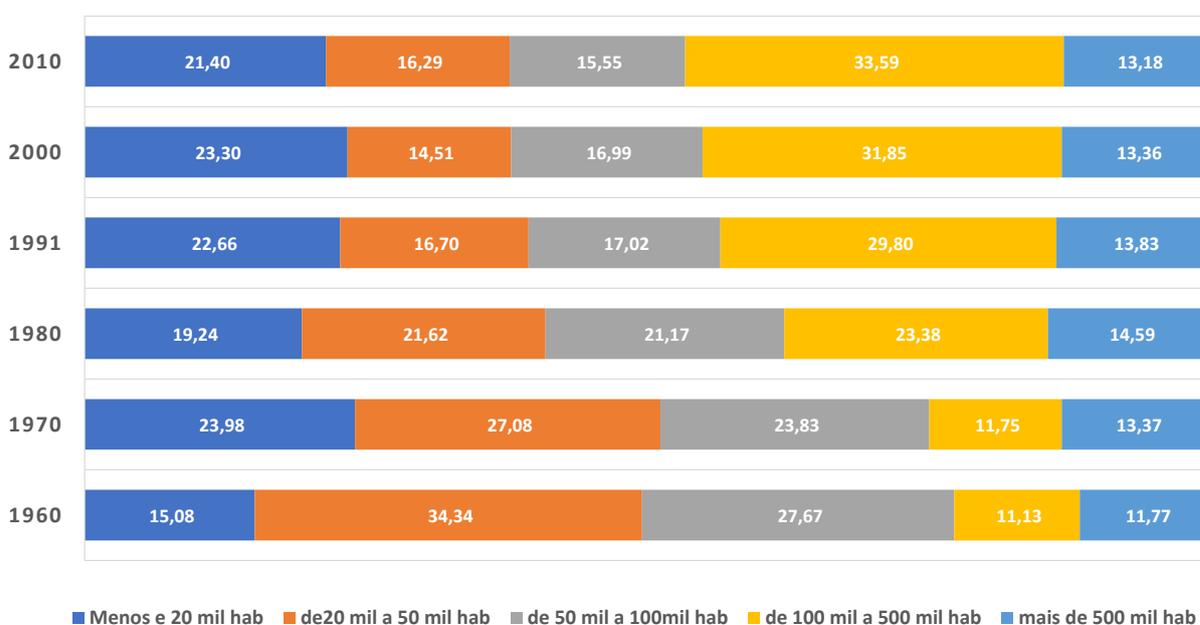


Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul – dados IBGE.

⁶ Em 1940, a população do Brasil era de 41.236.315 habitantes, sendo 31,24% urbana. Em 2010, a população do Brasil passou para 190.755.799, sendo 84,36% urbana (IBGE).

Com relação à distribuição da população do estado, conforme demonstra o gráfico 03, verifica-se que a partir da década de 80, houve uma crescente concentração da população nas cidades de médio porte, com população entre 100mil a 500mil habitantes. Percebemos que neste período, a capital Porto Alegre, representando o único município acima de 500 mil habitantes, teve uma pequena diminuição do seu índice, no entanto, as cidades de pequeno porte (com população abaixo de 100mil habitantes) foram as que tiveram maior perda na representatividade da população total do estado.

Gráfico 03 - Distribuição percentual da população segundo tamanho de município, Rio Grande do Sul - 1960 a 2010



Fonte de dados brutos: IBGE, sinopse do censo demográfico.

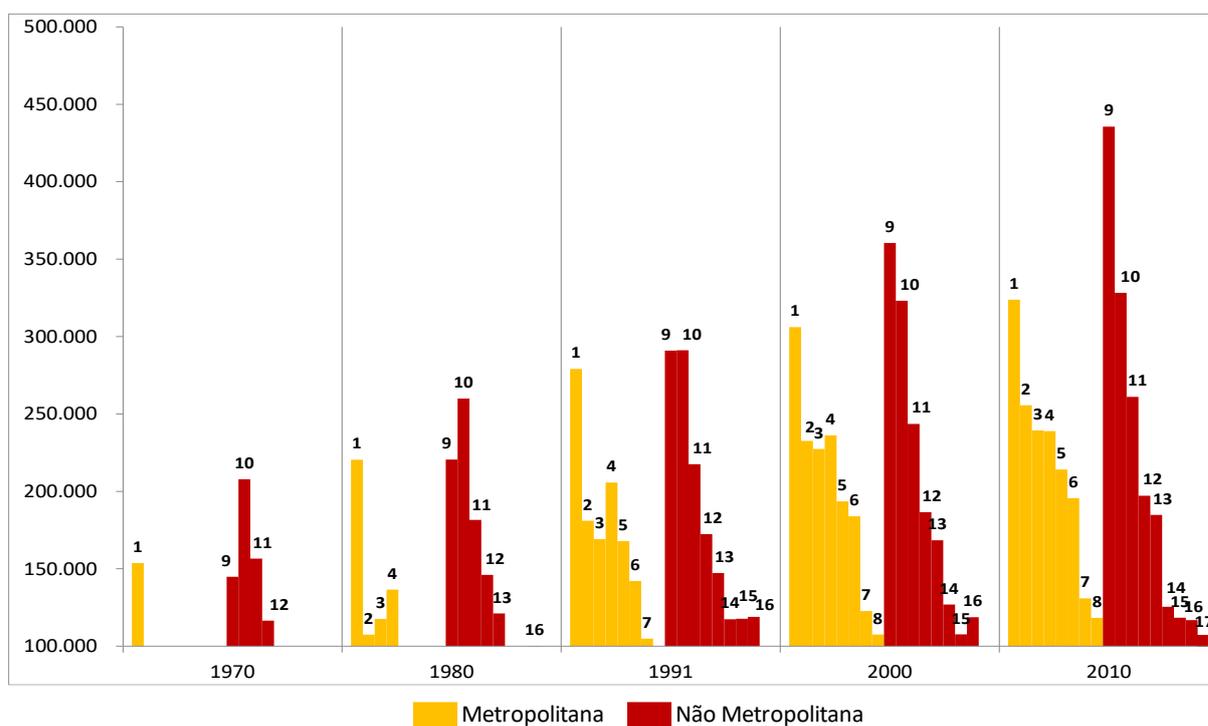
Conforme o último censo demográfico de 2010, o Estado do Rio Grande do Sul possui 496 municípios⁷, sendo que destes somente 18 possuem população acima de 100 mil habitantes, mas concentram 46,77% da população. Assim, podemos constatar que a população encontra-se altamente concentrada em poucos municípios, os de maior porte. Destaca-se, ainda, que nestes municípios, o grau de

⁷ Nos dias atuais o Estado conta com 497 municípios, considerando a emancipação de Pinto Bandeira, em 2013, que pertencia à cidade de Bento Gonçalves.

urbanização atinge índices mais elevados, assim, contam com 53% da população urbana total do estado (Porto Alegre representa 15% deste índice).

Atualmente, dos 17 municípios com população entre 100 a 500 mil habitantes, 8 pertencem a região Metropolitana de Porto Alegre, demonstrando a concentração populacional metropolitana⁸, fenômeno que ocorreu nas décadas anteriores, sobretudo nas cidades limítrofes a Porto Alegre (Canoas, Alvorada, Viamão, Cachoeirinha/Gravataí) e no eixo metropolitano em direção a Caxias do Sul (Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Novo Hamburgo) – gráfico 04.

Gráfico 04 - População dos municípios entre 100 a 500 mil habitantes, segundo localização (capital, região metropolitana e não metropolitana), Rio Grande do Sul, 1970 a 2010



- | | | | | |
|-----------------|-------------------|-----------------|----------------------|--------------------|
| 1 Canoas | 5 São Leopoldo | 9 Caxias do Sul | 13 Passo Fundo | 17 Bento Gonçalves |
| 2 Gravataí | 6 Alvorada | 10 Pelotas | 14 Uruguaiana | |
| 3 Viamão | 7 Sapucaia do Sul | 11 Santa Maria | 15 Santa Cruz do Sul | |
| 4 Novo Hamburgo | 8 Cachoeirinha | 12 Rio Grande | 16 Bagé | |

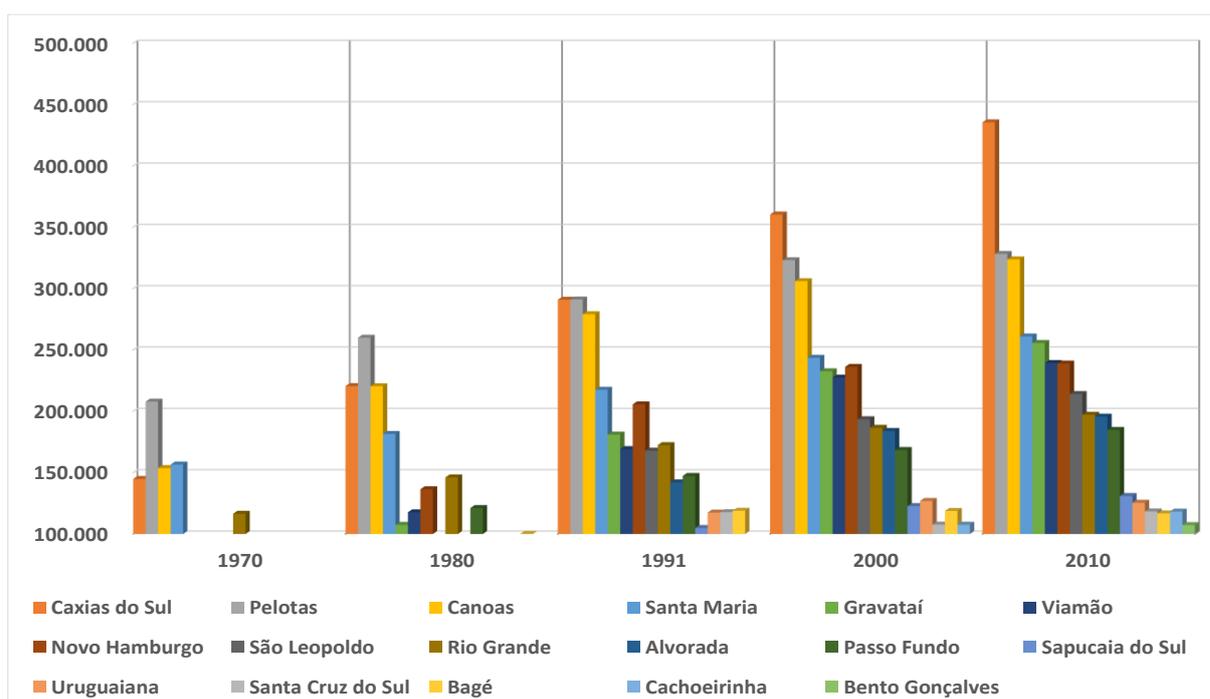
Fonte de dados brutos: IBGE, 1970-2010.

Além do fenômeno metropolitano, outras cidades de porte médio não metropolitanas despontam como grandes concentradores populacionais, sobretudo

⁸ Para as análises do gráfico 04 utilizamos a denominação de municípios metropolitanos aqueles pertencentes somente a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA).

a partir da década de 90, como no caso de Caxias do Sul, que ao longo das décadas supera a população de Pelotas. Com o crescimento da região serrana, Bento Gonçalves, em 2010, entra para a categoria das cidades de porte médio – gráfico 05.

Gráfico 05 - População dos municípios entre 100 a 500 mil habitantes, Rio Grande do Sul, 1970 a 2010



Fonte de dados brutos: IBGE, 1970-2010.

Os municípios maiores (acima de 100 mil habitantes) concentram a população e continuam crescendo demograficamente, sobretudo os de médio porte, com taxa de crescimento populacional anual de 0,73%, de 2000 a 2010, quando a média do estado foi de 0,49% (quadro 02). Porto Alegre cresce em ritmo menos acelerado, abaixo dos índices da maior parte das cidades médias e perdendo em termos absolutos para Caxias do Sul. Já os municípios de menor porte, tiveram uma diminuição do seu ritmo de crescimento populacional e muitos, especialmente os com população abaixo de 50 mil habitantes tiveram taxas de crescimento populacional negativa⁹, demonstrando os deslocamentos migratórios em direção aos

⁹ No Rio Grande do Sul, 51% dos municípios tiveram taxas de crescimento populacional anual negativas, sendo que deste percentual, somente 1% são de municípios com mais de 50 mil habitantes

municípios de maior porte (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2017).

No entanto, o fator locacional influencia no desenvolvimento das cidades, mesmo as de menor porte. Um município pequeno localizado numa aglomeração urbana se beneficia das vantagens que o meio aglomerativo oferece, diferente de um município pequeno que não está. Assim, os municípios pertencentes aos aglomerados urbanos, tendem a manter a sua população, isso pode ser observado nos elevados índices de crescimento populacionais das regiões pertencentes aos aglomerados urbanos, como demonstra o quadro 02.

Quadro 02 - Indicadores Demográficos, por tamanho de município e por aglomerados urbanos, Rio Grande do Sul, 2010

	CLASSIFICAÇÃO	POPULAÇÃO 2000 (ÁREAS COMPATIVELIS COM 2010)	POPULAÇÃO 2010	Nº DE MUNIC. (EM 2010)	PARTICIPAÇÃO	GRAU DE URB.	DENS. DEMOG. (Hab/Km²)	TAXA DE CRESC. ANUAL	CRESC. ABSOLUTO 2000 A 2010
TAMANHO DE POPULAÇÃO (EM 2010)	Total do RS.....	10.187.798	10.693.929	496	100,0%	85,1%	39,8	0,49%	506.131
	Máximo	1.360.590	1.409.351		13,2%	100,0%	2.936,5	4,25%	75.145
	Mínimo	1.113	1.216		0,0%	5,5%	1,6	-3,29%	-8.385
	Menos e 20 mil hab	2.283.891	2.288.339	396	21,4%	56,5%	16,3	0,02%	4.448
	de 20 mil a 50 mil hab	1.599.831	1.741.617	58	16,3%	84,3%	27,1	0,85%	141.786
	de 50 mil a 100 mil hab	1.612.791	1.663.011	24	15,6%	89,2%	40,0	0,31%	50.220
	de 100 mil a 500 mil hab mais de 500 mil hab	3.330.695 1.360.590	3.591.611 1.409.351	17 1	33,6% 13,2%	96,0% 100,0%	162,2 2.836,9	0,76% 0,35%	260.916 48.761
AGLOMERAÇÕES URBANAS	Total dos AU	5.193.866	5.629.331	69	52,6%	95,3%	212,9	0,81%	435.465
	Total Fora dos AU	4.993.932	5.064.598	427	47,4%	73,8%	20,9	0,14%	70.666
	RMPA.....	3.782.651	4.032.062	32	37,7%	96,9%	389,7	0,64%	249.411
	RMSG.....	622.246	735.276	12	6,9%	91,6%	163,2	1,68%	113.030
	AUSUL..... AULINORT.....	557.216 231.753	578.034 283.959	5 20	5,4% 2,7%	92,7% 86,7%	91,1 55,3	0,37% 2,05%	20.818 52.206

Fonte de dados brutos: IBGE.

Além das migrações internas, os municípios de maior porte populacional também recebem fluxos decorrentes dos deslocamentos de pessoas que procuram usufruir dos serviços urbanos especializados que estas oferecem ou para trabalho e estudo. Neste sentido, os estudos sobre os movimentos pendulares (deslocamento cotidiano das populações entre o local de residência e o local de trabalho ou estudo), vêm demonstrando que a mobilidade esta no centro da questão aglomerativa, propiciando fluxos mais complexos e a diferenciação de funções entre municípios (RIBEIRO, 2009).

Conforme estudo de Barcellos e Jardim (2008), o Rio Grande do Sul apresenta mobilidade pendular bastante elevada, especialmente entre aglomerações urbanas e no interior das mesmas, sendo o destino majoritário a Região Metropolitana de Porto Alegre.

As aglomerações urbanas representam, assim, uma grande expressão da urbanização do Rio Grande do Sul, refletindo o padrão de concentração da população e comandando o desenvolvimento urbano. Estas possuem 52,6% da população total do estado. Entre as aglomerações urbanas, destaca-se, sobretudo, a região metropolitana de Porto Alegre, com 37% da população, que conta ainda, com uma área de expansão não institucionalizada, que se estende ao norte, em direção a Caxias do Sul e para o oeste, alcançando Lajeado /Estrela e Santa Cruz do Sul¹⁰.

Conforme Heidrich, *et al* (2016) a Região Metropolitana de Porto Alegre tem seguido as tendências das metrópoles mundiais, observando-se o fenômeno da desconcentração e a fragmentação metropolitana. Estas tendências são evidenciadas pelas mudanças na estrutura socioespacial ocorridas nos últimos anos, tais como a realocação e desconcentração dos espaços industriais em setores perimetropolitanos, a incorporação de novos territórios e a tendência à integração com outras aglomerações urbanas.

No entanto, o padrão de concentração, do ponto de vista da distribuição espacial, pode ser relativizado, tendo em vista uma certa dispersão dos aglomerados e dos principais núcleos urbanos, que trazem uma perspectiva favorável ao equacionamento de problemas de desenvolvimento regional (BARCELLOS; MAMMARELLA, 2010). Neste sentido, as cidades de médio porte não metropolitanas, possuem um papel importante na desconcentração do desenvolvimento e na formação de aglomerações, conforme destacam Campos e Silveira (2016, p.70): “Os processos de urbanização e de dinâmica socioespacial em aglomerações urbanas não metropolitanas quase sempre resultam do desenvolvimento e articulação de cidades médias”.

As cidades médias também são fundamentais para maior equilíbrio da rede urbana, pois diminuem a dependência dos grandes centros urbanos, além de

¹⁰ Alonso (2003, p102) utiliza a definição de Região Perimetropolitana de Porto Alegre (RPPA) para designar os municípios do entorno da RMPA: “A noção de Região Perimetropolitana foi extraída de Rio Grande do Sul (1974). [...] Trata-se de um recorte que circunda parcialmente a RMPA e representa uma área de transição entre esta formação e o Aglomerado Urbano do Nordeste, sendo, portanto, uma área de expansão dessas duas aglomerações. Em 1974, esse recorte contava com 42 municípios e, em 2001, com 53”.

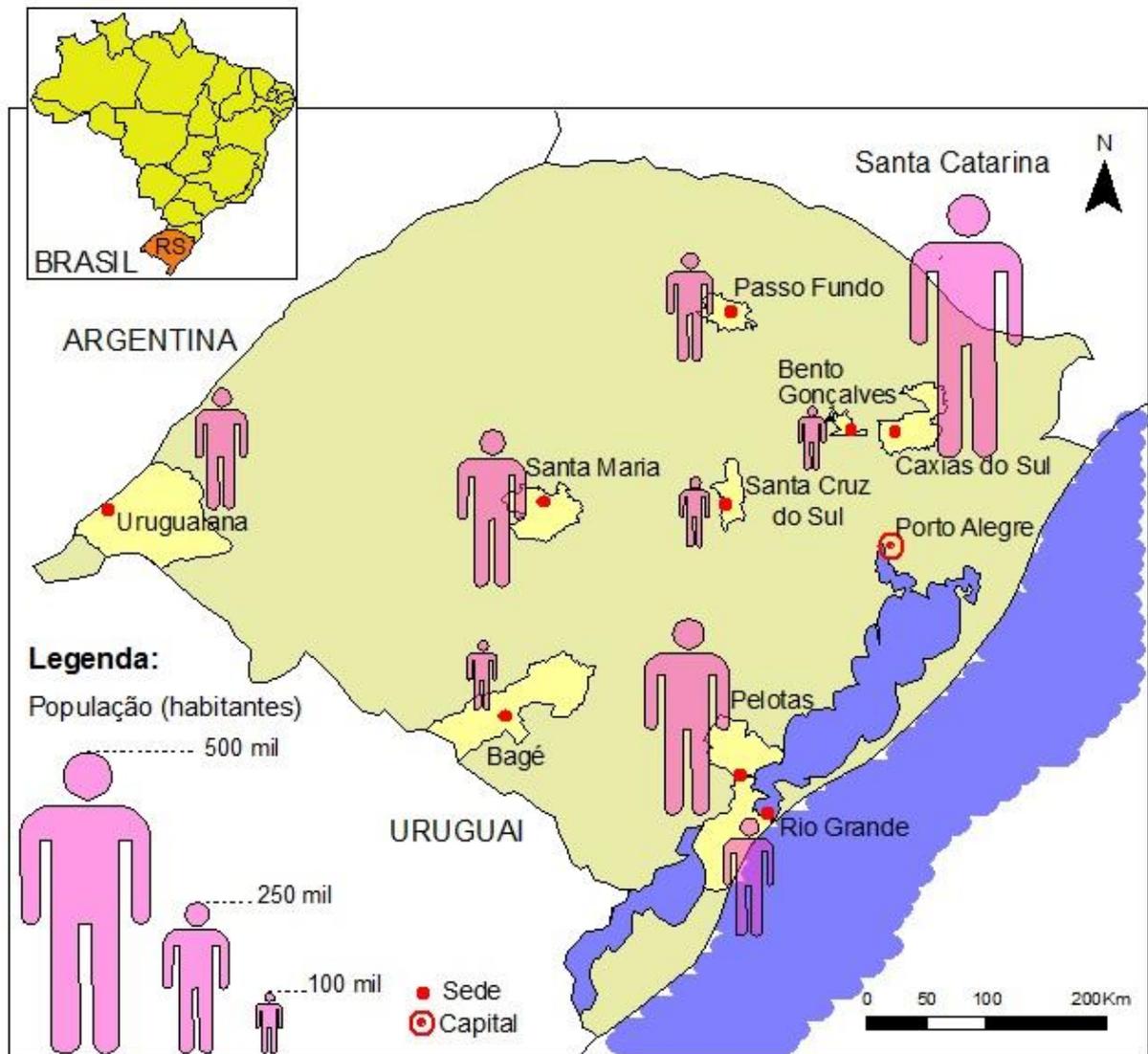
realizarem a conexão rural-urbano. Como apresenta Neto, et al. (2017, p.57), enfatizando o papel articulador destas cidades no âmbito da rede urbana:

As cidades médias têm duas funções que podem ocorrer de forma mais ou menos acentuada: potencializar e viabilizar o desenvolvimento local-regional e ofertar de forma intermediária serviços que seriam disponibilizados apenas nas cidades maiores. Por conta disso, têm um grande papel articulador e geram mudanças nas relações de centralidade e dependência das cidades menores em relação às de maior hierarquia urbana.

No mapa 03, podemos verificar a distribuição territorial das cidades de médio porte não metropolitanas¹¹ do Rio Grande do Sul e sua dimensão populacional. A maior concentração urbana do estado encontra-se na região Metropolitana de Porto Alegre e da Serra Gaúcha, além da aglomeração urbana Sul (SOARES, 2011). Nestes últimos dois, encontram-se as maiores cidades em termos populacionais, Caxias do Sul e Pelotas, depois da capital Porto Alegre. No entanto, observamos que no restante do território há outras cidades médias que realizam funções de intermediação junto a sua região de influência, trazendo um maior equilíbrio à rede urbana. Ressaltamos, contudo, que não só estas cidades aqui representadas realizam esta função, mas também outros núcleos urbanos de menor porte, que não foram apresentados em detrimento do recorte do estudo.

¹¹ Referimos neste trabalho como cidades não metropolitanas aquelas não pertencentes à Região Metropolitana de Porto Alegre. No entanto, há também a Região Metropolitana da Serra Gaúcha, institucionalizada pela lei 14.292 de 2013. Entretanto, entendemos como Soares (2015), que apesar da institucionalização desta região por razões políticas relevantes, há uma discordância técnica e teórica da denominação “metropolitana”, que deve ser devidamente problematizada, assim, consideramos somente a região que abrange a capital do estado.

Mapa 03 - População total das cidades de porte médio não metropolitanos - Rio Grande do Sul – 2010



Fonte de dados: Elaborado pela autora a partir de dados do IBGE, 2010.

A região metropolitana da Serra Gaúcha é uma das mais dinâmicas aglomerações industriais do Brasil, sendo um importante polo metal-mecânico. A cidade de Caxias do Sul exerce forte polarização na aglomeração e em todo o nordeste do Rio Grande do Sul (SOARES, 2011). Nesta região também se encontra a cidade de Bento Gonçalves, que na última década teve a maior taxa de crescimento populacional do grupo das cidades médias não metropolitanas, depois de Caxias do Sul, demonstrando a dinâmica da região (tabela 01). O eixo urbano-industrial desta região conecta as cidades de Caxias do Sul, Farroupilha e Bento Gonçalves, com grande concentração econômica (80% do PIB da região) e

apresenta forte tendência à formação de um eixo urbano-industrial com a Região Metropolitana de Porto Alegre (SOARES, 2015).

Tabela 01 - Indicadores demográficos 2010 e Produto Interno Bruto 2016 dos municípios médios não metropolitanos do Rio Grande do Sul

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2010 (hab.)	ÁREA TERRITORIAL (Km ²)	GRAU DE URB.	DENS. DEMOG. (Hab./Km ²)	TAXA DE CRESC. ANUAL (2000-2010)	PIB 2016 (R\$ milhões)
Total RS.....	10.693.929	268.886,5	85,1%	39,8	0,49%	408.645
Bagé.....	116.794	4.095,5	83,7%	28,5	0,17%	2.675
Bento Gonçalves.....	107.278	382,5	92,3%	280,5	1,61%	5.442
Caxias do Sul.....	435.564	1.643,9	96,3%	265,0	1,91%	21.089
Passo Fundo.....	184.826	780,4	97,5%	236,8	0,93%	8.398
Pelotas.....	328.275	1.608,8	93,3%	204,0	0,24%	7.776
Rio Grande.....	197.228	2.813,9	96,0%	70,1	0,56%	7.681
Santa Cruz do Sul.....	118.374	733,5	88,9%	161,4	0,96%	8.054
Santa Maria.....	261.031	1.779,6	95,1%	146,7	0,69%	6.820
Uruguaiana.....	125.435	5.715,8	93,6%	21,9	-0,12%	2.662

Fonte de dados brutos: IBGE.

A aglomeração urbana Sul, polarizada pelas cidades de Pelotas e Rio Grande, representa um contraponto à concentração urbana no eixo Porto Alegre-Caxias do Sul. A cidade de Pelotas é um polo comercial e de serviços para sua região de influência e exerce forte centralidade sobre o sul do estado. Rio Grande é a mais importante cidade portuária do RS e um centro industrial (petroquímica, fertilizantes, alimentos) (SOARES, 2011).

A cidade de Santa Cruz do Sul, importante centro de destinação agrícola da produção do tabaco, representa o transbordamento e a desconcentração econômica e demográfica da Região Metropolitana de Porto Alegre para o interior. Demonstrando a tendência da formação de um espaço perimetropolitano em direção a esta região, como também em direção a Caxias do Sul e litoral (SOARES, 2011).

As cidades de Passo Fundo e Santa Maria são importantes núcleos regionais e tendem a se estabelecer como as principais aglomerações descontínuas do estado, pois exercem forte influência sobre um grande número de cidades do entorno (ALONSO, 2009). Já Uruguaiana e Bagé são cidades de fronteira que também desempenham funções de polos regionais, vinculadas às atividades da agropecuária. No entanto, estas cidades encontram-se localizadas na região sul do

estado, considerada por diversas análises como a região mais estagnada e/ou atrasada economicamente (MARTINS, 2016). Portanto, apresentam menores índices do PIB (Produto Interno Bruto) dos municípios médios não metropolitanos e as menores taxas de crescimento populacional, chegando Uruguaiana a perder população no período de 2000 à 2010 e Bagé a ter o índice abaixo da média do estado, seguido por Pelotas (tabela 01).

Por fim, no âmbito das dinâmicas de produção do espaço, considerando o atual processo de globalização, as cidades médias, apesar de terem suas particularidades locais, seguem tendências universais. Tal como nas grandes metrópoles, estas também apresentam quadro de desigualdade de acesso à cidade e segregação socioespacial, sobretudo nos últimos 20 anos, com o aumento populacional considerável (CAMPOS; SILVEIRA, 2016). Assim, evidencia-se a importância de uma agenda de planejamento urbano destas cidades, numa perspectiva local, mas também contemplando sua articulação com o planejamento regional e com as políticas nacionais de desenvolvimento territorial.

2.5.3 Seleção das cidades médias para análise

A despeito de outras conceituações ou abordagens existentes sobre as cidades médias (SOARES, 2011; BRANCO, 2007), nesse trabalho será considerado como critério de definição o tamanho demográfico do município, considerando que este fator indica maior dimensão e complexidade do espaço intra-urbano (CORRÊA, 2007), ou seja, os municípios que possuem população entre 100 mil a 500 mil habitantes (referência utilizada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Também foram excluídas da análise os municípios pertencentes à região Metropolitana de Porto Alegre, pois se pretende balizar os estudos com critérios já consagrados na literatura quanto às características de centralidade e capacidade de articulação regional destas cidades (BRANCO, 2007).

A dissertação tomou como recorte o estado do Rio Grande do Sul e este possui, conforme o censo demográfico de 2010 (IBGE), 9 municípios não metropolitanos com população entre 100 a 500 mil habitantes. Deste grupo foram selecionado 2 municípios para serem os objetos da pesquisa. Como critério para definição da seleção, utilizou-se um *ranking*, representado pela média da colocação de cada município nos dados da tabela 2, com indicadores demográficos do

crescimento anual da população (2000 a 2010), a taxa pendular¹² e a taxa migratória¹³, assim como o indicador econômico do PIB *per capita* de 2016. Entende-se que tais indicadores podem trazer um parâmetro quanto a influência de tais cidades na dinâmica regional e urbana.

Tabela 02 – Taxa de crescimento anual, taxa de mobilidade pendular, taxa migratória e PIB per capita por municípios selecionados

MUNICÍPIO	RANKING	TAXA DE CRESC. ANUAL (2000 a 2010)		TAXA PENDULAR 2010		TAXA MIGRATÓRIA 2010		PIB <i>per capita</i> (R\$/hab) 2016	
		Indicador	Ordem	Indicador	Ordem	Indicador	Ordem	Indicador	Ordem
Bagé	8	0,17	8	9,48	5	-3,05	8	21.930,77	8
Bento Gonçalves	1	1,61	2	14,59	2	3,33	1	47.657,58	2
Caxias do Sul	3	1,91	1	8,66	7	2,78	2	44.007,35	3
Passo Fundo	4	0,93	4	13,62	3	0,05	4	42.459,59	4
Pelotas	7	0,24	7	9,45	6	-1,32	6	22.629,54	7
Rio Grande	6	0,56	6	6,79	8	1,43	3	36.816,67	5
Santa Cruz do Sul	2	0,96	3	18,12	1	-0,82	5	63.536,14	1
Santa Maria	5	0,69	5	10,41	4	-1,50	7	24.596,22	6
Uruguaiana	9	-0,12	9	4,90	9	-4,84	9	20.522,98	9

Fonte dos dados brutos: IBGE.

Portanto, foram selecionados para a análise os municípios de Santa Cruz do Sul (posição 01) e Bento Gonçalves (posição 02). A atração populacional representada pelos indicadores demográficos, além da atração econômica, indica o potencial destes municípios para o crescimento dos investimentos imobiliários e a consequente expansão urbana, sendo, portanto, relevantes para o estudo proposto.

¹² Índice representado pelo percentual de saída e entrada de pendulares sobre a população que trabalha e estuda do município.

¹³ Índice obtido pela diferença entre o percentual da população que imigrou para o município, pelo percentual da população que emigrou do município.

3. REFORMA URBANA E O ESTATUTO DA CIDADE

A partir das discussões do capítulo anterior, entendemos que a cidade e o espaço urbano são um todo complexo e contraditório, que refletem o modo de produção capitalista do espaço. Nestas contradições, reveladas pelas disputas pela apropriação do espaço e por melhores condições de vida nas cidades, que se coloca o Estatuto da Cidade. Assim, importante se faz apresentar o contexto histórico da construção da lei no país, enfatizando as lutas sociais pela reforma urbana e o legado de conquistas pelo direito à cidade, especialmente em termos jurídicos e normativos. Apresentaremos, portanto, a origem da lei, seus objetivos e os instrumentos urbanísticos propostos por esta.

Avançando, propomos um debate sobre o planejamento e gestão urbana e o desenvolvimento urbano, demonstrando as novas concepções que traz o Estatuto da Cidade para o ordenamento e o desenvolvimento das cidades. Ainda, ante a responsabilidade dos municípios de promover o desenvolvimento urbano, por meio do Plano Diretor, faz-se um resgate dos processos de elaboração dos Planos Diretores municipais após o Estatuto da Cidade, incorporando os desafios da sua implementação, de forma a proporcionar uma visão geral da aplicação da lei, para subsidiar os estudos aprofundados, nas cidades de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves, que serão apresentados no capítulo final.

3.1 OS MOVIMENTOS PELA REFORMA URBANA E O NOVO MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO

Todo este processo de rápida urbanização brasileira, que se deu ao longo do século XX, que provocou mudanças consideráveis na sociedade - mudanças territoriais, socioeconômicas, ambientais e culturais -, se desenvolveu diante de uma base jurídica civilista, ou seja, sobre a ordem jurídica do Código Civil de 1916. Esta ordem jurídica dialogava com outra realidade de cidade, com resquícios ainda de um modelo agrário-exportador, não dando conta do novo contexto que surgia, de uma cidade de base urbana-industrial (FERNANDES, 2001).

A longa tradição civilista retratava o paradigma do Estado Liberal, onde os direitos individuais eram privilegiados e a intervenção regulatória do Estado era mínima, assim a propriedade imobiliária era vista como mercadoria de valor

econômico somente de aproveitamento do proprietário, onde o direito de construção é acessório à propriedade. Os interesses coletivos e as necessidades socioambientais sobre a propriedade eram restritos, considerando o limitado poder do Estado de intervir. Este ordenamento jurídico reconhecia que os ganhos decorrentes do planejamento urbano são direitos adquiridos dos proprietários privados, não cabendo ao poder público, a recuperação dos investimentos, que causaram valorização na propriedade privada (FERNANDES, 2001).

A definição dos direitos de propriedade, da ótica tratada pelos civilistas, tem sido acompanhada pela forma tecnocrática e elitista de planejamento urbano, com algumas intervenções estatais por meios de planos, zoneamentos e leis urbanísticas, que desconsideravam a realidade socioeconômica de acesso ao solo urbano e moradia da cidade, resultando num processo crescente de informalidade urbana e exclusão socioespacial. Situação, esta, agravada pelo domínio estatal sobre a ordem urbanística, onde a grande parte da população é excluída das decisões, estando as classes socioeconômicas dominantes numa posição mais favorável para o controle do aparato estatal (FERNANDES, 2001).

A combinação entre o Estado Liberal e a rápida urbanização, produziu problemas de exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência urbana e degradação ambiental (FERNANDES, 2001). Diante deste quadro, alguns movimentos surgem para sua reversão, especialmente na definição de um novo paradigma para a propriedade urbana, considerando a valorização dos direitos coletivos em oposição aos direitos individuais absolutos. Concepção, esta, que paulatinamente foi construída com a instauração do Estado Social, na Constituição Federal de 1988 (PRESTES; VIZZOTO, 2009).

Nos anos 80, com a retomada do processo democrático, a presença de movimentos de moradia no cenário das lutas sociais no Brasil foi um dos fatores fundamentais para o enfrentamento da questão urbana. Estes atuavam na proposição de propostas e reivindicações junto ao poder público, com ações de ocupações de imóveis, resistência nos despejos e reintegrações de posse, ou como agentes ativamente participantes em novos programas habitacionais, denunciando as políticas marcadas pela exclusão das famílias mais pobres e a dificuldade de acesso aos recursos (BARBOSA; RODRIGUES, 2010).

Apesar da repressão aos movimentos populares durante a Ditadura, são vários os movimentos urbanos espontâneos que surgiam, atuando desde a década

de 70, na luta por melhorias nas condições de vida, tendo em vista o processo de expansão das periferias e a precarização urbana (MARICATO, 2010). Destes movimentos, a maior articulação era em torno da questão da moradia, que foram impulsionando, ao longo do tempo, o surgimento de organizações que passam a incorporar outras demandas e reivindicações pontuais para equalizar uma agenda mais ampla ligada ao direito à cidade (BARBOSA; RODRIGUES, 2010).

Neste sentido, a principal bandeira dos movimentos que lutavam pela reforma urbana no país era em defesa do direito à moradia adequada. Esta entendida para além da residência em si, mas abarcando também uma gama de direitos humanos fundamentais, que se interconectam com o direito à cidade, como a segurança da posse, a disponibilidade de serviços de infraestrutura e equipamentos públicos, habitabilidade e a localização adequada (MARGUTI; COSTA; GALINDO, 2016).

Uma ampla mobilização nacional foi constituída no país neste período, com o objetivo de concretizar a reforma urbana. Nesta participaram além dos movimentos populares, diversas organizações não governamentais, associações profissionais, pesquisadores, grupos religiosos e organizações políticas (SAULE JÚNIOR, 2007). Neste contexto surgem também na cena política algumas experiências de administração democrática e populares em todo o país, com prefeituras progressistas em algumas cidades polos brasileiras. Nos anos seguintes à Nova Constituição de 1988, este fator, somado a uma maior importância que foi atribuída aos municípios para a condução das políticas sociais, os movimentos tiveram uma abertura para uma nova atuação, como parceiros do poder público local. Essa mudança, longe de superar conflitos, dá uma nova lógica às lutas sociais (BARBOSA; RODRIGUES, 2010).

Os movimentos pela reforma urbana, que militavam para incorporar ao texto constitucional instrumentos que garantissem a instauração da função social da cidade e da propriedade no processo de construção das cidades, tiveram conquistas importante neste período. Primeiramente o movimento se consolidou com o Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, o PL 775, em 1983 e depois com a incorporação do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988. Finalmente, em 2001, na aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 05/07/2001 (ROLNIK, 2002).

Conforme Souza (2008a, 2008b) o movimento pela reforma urbana lutava com o objetivo principal de propor um conjunto de políticas públicas, de caráter

redistributivista e universalista, voltados para reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover maior democratização do planejamento e da gestão das cidades. Segundo o autor, os objetivos auxiliares eram diversos, entre estes, a coibição da especulação imobiliária, a segurança jurídica para a população residente em espaços carentes de regularização fundiária e gerar emprego e renda para a população mais pobre, à medida que haja a redução do nível de disparidades sócio-econômica-espacial intra-urbana.

Como fruto destas batalhas, o direito à cidade é introduzido no ordenamento jurídico brasileiro, como um direito coletivo e difuso, estendendo, assim, as garantias para todos os seus habitantes. O Estatuto da Cidade vem afirmar este direito, pois traz para o campo normativo os mecanismos necessários que induzirão, ou resultarão em novas práticas de produção da cidade e do urbano, revertendo a lógica presente até o momento (MARGUTI; COSTA; GALINDO, 2016).

Entendendo que a finalidade principal das cidades é cumprir com uma função social, o planejamento e a gestão devem atentar para a equidade na distribuição dos benefícios urbanos, respeitando a diversidade e o meio ambiente, como coloca Osório (2006, p.197):

As cidades têm como fim principal atender a uma função social, garantindo a todas às pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura e a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos em seus benefícios, com base em critérios de equidade distributiva, complementariedade econômica, respeito à cultura, à diversidade e à sustentabilidade ambiental.

Os instrumentos de aplicação das funções sociais da cidade e da propriedade, como o Plano Diretor, dentre outros, devem delinear as estratégias de desenvolvimento, tanto para a porção urbana, quanto rural do município. Estes devem considerar as necessidades da população como um todo, mas especialmente a de baixa renda, quanto à emprego, renda, acesso à terra e à moradia, saúde, educação, transporte e educação (OSÓRIO, 2006). Nesta direção, complementa Saule Júnior (2007), que para que haja cidades justas e democráticas, as formas de gestão e as políticas públicas devem estar amparadas pelos princípios fundamentais, eliminando assim, toda a forma de discriminação social, as desigualdades e a segregação sócio-espacial.

Segundo Prestes e Vizzotto (2009, p.36), “as funções ambientais, de participação democrática dos cidadãos, do desenvolvimento de ações para

implementação do direito à moradia, do aproveitamento adequado do solo urbano, entre outros” são elementos a serem previstos na política urbana para atender a função social da cidade.

No entendimento de Rolnik (2002, p. 45), “as funções sociais da cidade estarão sendo desenvolvidas de forma plena, quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana”. A autora aponta que se deve criar uma nova ética urbana, onde os valores ambientais e culturais estejam no topo dos novos paradigmas da gestão urbana, a fim de incorporar a função social da cidade à nova política de desenvolvimento urbano, à luz do desenvolvimento sustentável e superando o quadro de desigualdade social.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988, ao instituir o Estado Social de Direitos, introduziu a proteção dos direitos sociais, dentre eles a função social da cidade e da propriedade, que em 2001, com o Estatuto da Cidade é efetivamente definida, através de instrumentos que atribuem conceitos à propriedade urbana que remetem às cidades sustentáveis e com inclusão social (PRESTES; VIZZOTO, 2009).

A Carta Magna, em seu artigo 182 atribui ao Poder Público Municipal a responsabilidade de executar a política de desenvolvimento urbano, segundo diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A referida lei é o Estatuto da Cidade, que fixa os princípios da política de desenvolvimento urbano para todos os municípios brasileiros, assim como aponta os instrumentos para que esta seja implementada.

A Constituição Federal estabelece, ainda, que a propriedade urbana deve cumprir sua função social, ocasionando limitações ao poder de propriedade, antes tido como absoluto, irrestrito e intocável. Instituído o Plano Diretor como o instrumento básico para o desenvolvimento urbano e para que a propriedade cumpra sua função social.

Conforme nos ensina Prestes e Vizzoto (2009), o direito de propriedade é uma garantia constitucional, mas este direito deve conciliar com os direitos coletivos, assim, a propriedade obriga-se a cumprir sua função social. Existe, portanto, um limite jurídico e administrativo no direito de usar, gozar e dispor da propriedade, pois o interesse da sociedade se sobressai ao interesse individual. Para que a

propriedade urbana cumpra suas funções sociais, a legislação prevê variados instrumentos jurídicos e políticos que estão à disposição do poder público para limitar o direito individual de propriedade. Porém constitui-se, também em garantidores do direito coletivo sobre a propriedade, ou seja, proporcionam que ela cumpra a sua função social no meio urbano.

Portanto, o Estatuto da Cidade quebra com o paradigma do direito civilista tradicional, ao separar o direito de propriedade do direito de construir, onde ele não reconhece a propriedade se esta não cumprir com sua função social (PRESTES, 2008). Também desmantela a ideia de que os ganhos decorrentes dos investimentos públicos, que geram valorização às propriedades individuais, seriam direitos adquiridos dos proprietários privados (FERNANDES, 2001). Esta nova abordagem sobre o direito de propriedade é um dos pilares fundamentais para que se estabeleça o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e é a base de preposição dos instrumentos que a colocam em prática, como demonstraremos na sequência.

3.2 ESTATUTO DA CIDADE E SEUS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

Um dos principais avanços da Constituição Federal, sobre a política de desenvolvimento urbano, foi o novo entendimento sobre o direito de propriedade. Assim, estão assegurados o direito à cidade a todos os cidadãos, compreendido como os recursos naturais, os serviços, a infraestrutura e a qualidade de vida. De uma maneira geral, o Estatuto da Cidade, além de ser definidor da função social da propriedade, tem como objetivo maior a justiça social e a ordenação do desenvolvimento, de modo a obtermos cidades mais sustentáveis, entendida, conforme o texto da própria lei:

[...] garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (artigo 2º, inciso I da Lei Federal nº 10.257 de 2001).¹⁴

¹⁴ Dispõem o artigo 2º, inciso I da Lei Federal nº 10.257 de 2001: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

O Estatuto da Cidade vêm estabelecer as diretrizes gerais da política urbana e serve de base para a criação das leis municipais, que implementam esta política, pois cabe aos municípios o entendimento da problemática urbana local, segundo suas peculiaridades. O Estatuto delega uma série de atribuições aos municípios, entre elas a aprovação de seus Planos Diretores, que é previsto para as cidades com mais de 20 mil habitantes, como instituiu a Constituição Federal. Também está previsto para: as que integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público Municipal pretende utilizar os instrumento do Estatuto da Cidade; para as que possuem significativo interesse turístico; as inseridas em área de influência de empreendimento ou atividade de impacto ambiental de caráter regional ou nacional e; os municípios incluídos no cadastro nacional que possuem áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

O Estatuto propiciou aos municípios adotarem novas políticas de planejamento e gestão urbana, trazendo inovadores instrumentos para serem utilizados nos Planos Diretores, de forma a promover o desenvolvimento urbano coerente com os objetivos preconizados pela lei. Diferentes dos típicos instrumentos urbanísticos, de regulação da densidade e da forma de ocupação do solo, que se vinculavam, fortemente, a dimensão física do planejamento urbano (zoneamento, taxa de ocupação, afastamentos, etc), estes novos instrumentos visam induzir – mais do que normatizar - processos territoriais, além de trazerem a possibilidade de ampliação das possibilidades de regularização da posse urbana e a participação dos cidadãos nos processos decisórios (ROLNIK, 2002).

Apresentaremos a seguir uma breve descrição dos principais instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, utilizando a classificação proposta por Rolnik (2002): instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, instrumentos de regularização fundiária e instrumentos de democratização da gestão urbana.

3.2.1 Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano

O primeiro conjunto de instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade que exporemos, são os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano. Estes instrumentos têm como finalidade coibir a especulação imobiliária e consagrar a separação entre o direito de propriedade do direito de construir, contribuindo para justiça social e a sustentabilidade das cidades. Dentre esses instrumentos destacam-se:

- a) *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios*: instrumento que possibilita o Poder Público Municipal a obrigar proprietários a utilização social dos seus imóveis, podendo ser áreas urbanas não utilizadas ou subutilizadas, que deverão ser parceladas, ou ainda, a obrigação de edificar áreas urbanas não edificadas. Instrumento que objetiva inibir a especulação imobiliária em áreas urbanas dotadas de infraestrutura e é primeiro passo para a aplicação do IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento de títulos.
- b) *IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) progressivo no tempo*: este instrumento é utilizado quando o proprietário não atende ao parcelamento, edificação e utilização compulsório, recebendo majoração do IPTU de forma progressiva, de cinco por cento em cinco anos, com o limite máximo de quinze por cento.
- c) *Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública*: passados o prazo de cinco anos de aplicação do IPTU progressivo, caso o imóvel permaneça subutilizado, o Poder Público Municipal poderá proceder a desapropriação com o pagamento de títulos da dívida pública. Esta desapropriação é uma exceção às demais previstas na Constituição, ao qual a desapropriação se dá mediante justa e prévia indenização em dinheiro, pois tem caráter punitivo.
- d) *Direito de preempção*: este instrumento garante a preferência do Poder Público Municipal na aquisição de imóveis, quando este for alienado pelo proprietário. Portanto, áreas que sejam de interesse público e social poderão ser demarcadas com a finalidade de: regularização fundiária, execução de habitações de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e expansão urbana, implantação de equipamentos

urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou a proteção de áreas de interesse ambiental, histórico, cultural ou paisagístico.

- e) *Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo*: instrumento que permite a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico, ou alteração do uso estabelecido para o local, mediante contrapartida financeira ao Poder Público Municipal. Há um reconhecimento, portanto, de que o direito de propriedade é independente do direito de construir, sendo assim, entende-se que a legislação urbanística confere um valor à propriedade ao estabelecer coeficientes de construção diferenciados, que não devem ser apropriados pelos proprietários dos terrenos. Este instrumento tem como objetivo evitar injustiças decorrentes da legislação urbanística, além de conceder ao poder público maior ingerência sobre os mercados imobiliários.
- f) *Transferência do direito de construir*: Trata-se de transferir ou alienar o potencial construtivo de um imóvel, para que possa ser utilizado em outra área. Este instrumento tem a finalidade de compensar os proprietário de imóveis que não podem utilizar o potencial máximo do seus imóveis por serem de interesse histórico, cultural, paisagístico ou ambiental. O Estatuto da Cidade também prevê para os casos de regularização fundiária, programas de habitação de interesse social e implantação de equipamentos urbanos e comunitários, além de doações de imóveis privados ao poder público.
- g) *Operações urbanas consorciadas*: Consiste numa forma de intervenção urbanística em que se combinam investimentos públicos e privados, com a coordenação do Poder Público Municipal. Para tanto, é possível a definição de padrões urbanísticos diferenciados para uma determinada área, onde se deseja intervir, em vistas a contemplar as singularidades do projeto. A operação deverá exigir contrapartidas dos proprietários, usuários e investidores privados, a serem investidas no local, podendo ser em dinheiro (compra de potencial construtivo) ou na execução de infraestrutura.

Este conjunto de instrumentos, aplicados de forma coordenada, visam combater, ou minimizar os efeitos perversos do modelo de expansão e de

desenvolvimento urbano que vem ocorrendo nas cidades brasileiras. Podemos citar, por exemplo, que uma forma de planejamento, conduzindo a cidades mais compactas e sustentáveis, é a aplicação de instrumentos como o IPTU progressivo e o parcelamento e edificação compulsório em terrenos vazios ou subutilizados na cidade, de forma a induzir a utilização e ocupação de áreas dotadas de infraestrutura e equipamentos, evitando, assim, pressões para expansão urbana horizontal, em áreas precárias de infraestrutura ou ambientalmente frágeis. Ao aumentar a oferta de terras e edificações nas áreas centrais, evita-se que a população mais pobre seja obrigada a morar na periferia, longe dos empregos e demandando maiores deslocamentos. Também favorece, ao coibir a especulação imobiliária, que os investimentos públicos em infraestrutura sejam em prol da população e não para a valorização particular (ROLNIK, 2002).

O Estatuto da Cidade, além de avançar na definição da função social da propriedade, consolida como princípio o direito de superfície, separando o direito de propriedade do direito de edificar, conferindo ao poder público maior margem de intervenção em prol da coletividade. Assim, abrem-se possibilidades para o planejamento das cidades, como viabilizar a implantação de áreas de interesse público de preservação ou de habitação de interesse social e também, a execução de projetos urbanísticos, sejam estes em grande escala ou intervenções pontuais, como alargamentos viários, instalação de equipamentos comunitários, entre outros. A aplicação destes instrumentos oferecem, sobretudo, alternativas ao poder público de financiamento do desenvolvimento urbano.

Como coloca Carvalho Júnior (2016, p.209), “O processo de valorização imobiliária tipicamente enfrentado pelos países em desenvolvimento [...] tem ajudado a aumentar a iniquidade, a especulação imobiliária e a informalidade urbana.”, desta forma, instrumentos que permitam captar parte desta valorização imobiliária, as denominadas mais-valias fundiárias, poderiam proporcionar, além de uma redistribuição dos investimentos, a geração de receitas para que os governos locais possam continuar a investir, especialmente em áreas prioritárias. A outorga onerosa do direito de construir, por exemplo, tem como uma das finalidades o retorno dos investimentos públicos que serão necessários em decorrência do adensamento proporcionado pelo acréscimo do coeficiente de construção. Além disso, a legislação prevê que poderá ser estabelecido os casos em que sejam passíveis de isenção do pagamento, como forma de estimular certos usos, como habitações de interesse

social ou equipamentos comunitários de saúde, assim, o instrumento também possui um caráter redistributivo (ROLNIK, 2002).

3.2.2 Instrumentos de regularização fundiária

O segundo conjunto de instrumentos trata da previsão de áreas para produção de habitação de interesse social e a regularização fundiária de áreas ocupadas e não tituladas da cidade, com o objetivo de garantir o direito à moradia e o direito à cidade, proporcionando maior justiça social. Entre esses instrumentos estão:

- a) *Zonas Especiais de Interesse Social*: Trata-se da definição de áreas na cidade para regularização fundiária ou de produção de habitações populares, sejam estas públicas ou privadas, que terão um padrão urbanístico diferenciado, em virtude das especificidades destes assentamentos urbanos. Este instrumento tem como objetivo proporcionar maiores possibilidades de promover a regularização da terra e levar urbanização para as áreas mais carentes da cidade.
- b) *Usucapião Especial de Imóvel urbano*: O usucapião urbano é a forma originária de aquisição da propriedade, garantida por lei, com o objetivo de cumprir a função social da propriedade de imóveis privados e assegurar o direito de moradia ao possuidor que a ocupa, desde que este atenda a certos requisitos estabelecidos por lei. É um instrumento de regularização fundiária, disponível em duas modalidades, o usucapião individual e o usucapião coletivo. A modalidade coletiva, novidade trazida pelo Estatuto da Cidade, tem a finalidade de legalizar áreas ocupadas por população de baixa renda, em locais que não seja possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, logo, a posse é concedida coletivamente, abrangendo situações típicas de favelas. A lei também estabelece assistência técnica e jurídica gratuita para promoção do usucapião para as comunidades de baixa renda.
- c) *Concessão de Uso Especial para fins de Moradia*: Perante a impossibilidade de usucapir imóveis públicos, a concessão de uso para fins de moradia é o instrumento utilizado nas regularizações fundiárias onde a população ocupa imóveis públicos. Ressaltamos que este

instrumento não foi contemplado no Estatuto da Cidade (teve veto presidencial), mas é previsto na Constituição Federal, artigo 183 (destinação social de imóveis urbanos públicos) e regulamentado pela Medida Provisória 2.220 de 2001.

O objetivo da regularização fundiária é legalizar a permanência da população em áreas de ocupação em desconformidade com a lei, garantindo, assim, a integração desta população ao espaço urbano e resgatando sua cidadania, à medida que fornece segurança da posse a seus beneficiários (ROLNIK, 2002). Este instrumento tem como finalidade garantir a demanda habitacional para a população de baixa renda, sem que esta precise sair do local onde já se encontra estabelecida. Assim, conservam-se os laços da comunidade, otimiza-se a infraestrutura urbana pré-existente e garante-se o acesso destas populações aos benefícios urbanos, já que geralmente estes assentamentos encontram-se em áreas dotadas de infraestrutura urbana e onde estão os empregos, as áreas de lazer e os equipamentos, como escolas, postos de saúde, etc.

A política de regularização fundiária deve ser tomada como prioritária, considerando o elevado número de assentamentos irregulares nas nossas cidades e como uma forma a reverter a lógica dos programas habitacionais promovidos pelo poder público, que historicamente foram implementados nas áreas periféricas da cidade, deslocando as famílias que residiam em áreas centrais de forma irregular, renegando a estas o direito à cidade. Modelo este que é insustentável, não só do ponto de vista social, mas também ambiental e econômico. Contudo, salienta-se que a dimensão do instrumento prevista no Estatuto da Cidade é jurídica, cabendo ao poder municipal a sua integração com programas de urbanização, considerando a necessidade de melhorias no ambiente urbano destas áreas, especialmente quanto ao saneamento básico.

É importante que a política de regularização fundiária seja acompanhada de outras políticas para ampliação dos espaços para produção de moradia popular, a fim de evitar a formação de novos assentamentos precários, especialmente sobre as áreas de preservação ou proteção ambiental. A instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pode ser prevista para as áreas ocupadas pela população de baixa renda, ou em vazios urbanos, para provisão de habitação de interesse social. O instrumento permite a integração destas áreas ao tecido urbano, promovendo a

miscigenação social na cidade, mas tratando de forma diferenciada os padrões urbanísticos nestes assentamentos, respeitando a diversidade.

3.2.3 Instrumentos de democratização da gestão urbana

O terceiro e último conjunto de instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, a partir da classificação de Rolnik (2002), vem incorporar a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios, tendo como objetivo a democratização da gestão e do planejamento urbano. Tais instrumentos são:

- a) *Audiências e consultas públicas*: Instrumentos que estão à disposição do poder público para criar espaços de exposição, debate e consulta da população sobre as questões urbanas do município. É importante que estes espaços propiciem uma ampla e diversificada participação da população, com adequada divulgação e condições apropriadas para todos os seguimentos sociedade, para que sejam realmente representativos. Também deve ser observada que esta participação não seja somente de caráter informativo, mas que haja uma abertura para contradições e deliberações sobre temáticas relevantes para a cidade.
- b) *Conferências de política urbana*: Realizadas para discussão e deliberação junto à população de grandes marcos da política urbana, como a formulação, ou revisão do Plano Diretor, quando diversas temáticas estão envolvidas.
- c) *Conselhos de desenvolvimento urbano*: Trata-se de órgãos colegiados, com representantes do governo e de diversos setores da sociedade civil, para tratar do planejamento da cidade. Faz parte do Poder Executivo, mas é independente dele e é responsável por diversas funções, como propor e acompanhar políticas públicas e intervenções diversas, como Planos Diretores e políticas setoriais. Tem como finalidade trazer os cidadão para participar da gestão pública, como colaboradores e também como fiscalizadores das atividades da Administração Pública, trazendo mais transparência.
- d) *Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV)*: Instrumento que se encontra à disposição do Poder Público Municipal para exigir de empreendimentos e atividades uma avaliação prévia dos transtornos que possam causar à sua

vizinhança, com o objetivo de evita-los, ou minimizá-los. É uma forma de democratizar o processo de licenciamento de empreendimentos, mediando interesses privados com o direito de vizinhança.

- e) *Gestão orçamentária participativa*: o orçamento público, como um importante instrumento de gestão dos investimentos públicos, deve contemplar a participação direta da população, tanto na sua elaboração, quanto na execução. Isto representa um controle social sobre as finanças públicas, a partir do momento que a população exerce um papel fiscalizador e também, participativo, estabelecendo demandas e prioridades. O Estatuto da Cidade define que a gestão orçamentária participativa incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

A dimensão democrática da cidade é essencial para promover um desenvolvimento urbano de forma inclusiva e sustentável. Incorporar instrumentos ao planejamento e gestão da cidade que propicie a participação da população é uma forma desta assumir este planejamento, pois advém de um acordo das diversas demandas sociais envolvendo os diferentes grupos que compõe a cidade. Assim, o planejamento se torna algo menos distante e desconhecido da população, e esta, também pode contribuir com soluções criativas. Desta forma, estes instrumentos visam ampliar a base de conhecimento, planejamento e sustentação da política urbana, deixando de ser algo que é feito somente por especialista, ou que atende somente a demandas de grupos específicos, para que seja um patrimônio da sociedade, de forma inclusiva e pactuada (ROLNIK, 2002).

O Estudo de Impacto de Vizinhança, além de ser um importante instrumento de prevenção de impactos socioambientais e de minimização de conflitos urbanos, disponível para orientar a tomada de decisão do poder público nos processos de licenciamento urbanísticos, também pode ser uma ferramenta de participação e controle da população, à medida que se deve dar publicidade aos documentos. Ele propicia que grupos de interesse participem dos processos de licenciamento, que tradicionalmente eram acordados somente entre os proprietários e o poder público. O Estatuto da Cidade, ao consagrar o direito de vizinhança, condiciona o direito de propriedade, podendo o poder público exigir condições e contrapartidas aos

proprietários para realização dos empreendimentos ou de atividades, subsidiadas pelas conclusões do EIV.

Podemos apreender, a partir desta exposição de instrumentos urbanísticos e de suas finalidades, que o Estatuto da Cidade vêm trazer uma nova proposta para o planejamento urbano das cidades, de forma a conduzir a urbanização para outros rumos, considerando a insustentabilidade dos processos que mantêm os problemas urbanos e as injustiças ainda latentes nas nossas cidades. No entanto, a concretização desta proposta é um desafio, que deve ser assumido por toda a sociedade, especialmente pelos governos locais, pois cabem a eles colocá-la em prática.

3.3 PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES: OS DESAFIOS DA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Segundo Souza (2008a), planejamento e gestão urbana são distintos e complementares. Para entender esta premissa, buscamos a definição destes termos, conforme apresenta o autor. O planejamento urbano se remete ao futuro, a tentativa de prever os desdobramentos de determinados processos. O planejamento, portanto, é a preparação para a gestão futura, procurando evitar os problemas e buscar as soluções e modos de ação. Já a gestão se remete ao presente, ou seja, ministrar as condições que o planejamento criou.

No Brasil, a partir dos anos 80, o conceito de planejamento encontra-se em descrédito, muito em função da visão tecnocrática do planejamento urbano desta época, de matriz modernista e funcionalista, pautado em um modelo de cidade ideal, que ignora qualquer conflito e desigualdade social. O modelo de planejamento dissociado da realidade, com padrões exigentes, complexos e de difícil compreensão, levam ao seu isolamento e separando-o da esfera da gestão (ROLNIK, 2002). Já a gestão é vista como uma forma de controle mais democrático da cidade, com base em acordos e consensos, em contraposição ao planejamento, na sua visão tecnocrática (SOUZA, 2008a). Este cenário constituiu cidades caracterizadas pelo contraste entre o espaço definido pela legislação urbanística e o espaço real, repleto de ilegalidades e conflitos.

A tradição conservadora levou a um distanciamento entre o planejamento e a gestão, gerando por vezes até um conflito entre as duas dimensões, onde o

planejamento atuava somente na esfera técnica, descompassada da realidade e a gestão somente na dimensão política (ROLNIK, 2002). Neste sentido, verifica-se a tendência perigosa de aplicação da lógica gerencial privada para o espaço urbano, com o discurso do planejamento estratégico, esvaziando a dimensão política, ou subordinando-a a uma racionalidade empresarial.

O planejamento estratégico, modelo importado, disseminado pelos planejadores catalães, surge como alternativa para que as cidades possam competir, especialmente pelos investimentos internacionais, propiciando desenvolvimento econômico. Para seus idealizadores este era o único meio de promover o desenvolvimento urbano das cidades na era da globalização e para superação do quadro de crise urbana instaurada. Assim, busca-se incorporar o *marketing* ao planejamento e gestão urbana de forma que as cidades possam ser mais competitivas. Neste modelo a cidade é uma mercadoria a ser vendida para o capital internacional. Portanto a cidade deve passar a imagem de segurança, tecnologia e modernidade para atrair negócios e investimentos, escondendo toda a pobreza e os reais problemas urbanos que sofrem a sua população (VAINER, 2007).

Este modelo propõe uma despolitização, onde não há um reconhecimento dos conflitos, transportando para a esfera da gestão a construção do território, o que Vainer (2007) denominou de “ditadura gerencial”. O autor também ressalta que parte da população é excluída da gestão da cidade, por ter “pouca relevância estratégica”, assim, somente os grupos empresariais e agentes com capital econômico possuem legitimidade para participar. Neste contexto, a atuação do Estado está presente, mas atendendo aos interesses dos atores privados dominantes do mercado, principalmente investindo em infraestrutura.

Contrapondo a visão de planejamento regulatório técnico-autoritária e do planejamento gerencial-elitista, o novo paradigma de planejamento urbano assume que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes, que devem ter suas ações coordenadas por um plano produzido previamente, dentro de uma visão técnica, mas a partir dos interesses públicos e não elitistas, definindo ações prioritárias (afinal, não há como implementar todas as ações de imediato, assim deve-se direcionar os esforços para objetivos fundamentais para a cidade), reconhecendo os conflitos e dando abertura à dimensão política (ROLNIK, 2002).

O desafio é de planejar de forma descentralizada e flexível, admitindo a complexidade do espaço e de suas interações sociais, dando abertura para a

liberdade de ação individual. É um exercício de conciliação entre o espontâneo e o planejado. Souza (2008a, p.52), assim, complementa:

[...] a cidade, produto dos processos sócio-espaciais que refletem a interação entre várias escalas geográficas, deve aparecer não como uma massa passivamente modelável ou como uma máquina perfeitamente controlável pelo Estado (tecnicamente instruído por planejadores racionalistas e tecnocráticos), mas como fenômeno gerado pela interação complexa, jamais plenamente previsível ou manipulável, de uma miríade de agentes modeladores do espaço, interesses significações e fatores estruturais, sendo o Estado apenas um dos condicionantes em jogo.

O planejamento e gestão urbanos devem ser promotores do desenvolvimento social-espacial, ou seja, garantindo qualidade de vida e justiça social (SOUZA, 2008a). Proporcionar qualidade de vida está ligado ao atendimento das necessidades básicas dos cidadãos e a justiça social se dá quando se reconhece as diferenças e desigualdades, tratando de forma distinta cada grupo social, a fim de equiparar seus direitos e suprir suas necessidades. As estratégias de desenvolvimento urbano devem estar alinhadas a estes objetivos primordiais, superando, assim, as visões de desenvolvimento centradas somente na dimensão econômica, vislumbrando “progresso”, a partir da modernização e embelezamento das cidades.

Neste sentido, o Estatuto da Cidade desponta como um modelo para construção de políticas públicas de desenvolvimento urbano, reconhecido à nível mundial por suas inovações. Ele é considerado um norteador de princípios que buscam a “promoção de cidades mais justas, inclusivas, equitativas e sustentáveis”, induzindo ao desenvolvimento social e econômico e superando problemas, como da crescente pobreza e segregação urbana, tão presentes nas cidades brasileiras, além dos desafios postos à nível mundial, como os decorrentes das mudanças climáticas (ROSSBACH, 2016, p.121).

O Estatuto da Cidade ratifica a Constituição Federal ao estabelecer que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, competindo ao município executá-la. De uma forma geral, o Plano Diretor é a lei municipal resultante do pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo (PINHEIROS; ROLNIK, 2005). O Plano Diretor, traz “um conjunto de

princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (ROLNIK, 2002, p.43).

Apesar da importância dada ao Plano Diretor na legislação, é consenso que o Plano é um dos instrumentos do planejamento municipal, sendo de extrema relevância a abordagem e revisão dos demais instrumentos de planejamento urbano à luz dos novos paradigmas e sua integração com o Plano Diretor. Também é necessário enfatizar, que tratar do desenvolvimento na escala local é fundamental, mas não podemos esquecer dos condicionantes e determinações que se dão de outras escalas. Como temos apresentado, os problemas urbanos, materializados nas cidades, têm causas que abrangem não só a esfera local, mas também decorrentes de fenômenos originários das demais escalas (regional, nacional e global). Portanto, as soluções não podem ser totalmente alcançadas somente por meio do planejamento e gestão urbanas (SOUZA, 2008b).

É preciso conceber a política local como uma estratégia transescalar e, portanto, desafiando os governos locais e as organizações sociais a participarem deste projeto de reforma urbana, de forma realista, cientes das limitações, mas também ambiciosos em seus objetivos de transformação (VAINER, 2001-2002), pois é na cidade que se encontram as lutas cotidianas e onde os problemas urbanos são apreendidos pela população. Assim, devemos reconhecer que as instâncias locais encontram-se em posição estratégica para colocar em prática muitas das mudanças necessárias, seja como fornecedoras de serviços, recursos (financeiros e humanos) e informações ou como reguladoras e planejadoras.

Por esta perspectiva, o Plano Diretor não pretende solucionar todos os problemas da cidade, mas ser um instrumento definidor das intervenções prioritárias, estabelecendo princípios para as ações dos diversos agentes envolvidos na sua construção, sendo a base para a gestão pactuada. O Plano Diretor deve partir da leitura real da cidade, com a participação da sociedade, tratando das questões envolvendo os aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, como parâmetro para elaboração de diretrizes de desenvolvimento e planos de territorialização (ROLNIK, 2002).

De acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade, os Planos Diretores devem contemplar a participação da população, tanto no processo de sua elaboração, quanto na sua implementação e gestão. Assim, o plano representa um espaço de debate, onde vários segmentos econômicos e sociais estão

representados para definir as estratégias de intervenção no território (ROLNIK, 2002).

A participação popular nos processos decisórios das questões urbanas é reconhecido por meio de uma série de mecanismos, instituídos pela constituição Federal, que proporcionaram a ampliação da democracia no Poder Executivo (participação popular em conselhos, comitês, plebiscitos e orçamento participativo), no Poder Legislativo (audiências públicas, iniciativa popular em matéria de lei urbanística) e no Poder Judiciário (Ação Civil pública, reconhecimento e legitimação de movimentos sociais e do Ministério Público) (FERNANDES, 2006).

Fernandes (2006), afirma que é muito promissor verificar nas decisões judiciais o reconhecimento da importância política do processo de participação na elaboração dos Planos Diretores, ao anularem os que foram aprovados sem processo de participação popular e reconhecendo improbidade administrativa de prefeitos que não cumpram com o dever de levar ao debate da população as questões urbanas do município.

A democratização das decisões é fundamental para que a população assuma o planejamento da cidade, como parte do processo, assim com maior compromisso na elaboração e implementação do Plano Diretor (PINHEIRO; ROLNIK, 2005). Da mesma forma, a participação popular deve estar presente em todas as formas de planejamento e gestão do interesse público, a fim de garantir a legitimidade das políticas públicas e, conseqüentemente, a concretização dos direitos fundamentais sociais (ARAÚJO; CAMPOS; SOARES, 2009).

O Estatuto da Cidade foi uma conquista social para enfrentamento dos problemas urbanos e sociais do país, assim, seus princípios gerais devem ser introduzidos na política urbana de cada município, respeitando as realidades locais, e traduzidos em leis municipais, especialmente o Plano Diretor. O objetivo é que os Planos Diretores promovam as principais dimensões expressas na lei federal: introduzir critérios para o cumprimento da função socioambiental da propriedade, na forma de ordenamento territorial e uso do solo; definição dos instrumentos a serem utilizados para alcançar o modelo de cidade projetado; propor ferramentas para regularização fundiária e para prevenir a instalação de novos assentamentos informais e; formalização dos processos de participação popular na gestão urbana do município (FERNANDES, 2006).

3.4 OS PLANOS DIRETORES E A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

É um enorme desafio para os municípios a implementação do Plano Diretor e dos instrumentos do Estatuto da Cidade, considerando as dificuldades culturais e de recursos disponíveis e mediante a complexidade do tema, que envolve a quebra de muitos dos paradigmas que estruturam a sociedade brasileira. Assim, passados mais de uma década da promulgação da lei, alguns obstáculos para a sua objetivação ainda são percebidos.

A constituição Federal de 1988 já impunha a obrigatoriedade dos municípios com mais de 20 mil habitantes, entre outras situações, a terem os seus Planos Diretores. O Estatuto da Cidade ratifica a obrigatoriedade constitucional, além de impor prazo, sob pena de improbidade administrativa para o Prefeito que não tomasse as providências necessárias para a sua aprovação¹⁵. A partir de então, muitos Municípios iniciaram a elaboração de seus Planos Diretores. Importante, ainda, foi o papel do Ministério das Cidades, criado em 2003, que realizou várias capacitações para que os Municípios elaborassem seus Planos Diretores, enfatizando, sobretudo, a participação da população nos processos. Assim, desde 2001, quando a lei entra em vigor, houve um acréscimo considerável no número de municípios com Plano Diretor em todo o Brasil.

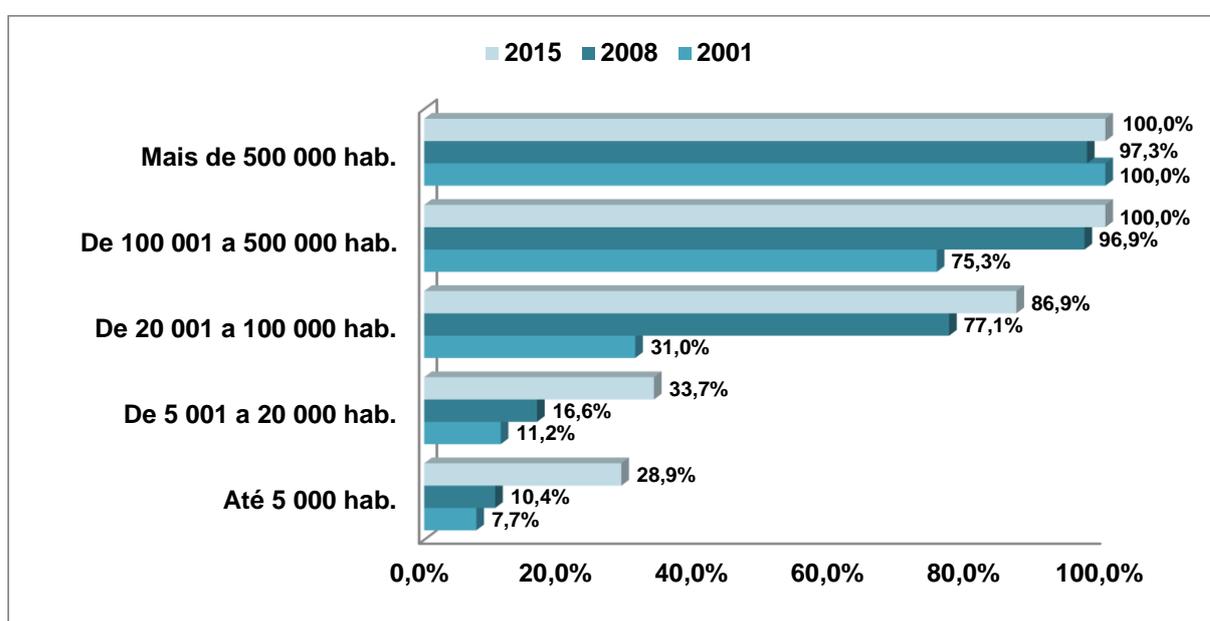
Conforme fontes do IBGE (2001-2015), em 2001, 17,63% dos municípios brasileiros tinham Plano Diretor, percentual que passou para 50,02% em 2015. Dentre os municípios com mais de 20.000 habitantes, os percentuais passaram de 38,1%, em 2001 para 89,21% em 2015. Os dados demonstram que neste período o país vivenciou uma experiência enriquecedora em termos de planejamento urbano, considerando que foram mais de 1.800 municípios que elaboraram seus Planos Diretores, muitos em função da obrigatoriedade imposta pela lei, e outros tantos, que já o possuíam, fizeram reformulações para adaptarem-se as novas diretrizes e instrumentos do Estatuto.

A partir dos dados apresentados no gráfico 06, verificamos que após 2001, o maior acréscimo no percentual de municípios brasileiros com Plano Diretor foi da faixa populacional de 20 mil à 100 mil habitantes, que era o grupo da faixa

¹⁵ O prazo era até outubro de 2006, o qual foi prorrogado posteriormente, pela lei 11.673/2008, para junho de 2008.

obrigatória e que possuía os menores índices em 2001. Já os municípios com mais de 100 mil habitantes já tinham percentuais altos em 2001, chegando a quase totalidade em 2015. Nota-se que após 2008, data limite para efetuar a aprovação do Plano, os percentuais continuaram a crescer, tanto nas faixas dos municípios com população entre 20 a 100 mil habitantes, quanto nas faixas que não possuem a obrigatoriedade, ou seja, abaixo de 20 mil habitantes.

Gráfico 06 - Percentual dos Municípios brasileiros com Plano Diretor, conforme faixa populacional - 2001, 2008 e 2015



Fonte de dados brutos: IBGE, MUNIC 2001, 2008 e 2015.

O debate sobre os problemas urbanos já é uma realidade nas grandes cidades, muitos instrumentos urbanísticos apresentados no Estatuto da Cidade, por exemplo, já vinham sendo experimentados em algumas metrópoles brasileiras, entretanto, nos pequenos e médios municípios havia pouco interesse sobre o assunto, sendo que muitos só colocaram em prática o Plano Diretor por uma obrigatoriedade da lei. Algumas distorções no seu emprego foram percebidas, a partir do momento que as questões urbanas do município não são discutidas, gerando Planos Diretores modelos, de aplicação em qualquer município, descompassados do ambiente local (MONTADON; SANTOS JUNIOR, 2011). Também verifica-se nestes Planos, a proposição de instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto, que não são aplicáveis à realidade do município, ou, ainda,

utilizados de forma desvirtuada do princípio ao qual foi concebido, gerando efeitos contrários.

O Estatuto da Cidade determina que o Plano Diretor deve ser revisado, pelo menos, a cada dez anos. Isto significa que muitas das legislações elaboradas neste período, entre os anos de 2006 e 2008, já teriam revisões. Desta forma, há uma oportunidade para estes municípios ajustarem as dificuldades iniciais. Demonstraremos que algumas ações para implementação do Estatuto da Cidade foram empregadas durante estes anos, com êxito em muitos aspectos, mas a realização plena deste projeto ainda esbarra em muitas adversidades.

Uma primeira dificuldade enfrentada pelos municípios, que representa o primeiro passo para início dos debates de reformulação ou implementação dos Planos Diretores municipais, é o conhecimento da realidade local, ou seja, entender e diagnosticar o ambiente, a territorialidade local e as características sociais. Neste aspecto, um grande esforço deve ser empregado, pois o Brasil encontra-se bastante atrasado, considerando que não temos muitos estudos que enfoquem o ambiente local, seja pela privatização do conhecimento e a concentração territorial das instituições públicas de ensino e pesquisa, ou pela falta de recursos das instituições públicas para investimentos nesta área (ALMEIDA; MENEGAT, 2004). É preciso admitir que para se avançar na proposição de instrumentos mais inovadores para estes Planos Diretores, é necessário que instrumentos básicos estejam bem delineados e atualizados, como os cadastros técnicos, imobiliários, plantas de valores, zoneamento, etc. (SOUZA, 2008a).

Os municípios, especialmente os de médio e pequeno porte, enfrentam, também, obstáculos com relação à falta de estrutura para a gestão pública e a escassez de recursos financeiros. Neste sentido, aponta Fernandes (2006) a necessidade de uma maior articulação com os governos estaduais e federal, que podem contribuir dando assistência técnica e suporte econômico para os Planos Diretores. Também aborda como caminho para superação das limitações, a parceria com a iniciativa privada local e a busca de soluções colegiadas, com Planos Diretores sendo formulados em conjunto por Municípios, associação e consórcios, a fim de alcançar uma gestão mais eficiente e racional dos processos de uso e ocupação do solo, visto o contexto de aglomeração urbana que englobam a esfera regional, extrapolando os limites físicos do município. Nesta direção, importante foi a

aprovação da Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº11.107/2005), como ferramenta para gestão e execução de serviços em cooperação federativa.

À nível Federal, o Ministério das Cidades, que passa a atuar a partir de 2003, promoveu, inicialmente, uma articulação para promoção da reforma urbana, incentivando o planejamento local e apostando no Plano Diretor, que foi objeto de campanha nacional em 2006, realizando capacitações e parcerias com Universidades e outras instituições, a fim de proporcionar o suporte necessário aos Municípios. No entanto, depois de uma mobilização inicial, o Ministério foi perdendo foco dentro das políticas de governo, reduzindo, em muito, o espaço das mudanças pretendidas (MARICATO, 2014).

Como coloca Bruno (2016), a falta de articulação e integração das políticas no território, em todos os níveis, continua sendo uma dificuldade a ser superada. As políticas setoriais, como habitação, saneamento, mobilidade, meio ambiente, etc, não encontram expressão territorial adequada na política urbana e o desenvolvimento urbano, em seus conteúdos próprios, não setoriais por princípio, necessitam de estratégias territoriais mais consistentes. Isso ocorre tanto em nível federal, no desenho atomizado das políticas, programas e ações, quanto no nível local e intra-urbano, com os Planos Diretores e demais projetos urbanos.

A aplicação do Estatuto da Cidade esbarra, ainda, em uma incompreensão, por parte de alguns municípios, do seu conteúdo. A alegação de que a lei é complicada, que os instrumentos são de difícil utilização e que resultam uma burocratização da gestão urbana, são argumentos para a não reformulação dos Planos Diretores. Esta incompreensão é natural, a partir do momento que a interpretação do Estatuto da Cidade está mais focada nos seus instrumentos do que nas suas intenções, pois os instrumentos são ferramentas para a implementação de um projeto maior da cidade, que deve ser calcado nos novos princípios trazidos pela lei (FERNANDES, 2006).

Outra batalha travada pelos municípios está na esfera da participação dos cidadãos no processo. Já existe uma tradição enraizada de elaboração de Planos Diretores tecnocráticos e mesmo autoritários, feitos por especialistas e sem o diálogo com a sociedade, por se julgar que o cidadão comum e até segmentos organizados da comunidades, não possuem capacidade de entendimento das questões urbanas. Neste sentido, um esforço por meio do governo Federal também foi empreendido, com o Conselho das Cidades, definindo modelos de processos

participativos e orientando a sua execução. Mas este processo tem gerado muito debate e mesmo alguns conflitos de interesse (BARBOSA; RODRIGUES, 2010).

A expressão dos conflitos se verificou na atuação do Ministério Público e nas manifestações de segmentos da sociedade que exigiam, não só a participação nas audiências públicas, mas em todo o processo de elaboração do plano. Pressão esta que chegou a anular processos e reverter decisões (BARBOSA; RODRIGUES, 2010). No entanto, enquanto em muitas cidades o debate público sobre as temáticas urbanas ocorreram pela primeira vez, em tantas outras estes ficaram muito aquém do esperado, se resumindo a apenas um procedimento formal para cumprimento da legislação, de forma que o político local não sofresse punições e que o Município tivesse acesso aos recursos federais para obras de urbanização, por vezes, de cunho meramente eleitoreiro (ROLNIK, 2009).

Conflituoso também é o debate no Legislativo, à medida que, por motivação de interesses pontuais, são introduzidas emendas na lei que desvirtua o conceito básico do plano já discutido e consensualizado no Executivo, ou incorporam outras intervenções, que descaracterizam sua implementação e dificultam a sua aprovação. Neste sentido, é fundamental a divulgação e capacitação do conteúdo do Estatuto, de forma a propiciar os processos democráticos, envolvendo o legislativo, executivo e a população (BARBOSA; RODRIGUES, 2010). Fernandes (2016) denuncia, também, a modificação dos Planos Diretores por leis posteriores, sem a participação da população, comprometendo os objetivos originais.

Observa-se também uma dificuldade na implementação dos Planos Diretores já aprovados, onde muitos deles não são utilizados. Em alguns casos, há a necessidade de regulamentação dos instrumentos, através de lei específica, que se torna mais um moroso processo. Também há casos em que a lei já existe, mas o executivo não a aplica, muitas vezes pela falta de vontade dos gestores e pela variação do foco de interesse, ocasionado pela pressão por investimentos pontuais (BARBOSA; RODRIGUES, 2010).

Um aspecto que ficou em segundo plano no Estatuto da Cidade, mas de extrema importância, foi o planejamento regional. É essencial que as cidades sejam planejadas para além dos limites do seu território, articuladas com a região metropolitana ao qual estão inseridas. Assim, se faz necessário o diálogo entre os municípios e a implantação de Planos Diretores Regionais (SOUZA, 2009).

Nesta perspectiva, destaca-se a importância da aprovação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), como ferramenta para conexão dos Planos Diretores Municipais com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), que deve ser elaborado até o início de 2018. Assim, espera-se que estas novas experiências alavanquem o planejamento articulado, focando nas funções públicas de interesse comum para além dos limites políticos e administrativos de um só município, integrando políticas públicas territoriais e interfederativas (BRUNO, 2016).

Contudo, como coloca Souza (2008b), um dos principais obstáculos para a conquista de uma reforma urbana genuína para o país é o de natureza política, considerando que os interesses contrários a sua efetivação possuem grande poder e influência sobre o Estado. Os agentes modeladores do espaço, que ganham com a especulação imobiliária e com a densificação excessiva de áreas valorizadas da cidade e com a destruição do patrimônio histórico e ambiental, utilizam-se de argumentos, muitas vezes técnicos, para garantir seus interesses, lançando mão, inclusive da mídia e da propaganda para persuadir a opinião pública.

Segundo Maricato (2010), o texto legal do Estatuto da Cidade, mesmo que fundamental, não tem sido suficiente para resolver problemas estruturais de uma sociedade historicamente desigual, a qual os direitos não são totalmente assegurados para a maioria da população, portanto, a aplicação da lei, em um contexto culturalmente excludente e tradicionalmente conservador, não é tarefa simples. A gestão urbana é diretamente impactada pelas características da nossa formação social, nas práticas de clientelismo, no patrimonialismo e com a manutenção dos privilégios. Percebe-se, assim, que ainda afirmam-se, nas cidades, a concentração da propriedade e a exclusão dos pobres, preceitos inversos do que preconiza a lei (MARICATO, 2014). Por conta disso, uma legislação que pretende subverter esta lógica, não é algo que se implementará de imediato.

Mesmo assim, avanços devem ser reconhecidos. Nestes últimos quinze anos, após a edição do Estatuto da Cidade e com a criação do Ministério das Cidades, houve significativos progressos em termos de Política Urbana no Brasil, como a instituição de um modelo de governança participativa e democrática, a modelação de várias políticas setoriais e marcos legais e a execução de programas e robustos investimentos, em infraestrutura, habitação e na melhoria dos assentamentos precários. Além de várias ações de capacitação, com o objetivo de fortalecimento

dos governos e atores locais e consolidar uma nova cultura de desenvolvimento urbano, alinhado aos princípios do Estatuto da Cidade (ROSSBACH, 2016).

Tendo em vista as demais experiências internacionais, a experiência nacional tem sido considerada ousada e inovadora, pelo reconhecimento do direito à cidade na sua ordem jurídica, trazendo consigo outros direitos fundamentais já consagrados em tratados internacionais de direitos humanos. Neste sentido, o país foi um participante essencial nas discussões para a conferência *Habitat III* e na definição de uma nova agenda urbana global, cujo centro principal é o direito à cidade. Contudo, a baixa efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade e da sua transposição para os Planos Diretores, traz à tona os problemas enfrentados com a implementação do Estatuto da Cidade e o retardo nas possibilidades de acesso ao direito à cidade (MARGUTI; COSTA; GALINDO, 2016).

Como apresenta Rolnik (2012), passados mais de uma década da aprovação da lei, o que se verifica é que a implementação do Estatuto da Cidade encontra-se marcada por disputas políticas e sociais, que influenciam na sua efetividade. Disputas estas, referentes a distintos projetos de Reforma Urbana para o país, que permeiam todo o processo, desde a formulação, aprovação, aplicação e a interpretação do Estatuto da Cidade. De um lado, os movimentos sociais e populares, que ao longo das décadas de 80 e 90 pautaram demandas que construíram o Estado de direitos, trazendo como centro a função social e o acesso à terra. Por outro lado, o projeto neoliberal de política urbana e a integração do país aos circuitos globalizantes do capital e das finanças, que trouxeram a lógica das cidades competitivas. Estes fatores foram conduzindo os rumos da política urbana do país ao longo destes anos de forma bastante ambígua e contraditória.

Fernandes (2016) destaca que nos últimos anos tem crescido um sentimento de descrença em relação ao Estatuto da Cidade, seja pelo esvaziamento das políticas urbanas à nível federal, seja pelo crescimento dos problemas urbanos e dos conflitos fundiários nas cidades ou, até mesmo, pelo seu desconhecimento por parte de juristas, gestores, urbanistas e pela sociedade. O autor relata que há também fatores culturais e sócio-políticos que determinam a descrença no Estatuto da Cidade, tais como: a percepção ainda dominante no Brasil acerca do Direito e da lei como sistemas fechados, meramente instrumentais e não como um campo aberto para disputas e manifestações sociopolíticas e, em alguns casos, para resolver conflitos; o imediatismo das demandas sociais que, na urgência para o

enfrentamento dos diversos problemas urbanos e socioambientais, ignora a necessidade de mais tempo e de continuidade das ações para enfrentamento e superação dos problemas acumulados; a percepção ainda dominante do Estado e do aparato estatal, como essencialmente assistencialista e clientelista, que reduz o “público” ao “estatal”; descrença no planejamento territorial, marcado pela racionalidade técnica, que expressam valores ideais, desvinculadas das dinâmicas dos mercados imobiliários.

O descredito com relação ao Estatuto da Cidade e o Plano Diretor deixam um vazio e um perigoso campo para abertura de novas ideias importadas, sem a devida mediação crítica ou não condizente com a realidade brasileira, como historicamente já ocorreu (MARICATO; 2007). Assim, entendemos que é necessário o reconhecimento do que já se conquistou, para que não haja retrocessos e, partindo destes, avançarmos no desenvolvimento urbano. Desta forma, acreditamos que é essencial a luta pela implementação plena do Estatuto da Cidade, avaliando sua aplicação e propondo melhorias nos processos de implementação.

3.4.1 Instrumentos urbanísticos: Perspectivas de aplicação em cidades médias do Rio Grande do Sul

O estado do Rio Grande do Sul, assim como no Brasil, também registou um aumento no número de municípios com Plano Diretor após a promulgação do Estatuto da Cidade. No ano de 2001, o percentual de municípios com Plano Diretor no estado era de 34,27%, passando para 57,74% em 2015, sendo que para os municípios com mais de vinte mil habitantes, o percentual em 2015 chega à quase 100%, conforme podemos verificar na tabela 03.

Tabela 03 - Tabela com total e percentual de Municípios com Plano Diretor, segundo o tamanho da população, Rio Grande do Sul - 2015

Município	Tamanho de população	Plano Diretor	
		Com Plano	% Município
228	1 - Até 5000	94	41,2%
104	2 - 5001 até 10000	48	46,2%
65	3 - 10001 até 20000	46	70,8%
58	4 - 20001 até 50000	57	98,3%
24	5 - 50001 até 100000	24	100,0%
17	6 - 100001 até 500000	17	100,0%
1	7 - Maior que 500000	1	100,0%
497		287	57,75%

Fonte dos dados brutos: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015. Dados da população conforme censo demográfico 2010 (IBGE).

Comprova-se, portanto, que o Estatuto da Cidade foi efetivo para que os municípios com mais de 20 mil habitantes tivessem os seus Planos Diretores, tanto à nível nacional, quanto estadual. No entanto, ressalta-se que o acréscimo quantitativo no número de Planos Diretores não necessariamente reflete um ganho qualitativo em termos de adesão destes Planos às diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade.

A partir dos dados da tabela 04, demonstramos a utilização dos instrumentos urbanísticos por parte dos municípios do Rio Grande do Sul com mais de 20 mil habitantes e os que possuem população entre 100 a 500 mil habitantes, sejam estes previstos no Plano Diretor, ou em legislação específica, conforme dados da Pesquisa Munic do IBGE, referente ao ano 2015.

Analisando os dados apresentados (tabela 04), percebe-se que os instrumentos básicos, já consolidados mesmo antes do Estatuto da Cidade, possuem elevado índice de utilização, tais como legislação para parcelamento, zoneamento e uso do solo, código de obras, definição de perímetro urbano e contribuição de melhoria. Já os instrumentos urbanísticos voltados para a preservação do ambiente natural e de avaliação de impactos foram menos aplicados, porém com maior utilização nos municípios de maior porte. Uma exceção foi com relação ao Estudo de Impacto de Vizinhança, empregado em grande parte dos municípios.

Tabela 04 - Municípios, com população acima de 20.000 habitantes e com população entre 100.000 a 500.000 habitantes, segundo os instrumentos de planejamento urbano no Rio Grande do Sul, total e percentual - 2015

Total de Municípios do Rio Grande do Sul	497				
Municípios com mais de 20.000 habitantes no Rio Grande do Sul	100				
Municípios com população entre 100.000 a 500.00 habitantes no Rio Grande do Sul	17				
Instrumentos de Planejamento Urbano	Total RS	Mais de 20.000 hab.		Entre 100.000 à 500.000 hab.	
		Tot.	%	Tot.	%
Plano diretor - existência	287	99	99%	17	100%
Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social - existência	273	96	96%	17	100%
Legislação sobre zona e/ou área de especial interesse - existência	219	88	88%	17	100%
Lei de perímetro urbano - existência	489	98	98%	17	100%
Legislação sobre parcelamento do solo - existência	426	98	98%	17	100%
Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo - existência	409	99	99%	17	100%
Legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir - existência	189	73	73%	16	94%
Legislação sobre contribuição de melhoria - existência	444	88	88%	15	88%
Legislação sobre operação urbana consorciada - existência	129	62	62%	16	94%
Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança - existência	191	78	78%	16	94%
Código de obras - existência	389	95	95%	17	100%
Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico	147	53	53%	13	76%
Legislação sobre servidão administrativa	60	16	16%	6	35%
Legislação sobre tombamento	110	46	46%	14	82%
Legislação sobre unidade de conservação	73	31	31%	10	59%
Legislação sobre concessão de uso especial para fins de moradia	114	41	41%	7	41%
Legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano	55	17	17%	3	18%
Legislação sobre direito de superfície	89	39	39%	8	47%
Legislação sobre regularização fundiária	130	56	56%	14	82%
Legislação sobre a legitimação de posse	30	9	9%	3	18%
Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental	147	47	47%	7	41%

Fonte dos dados brutos: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015. Dados da população conforme censo demográfico 2010 (IBGE).

Destaca-se a ampla utilização de instrumentos mais inovadores, como a outorga onerosa do direito de construir e zonas especial de interesse social, além do Estudo de Impacto de Vizinhança. O primeiro trata-se de um instrumento de natureza tributária, de relevante interesse na sua aplicação por parte dos municípios. Mas também pode ser um instrumento almejado pelos investidores imobiliários se utilizado de forma desvirtuada dos propósitos do Estatuto da Cidade, como forma de potencializar os índices urbanísticos, levando a uma mercantilização do solo urbano. Já o segundo é um importante instrumento de planejamento para delimitar áreas para previsão de moradias populares e regularização fundiária, no entanto, sua

efetiva aplicação depende de políticas públicas integradas, que nem sempre são implementadas, ou seja, a mera delimitação de zoneamento não traduz, necessariamente, a realização da regularização fundiária. Observa-se a baixa utilização dos demais instrumentos voltados para facilitar a aplicação de tais políticas, como legislação sobre regularização fundiária, usucapião especial de imóvel urbano, concessão de uso especial para fins de moradia e operação urbana consorciada. E o último instrumento, o Estudo de Impacto de Vizinhança é fundamental para análise de impactos urbanos e têm sido bastante utilizado pelos municípios, no entanto, verificasse pouca eficácia com relação a participação da população nos processos de licenciamento, como já identificado em estudo anterior (JARDIM, 2011)

Considerando os municípios de porte médio do Rio Grande do Sul, numa análise mais detalhada sobre a utilização de cada instrumento (quadro 3), verifica-se:

- a) Todos os municípios possuem Plano Diretor vigente posterior a 2001, ou seja, após o Estatuto da Cidade. Os municípios de Bento Gonçalves, Santa Maria e Passo Fundo já realizaram a atualização após o primeiro plano elaborado na vigência do Estatuto da Cidade. Os demais, com exceção de Uruguaiana, possuem mais de 10 anos de aprovação, necessitando de renovação, conforme previsto em lei;
- b) A tendência dos municípios foram de incorporar boa parte dos instrumentos urbanísticos, sendo que a maioria utilizou de 7 a 8 instrumentos dos 10 analisados. O município que utilizou menos instrumentos foi Santa Cruz do Sul (5);
- c) Os instrumentos que foram utilizados por todos os municípios foram as operações urbanas consorciadas e a zona especial de interesse social. Depois os mais utilizados foram: a outorga onerosa do direito de construir (8), não prevista somente em Santa Cruz do Sul; contribuição de melhorias (8), não prevista somente em Pelotas; Estudo de Impacto de Vizinhança (8), não previsto somente em Uruguaiana e; zoneamento ambiental ou ecológico, não previsto somente em Santa Maria;

Quadro 03 - Existência dos Instrumentos de Planejamento Urbano nos Municípios do Rio Grande do Sul, com população entre 100.000 a 500.000 habitantes (em 2010) e não pertencentes a Região Metropolitana de Porto Alegre - 2015

MUNICÍPIO	A	B	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	TOT
BAGE	1973	2007	X	X	X	X	X	X	-	-	X	X	8
BENTO GONCALVES	2006	2018	X	X	X	X	X	X	-	X	X	-	8
CAXIAS DO SUL	1996	2007	X	X	X	X	X	X	-	-	X	-	7
PASSO FUNDO	2006	2015	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-	6
PELOTAS	1980	2008	X	-	X	X	X	X	X	-	X	-	7
RIO GRANDE	1986	2008	X	X	X	X	X	X	-	-	X	-	7
SANTA CRUZ DO SUL	1998	2007	-	X	X	X	X	X	-	-	-	-	5
SANTA MARIA	2005	2018	X	X	X	X	-	X	-	-	X	-	6
URUGUAIANA	1988	2014	X	X	X	-	X	X	X	X	X	-	8
TOTAL			8	8	9	8	8	9	2	2	7	1	

A- Ano do penúltimo Plano Diretor

X

 Existência
B- Ano da última atualização do Plano Diretor

-

 Não existência

Instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade:

- 1- Legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir - existência
- 2- Legislação sobre contribuição de melhoria - existência
- 3- Legislação sobre operação urbana consorciada - existência
- 4- Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança - existência
- 5- Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico
- 6- Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social - existência
- 7- Legislação sobre concessão de uso especial para fins de moradia
- 8- Legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano
- 9- Legislação sobre regularização fundiária
- 10- Legislação sobre a legitimação de posse

Fonte dos dados brutos: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015 (instrumentos).

Dados referentes ao ano dos Planos Diretores, a partir de pesquisa própria da autora.

d) Dos instrumentos urbanísticos ligados a habitação social e regularização fundiária (n° 6 a 10 do quadro), os municípios incorporaram as zonas especiais de interesse social (9) e a legislação sobre regularização fundiária (7), no entanto, verificou-se baixa utilização dos demais instrumentos: concessão de uso para fins de moradia (2); usucapião especial de imóvel urbano (2) e; legitimação da posse (1);

- e) Dos instrumentos ligados a sustentabilidade do meio ambiente (n° 4 a 7 do quadro), percebe-se índice elevado na utilização do Estudo de Impacto de Vizinhança, no entanto, baixa utilização de legislação sobre Estudo de Impacto Ambiental.

Podemos observar, assim, uma tendência dos municípios do Rio Grande do Sul à incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade na sua legislação, o que representa um grande avanço, no entanto, a pesar da previsão legal, questiona-se se estes instrumentos vêm sendo aplicado de forma efetiva.

Estudos revelam (MONTADON; SANTOS JUNIOR, 2011; POZZOBON, 2011; BALBIM; KRAUSE; NETO, 2014) que em inúmeros municípios brasileiros, incluindo os do estado do Rio grande do Sul, os instrumentos do Estatuto da Cidade são citados nos Planos Diretores para uma regulamentação posterior, mediante legislação específica, no entanto, muitos não delimitam prazos para aprovação de tais leis. Isso significa que os instrumentos não possuem condições de operacionalização. Assim, foram poucos os municípios que realizaram todas as etapas para que os instrumentos tivessem condições de aplicação, ou seja, a delimitação das áreas onde serão utilizados, a definição dos parâmetros para cálculo das contrapartidas financeiras, a previsão orçamentária dos investimentos necessários, enfim, todos os procedimentos técnicos, operacionais e legais, específicos de cada instrumento.

Conforme pesquisa de Balbim, Krause e Neto (2014), envolvendo a análise de diversos Planos Diretores em todo o Brasil, verificaram que, estes, em sua maioria, se apresentam como figuras autorizativas dos instrumentos e pouco indicam as estratégias de desenvolvimento urbano para as cidades. Os Planos Diretores que se demonstraram mais completos, ou seja, os que possuem mais instrumentos em condição de aplicação, são dos municípios de maior porte e de posição superior da hierarquia urbana. Uma hipótese para a baixa aplicabilidade dos instrumentos, segundo os autores (*ibid.*), seria a falta de capacidade técnica das administrações municipais para formulação e gestão dos instrumentos, além de pouco entendimento sobre a natureza destes, o que dificulta sua adequação para a cidade que pretendem construir. Estas hipóteses indicariam novas pesquisas e verificações em campo.

Algumas avaliações já realizadas (MONTADON; SANTOS JUNIOR, 2011, FERREIRA, 2003; BASSUL, 2011; ALMEIDA, 2016; KLINK; ROLNIK, 2011;

FERNANDES, 2016) apontam alguns obstáculos para a implementação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade nos municípios brasileiros, tais como: instrumentos que são previstos nos Planos, mas não são auto-aplicáveis; falta de articulação entre os dispositivos dos Planos e o planejamento orçamentário; a falta de recursos públicos para aplicação do direito de preempção e promoção de regularização fundiária; distorções na utilização da outorga onerosa com a aplicação de preços irrisórios; falta de uma política clara de redistribuição sócio-espacial dos recursos provenientes de contrapartidas financeiras; favorecimento de instituições privadas nas parcerias público-privadas ao invés do interesse público; priorização de programas habitacionais de cunho empresarial (PMCMV), ao invés da promoção de regularização fundiária; pouca delimitação de zonas de interesse social em áreas centrais e para produção de habitação (ZEIS vazias); falta de utilização, ou regulação, de instrumentos como IPTU progressivo e parcelamento/utilização compulsórias; fragilidade dos processos de participação democrática; além de insuficiência na capacidade técnica e processos burocráticos e morosos e de difícil apreensão, que dificultam sua aplicação.

A utilização dos instrumentos urbanísticos também têm sido criticada por sua aplicação em desacordo com os princípios preconizados pelo Estatuto da Cidade. A apropriação de alguns instrumentos por setores conservadores, têm propiciado antigas práticas, que promovem a valorização imobiliária de áreas concentradas da cidade, fomentando a exclusão e favorecendo grupos privilegiados. Assim como ocorrido com operações urbanas consorciadas, sobretudo com experiências polêmicas nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, onde os recursos gerados nestas operações não foram redistribuídos, em benefício da população, mas acabaram por atender às demandas mercadológicas, às custas do reforço dos processos de segregação sócio-espacial (FERREIRA; MARICATO, 2002; ROLNICK, 2012).

No entanto, nem todas as experiências são negativas. As operações urbanas consorciadas, assim como todos os outros instrumentos do Estatuto da Cidade, podem gerar efeitos diversos e contraditórios, dependendo da forma como são formulados e aplicados no nível municipal. Portanto, apontam Ferreira e Maricato (2002), que é fundamental a articulação política na implementação destes instrumentos, mediante o controle social para cobrar que estes processos tenham

uma maior gerencia estatal e para garantir que sejam atendidas as demandas da maioria da população e não apenas a interesses das classes dominantes.

De acordo com Rolnik (2002), as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade são normas gerais balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos urbanísticos propostos pela lei. Portanto, os instrumentos previstos só poderão ser aplicados com a finalidade de atender estas diretrizes gerais, caso contrário, pode-se questionar, via judicial, em razão do desrespeito à lei federal de desenvolvimento urbano e às normas constitucionais da política urbana, como explica a autora (ROLNIK, 2002, p.31):

A aplicação pelos municípios do Plano Diretor, da operação urbana consorciada, do direito de preempção da outorga onerosa do direito de construir, tem que atender às diretrizes como a de combater a especulação imobiliária, da gestão democrática da cidade, da implementação do direito a cidades sustentáveis, da promoção da regularização urbanização e regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda.

Nesta direção, o estudo realizado por Huyer (2016) demonstra a atuação do Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul em diversas situações de descumprimento do Estatuto da Cidade, que vêm questionando, na esfera jurídica, licenciamentos duvidosos, empreendimentos que causam impactos ambientais e conflitos de vizinhança e aprovações de legislações em desacordo com o Estatuto da Cidade, especialmente sem a participação da população. Crawford (2017), também afirma, ao analisar mais de trinta casos de jurisprudência de tribunais brasileiros sobre violações do direito à cidade e da função social da propriedade, com decisões favoráveis, que está se abrindo um caminho bastante promissor para o reconhecimento de tais direitos, inclusive, para que no futuro outros seguimentos da sociedade também mobilizem-se para concretizar as promessas dos referidos conceitos, utilizando-se destas decisões dos tribunais.

Cada instrumento urbanístico apresentado no Estatuto da Cidade foi proposto com objetivos específicos, de produzir efeitos territoriais que possam levar a cidades mais justas e sustentáveis. Neste sentido é fundamental a avaliação quanto a aplicação destes instrumentos e de sua utilização em consonância com as diretrizes do Estatuto da Cidade. O conjunto de estudos levantados, apontam que este processo tem se dado de forma bastante controversa em todo o Brasil e no Rio Grande do Sul não tem sido diferente. A partir deste cenário, buscaremos no

próximo capítulo compreender os processos de implementação do Estatuto da Cidade nas cidades médias do Rio Grande do Sul selecionadas.

4. IMPLEMENTAÇÃO E APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DO ESTATUTO DA CIDADE NAS CIDADES MÉDIAS DE SANTA CRUZ DO SUL E BENTO GONÇALVES

Neste capítulo iniciaremos as análises nos municípios de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves, partindo de uma caracterização socioeconômica destes municípios, das regiões onde os mesmos estão inseridos e da sua formação urbana. Também será analisada a legislação referente aos Planos Diretores Municipais vigentes e do seu processo de revisão, para então, realizarmos a análise quanto à aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, com base nas informações coletadas na pesquisa de campo (entrevistas). Por último, nas considerações finais, a partir dos resultados encontrados nos dois municípios, realizaremos uma síntese, abordando as temáticas mais relevantes, o papel dos atores locais e traçando os principais avanços e desafios para a implementação do Estatuto da Cidade.

Sobre as entrevistas, estas foram realizadas junto aos representantes dos poderes executivo e legislativo municipal, bem como, com aos representantes do Ministério Público, sociedade civil e agentes comunitários, totalizando 16 entrevistados. As entrevistas foram gravadas, resultando num tempo total de 12 horas e 58 minutos. O quadro 04, abaixo, demonstra a relação de entrevistados:

Quadro 04 – Entrevistados, representação e data da entrevista

SANTA CRUZ DO SUL		
ENTREVISTADO 1S	TÉCNICO EXECUTIVO - CONSELHO PD	22/08/2018
ENTREVISTADO 2S	TÉCNICO EXECUTIVO - APROVAÇÕES	21/08/2018
ENTREVISTADO 3S	TÉCNICO EXECUTIVO - MAPA CIDADE	21/08/2018
ENTREVISTADO 4S	TÉCNICOS EXECUTIVO - HABITAÇÃO	29/08/2018
ENTREVISTADO 5S	REPRESENTANTE POLÍTICO - PLANEJAMENTO	29/10/2018
ENTREVISTADO 6S	REPRESENTANTE MINISTÉRIO PÚBLICO	11/09/2018
ENTREVISTADO 7S	REPRESENTANTE SOCIEDADE CIVIL - ENG/ARQ	11/09/2018
ENTREVISTADO 8S	REPRESENTANTE LEGISLATIVO	09/10/2018
ENTREVISTADO 9S	AGENTE COMUNITÁRIO	26/10/2018
BENTO GONÇALVES		
ENTREVISTADO 1B	TÉCNICO EXECUTIVO - CONSELHO PD	28/09/2018
ENTREVISTADO 4B	TÉCNICO EXECUTIVO - HABITAÇÃO	28/09/2018
ENTREVISTADO 5B	REPRESENTANTE POLÍTICO - PLANEJAMENTO	01/10/2018
ENTREVISTADO 2B	REPRESENTANTE SOCIEDADE CIVIL - ENG/ARQ	15/10/2018
ENTREVISTADO 3B	REPRESENTANTE SOCIEDADE CIVIL - ENG/ARQ	15/10/2018
ENTREVISTADO 6B	REPRESENTANTE LEGISLATIVO	24/10/2018
ENTREVISTADO 7B	AGENTE COMUNITÁRIO	09/11/2018

Fonte: Elaborado pela autora.

Cabe esclarecer que foi determinante a disponibilidade de aceite para a participação da pesquisa, o que acarretou nas diferenças em número e de representantes entre os municípios. Em Bento Gonçalves a entrevista com o representante do Ministério Público não foi realizada, em virtude do não atendimento da solicitação. Foram várias tentativas, pois se julgava importante esta colaboração, mas não obtivemos resposta.

4.1 SANTA CRUZ DO SUL

4.1.1 Características socioeconômicas, inserção regional e formação urbana

O município de Santa Cruz do Sul, instalado no ano de 1877, originário do município de Rio Pardo, encontra-se localizado na mesorregião centro-oriental do estado do Rio Grande do Sul, a 150 Km da capital Porto Alegre (mapa 04). Possui população de 118.374 mil habitantes, conforme censo demográfico do IBGE de 2010, e área territorial de 733,88 Km², com densidade demográfica de 161,16 hab/Km². Município que possui população concentrada na área urbana, com taxa de urbanização de 88,86%.

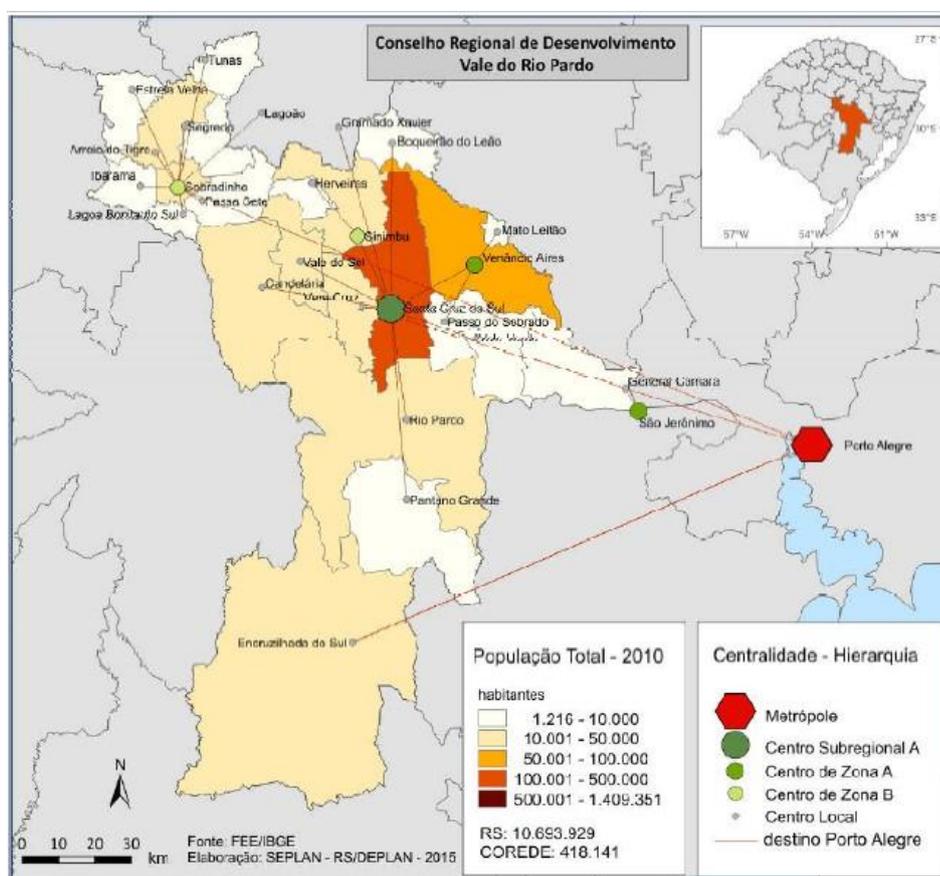
Mapa 04 - Localização do Município de Santa Cruz do Sul



Fonte: Elaborado pela autora.

Santa Cruz do Sul faz parte da região denominada de Vale do Rio Pardo, segundo regionalização dos COREDEs (Conselhos Regionais de Desenvolvimento), criada em 1991, juntamente com mais vinte e três municípios (mapa 05). Santa Cruz do Sul, o município mais populoso do COREDE, polariza boa parte dos municípios da Região, que também sofrem influência da Região Metropolitana de Porto Alegre, devido a sua proximidade. Conforme estudo do IBGE - REGIC, 2007, a Região possui um Centro Sub-Regional (Santa Cruz do Sul), três Centros de Zona (Venâncio Aires, Sinimbu e Sobradinho) e mais dezenove Centros Locais. Os municípios de Santa Cruz do Sul, Encruzilhada e Sobradinho possuem relações diretas com Porto Alegre. Podemos identificar que Santa Cruz do Sul polariza, além dos Centros de Zona de Sinimbu e Venâncio Aires, outros municípios menores em seu entorno. Já Sobradinho, que também sofre influência de Santa Cruz do Sul, atrai vários outros municípios, ao norte do COREDE (BERTÊ; LEMOS; TESTA, et al, 2016a).

Mapa 05 - População total (2010) e hierarquia urbana (2007) no COREDE Vale do Rio Pardo



Fonte: BERTÊ; LEMOS; TESTA, et al, 2016a, p.987.

A economia de Santa Cruz do Sul possui sua base na atividade industrial, sobretudo ligada à indústria tabagista, atividade que esteve historicamente atrelada à toda a região, conferindo a esta um relativo dinamismo (BERTÊ; LEMOS; TESTA, et al, 2016a). A indústria do tabaco, tradicionalmente vinculada à agricultura, têm se mantido competitiva em nível internacional, sendo o Brasil um dos principais exportadores do mundo (FIORI, 2007). As principais indústrias de tabaco do Brasil encontram-se em Santa Cruz do Sul, entre estas, a Souza Cruz, líder em participação de mercado no país e a Philip Morris Brasil, representando expressiva taxa de contribuição ao município, de 47,67%, em 2015. No entanto, apesar das indústrias do fumo serem bastante presentes na vida socioeconômica da região, em projetos técnicos, financeiros e sociais para os fumicultores, há contudo, uma preocupação com os danos social e de saúde desta cadeia de produção, portanto, uma série de iniciativas locais, regionais e nacionais estão sendo empregadas para substituição da cultura do fumo, tendo em vista a necessidade de diversificação da economia local (SANTA CRUZ DO SUL, 2018).

Outras atividades econômicas também se destacam na cidade, como o comércio e o serviço, em grande parte impulsionados pela estruturação do setor industrial. Ressalta-se que, como uma cidade médias, caracterizada pelas suas funções de intermediação, Santa Cruz do Sul atende por meio de suas atividades urbanas, a sua região de influência, com serviços especializados de educação (universidades e faculdades), de saúde (hospitais e serviços médicos especializados), além dos relacionados ao setor público, como repartições de diversos órgãos públicos federais e estaduais, do poder executivo ou judiciário. Assim como, sediando empresas privadas locais e regionais e contando com filiais de empresas de outras regiões. O que remete a sua centralidade no âmbito da rede urbana regional (SILVEIRA; BRANDT; SILVEIRA, et al, 2018).

A partir dos dados econômicos do município, elucidados no quadro 05 e nos gráficos da figura 01, podemos verificar que Santa Cruz do Sul possui uma situação econômica favorável, se considerarmos que o seu PIB *per capita* e Renda *per capita* encontram-se a acima da média do estado e do Brasil. O município possui o posto de 8º maior PIB do estado, com participação de 1,98% do PIB estadual. No entanto, verifica-se grandes desigualdades na distribuição de renda, considerando que ocupa

o posto de 296° do estado em relação ao índice de GINI¹⁶, que avalia a concentração de renda. Os índices da população pobre e de extremamente pobres também se encontram abaixo da média do estado, que são de 6,37% e 1,98%, respectivamente.

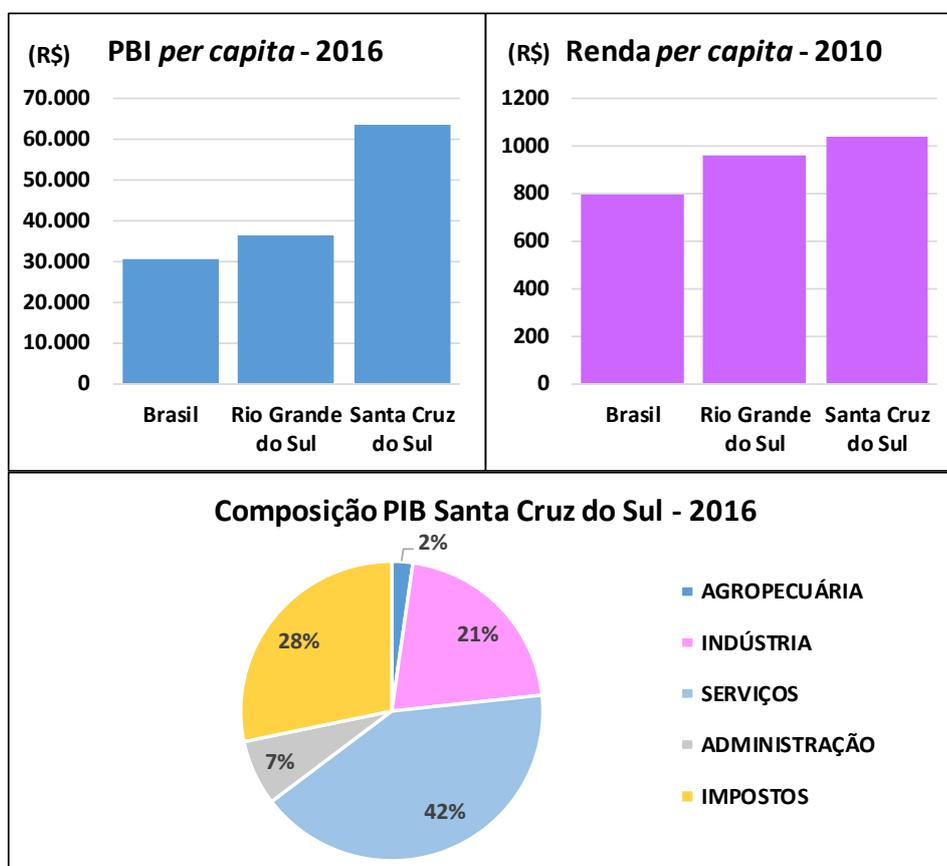
Quadro 05 - Dados econômicos do Município de Santa Cruz do Sul

DADOS ECONÔMICOS DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL	
PIB*	R\$ 8.054.794,08
POSTO PIB RS*	8° / 497
PARTICIPAÇÃO PIB RS*	1,97%
PIB <i>per capita</i> *	R\$ 63.536,14
POSTO PIB <i>per capita</i> *	21° / 497
RENDA <i>per capita</i> **	R\$ 1.036,86
ÍNDICE GINI (DESIGUALDADE)**	0,49
POSTO ÍNDICE GINI RS**	296° / 496
EXTREMAMENTE POBRES**	0,96%
POBRES**	3,68%
* IBGE – 2016 ** IBGE - 2010	

Fonte: IBGE, 2016, 2010 e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2018.

¹⁶ Índice que varia de 0 a 1, onde sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2018).

Figura 01 – Gráficos com dados econômicos, Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul e Brasil – 2010 e 2016



Fonte de dados brutos: IBGE, 2010, 2016.

Com relação aos indicadores sociais (quadro 06), identificamos que o município de Santa Cruz do Sul possui uma boa qualidade de vida, se compararmos com a realidade do estado do Rio Grande de Sul e, mais ainda, com a realidade do restante do Brasil. Seus indicadores referentes ao IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) e condições de moradia, encontra-se em melhores posições que a média do estado e em situação relativamente privilegiada em relação ao Brasil. Mesmo assim, o município ainda possui problemas, só para exemplificar, possui déficit habitacional de 8,18%, tendo 42,17% da sua população sem o ensino fundamental completo, taxa de coleta de esgoto muito baixa (inferior ao índice estadual de 29,70% e brasileiro, de 57%), mesmo que todo ele seja tratado e o índice de 4,12% da população economicamente ativa desocupada (próximo do índice do estado, de 4,56%) - gráficos 07 e 08.

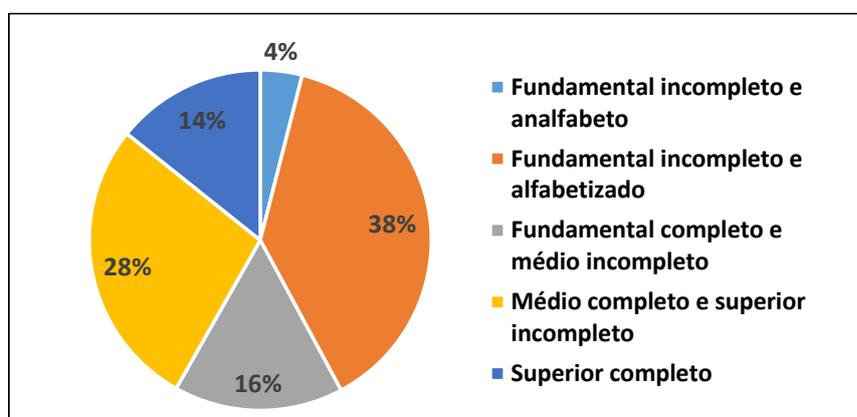
Ademais, relevante observar o número de domicílios vagos no município (quadro 06), de 2.917 unidades, chegando próximo ao número referente ao déficit habitacional. Sem a intenção de apontar uma solução simplista para o problema habitacional, estes dados, porém, nos revelam uma realidade a ser melhor avaliada, refletindo sobre as dinâmicas de produção da cidade e sua relação com o mercado imobiliário e as políticas públicas, especialmente quanto à importância da identificação dos imóveis inutilizados e o cumprimento da função social da propriedade (BALBIM; NADALIM; 2011).

Quadro 06 - Dados sociais do Município de Santa Cruz do Sul

DADOS SOCIAIS DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL	
IDHM	0,773
FAIXA IDHM	Alto (entre 0,700 e 0,799)
POSTO IDHM RS	26º / 496
POSTO IDHM BRASIL	197º / 5.565
POPULAÇÃO EM DOMICÍLIOS COM ÁGUA ENCANADA	97,41%
POPULAÇÃO EM DOMICÍLIOS COM ENERGIA ELÉTRICA	99,66%
POPULAÇÃO EM DOMICÍLIOS COM COLETA DE LIXO	99,64%
COLETA DE ESGOTO**	11,62%
DÉFICT HABITACIONAL RELATIVO*	8,18%
DÉFICT HABITACIONAL TOTAL*	3.314
DOMICÍLIOS VAGOS*	2.917
IBGE – 2010 * Fundação João Pinheiros, a partir de dados do IBGE, 2010. ** Agenda 2020	

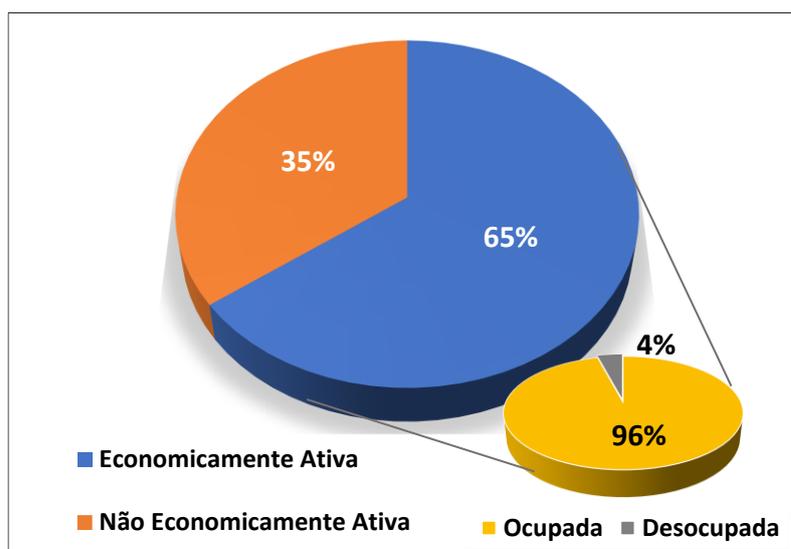
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2018; Fundação João Pinheiros, 2018 e Agenda 2020 RS (Ministério das Cidades/SNIS e Trata Brasil).

Gráfico 07 - Escolaridade da população com 25 anos ou mais, Santa Cruz do Sul - 2010



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2018.

Gráfico 08 - Condição de atividade de população economicamente ativa (com 10 anos ou mais), Santa Cruz do Sul - 2010

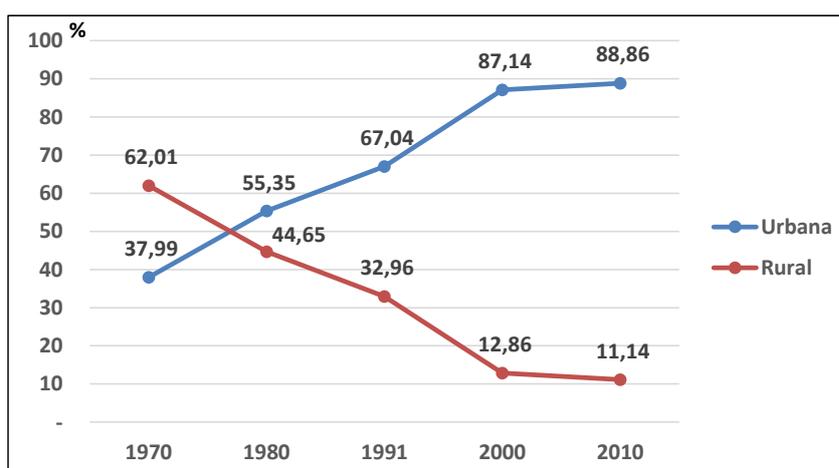


Fonte de dados brutos: IBGE, 2010.

Quanto à urbanização, Santa Cruz do Sul teve uma intensificação deste processo nos anos 70, chegando na década de 80 a população urbana superar a população rural, com expressivas taxas de crescimentos nas décadas seguintes (gráfico 09). O total da população municipal também atinge, nesta década, o porte populacional médio, ou seja, acima de 100 mil habitantes, muito em função das emigrações para o município, que se mantem em alta nos anos 90. Entretanto, no senso do ano 2000, o município perde população, em decorrência das emancipações ocorridas no ano de 1992 (figura 02). Conforme Silveira (2005), as

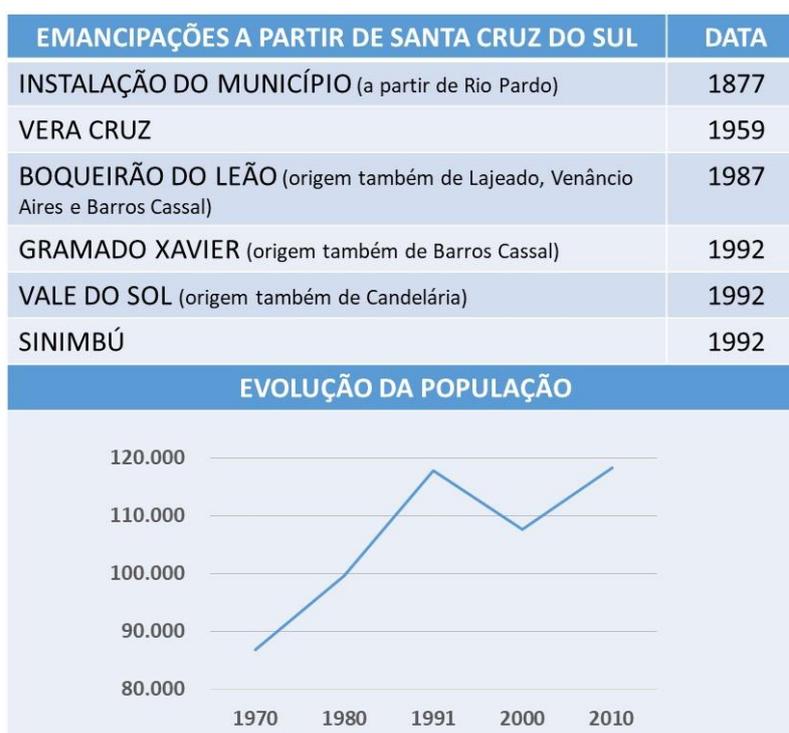
agroindústrias fumageiras influenciaram para o aumento da população urbana em Santa Cruz do Sul, exercendo grande atratividade, especialmente a partir da década de 70, com o processo de internacionalização e modernização da produção, demandando força de trabalho.

Gráfico 09 - Evolução da população por situação de domicílio, Santa Cruz do Sul - 1970 à 2010



Fonte de dados brutos: IBGE, 2010.

Figura 02 – Evolução da população e emancipações – Santa Cruz do Sul

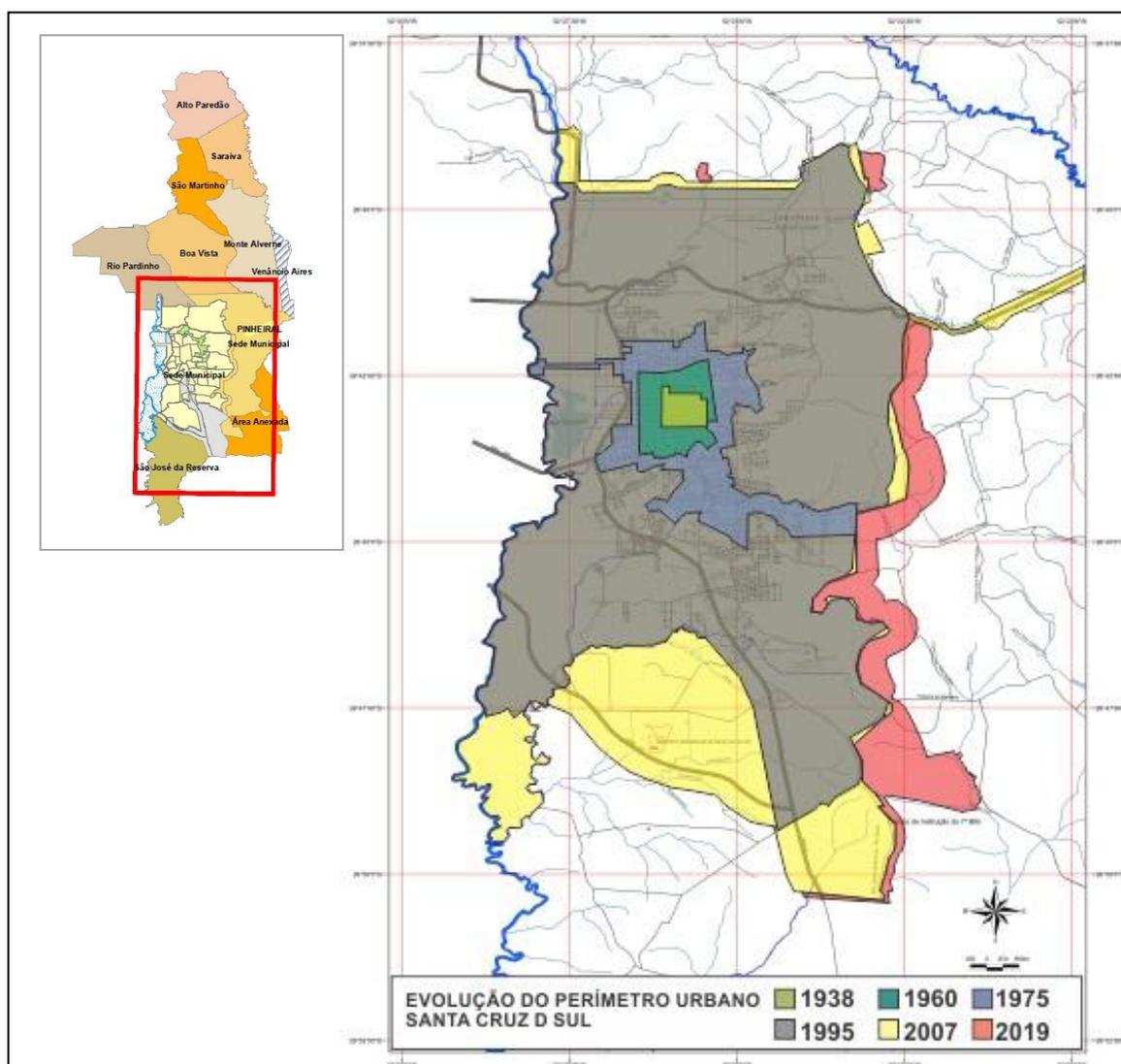


Fonte: MORAES; CUNHA, 2018. Dados população: IBGE, 2010.

Com a intensa urbanização do município, este passa por profundas alterações espaciais, relacionadas a contínua e acelerada ampliação do perímetro urbano, pelo crescimento de inúmeros empreendimentos imobiliários em áreas valorizadas da cidade, assim como, pelo aumento significativo das ocupações irregulares na periferia urbana. Processos esses que se encontram interconectados e articulados com as dinâmicas próprias do sistema capitalista, em que o espaço urbano local passa a (re)produzir. No caso de Santa Cruz do Sul, o capital agroindustrial fumageiro foi determinante. O incremento econômico que a atividade proporcionou, gerando empregos, impostos, além do crescimento de outras atividades, também propiciou capital de investimento, que foi aplicado no setor imobiliário, acarretando na valorização do solo urbano. Uma das principais consequências foi a verticalização da área central da cidade, mais valorizada, e a progressiva expansão do perímetro urbano, em decorrência dos intensos parcelamentos, que foram incorporando áreas rurais (SILVEIRA, 2005), como demonstra o mapa 06, referente a evolução do perímetro urbano da cidade.

Podemos identificar, assim, que a cidade teve um rápido crescimento, não só em termos populacionais, bem como ampliando consideravelmente a sua área urbana, especialmente no período entre 1975 a 1995, quando este atingiu, à oeste o limite do município. Atualmente, mesmo que em menor proporção, continuam sendo acrescidas áreas ao perímetro urbano, estas na direção leste.

Mapa 06- Evolução do Perímetro urbano, Santa Cruz do Sul - 1938 à 2019



Fonte: adaptado pela autora a partir de mapas de Helena Vogt, 2019 e Plano Diretor do Município de Santa Cruz do Sul.

Conforme o relatório de diagnóstico, elaborado para revisão do Plano Diretor (SANTA CRUZ DO SUL, 2018), o centro da cidade ainda é bastante dinâmico, centraliza o comércio, serviços e tende a densificação, considerando que concentra um número maior de novas construções. Entretanto, há uma tendência de crescimento da malha urbana à norte e leste da cidade, tendo em vista o aumento de loteamentos nestas regiões, porém estas áreas não possuem infraestrutura adequada e encontram-se desconectada da malha urbana densificada, com barreiras físicas (área de preservação, à leste e rodovia à norte) (HOFF, 2018), o que ocasiona a fragmentação do território e todas as suas consequências. Estes novos empreendimentos se caracterizam por serem de alto padrão, evidenciando a

especulação imobiliária nestas regiões (HOFF, 2018). Assim, é um desafio para o poder público o ordenamento deste crescimento, não só para dotar tais áreas de infraestrutura, equipamentos urbanos e de conexões adequadas, como também, de exigir destes empreendedores as contrapartidas e o retorno dos investimentos públicos.

Por outro lado, a zona sul da cidade concentra a maior parte da população pobre da cidade, especialmente nas proximidades da zona industrial, local historicamente constituído pela demanda de força de trabalho das agroindústrias (SILVEIRA, 2005). Nesta região da cidade, apesar de boa conexão com a malha urbana e ao centro da cidade, há uma precariedade de infraestrutura e não têm atraído investimentos imobiliários de alta renda, mesmo com a presença de vazios urbanos, em virtude de seu estigma como periferia pobre da cidade. Em contrapartida, os empreendimentos habitacionais de baixa renda, promovidos pelo poder público, se deram nesta região (HOFF, 2018), reforçando, portanto, a exclusão social e as diferenciações espaciais. Assim, se valorizam outras áreas da cidade, às custas de anular o direito à cidade de grande parte da população.

Isso têm se evidenciado, especialmente, com os inúmeros loteamentos e condomínios fechados, destinados à população de alta renda, fortemente presentes na cidade (FROHLICH, 2015). O poder público municipal tem sido conivente com estes processos de segregação voluntária, à medida que regulamenta, por meio de legislações municipais estas modalidades urbanísticas. Regulações, estas, bastante questionáveis tendo em vista que não possuem amparo jurídico à nível federal e ferem princípios constitucionais (SOUZA, 2017), indo na direção contrária da função social da propriedade e do direito à cidade.

Em Santa Cruz do Sul, os loteamentos e condomínios fechados estão previstos no Plano Diretor (artº 70, incisos II e IV e artº 71 DA LC 335/2007) e em legislação municipal específica (LC 390/2008). Nestas áreas, o acesso é restringido, sendo assim, as áreas públicas, como as ruas e calçadas, são apropriadas por parcelas específicas da população, trazendo, inclusive, prejuízos na circulação e mobilidade. Em Santa Cruz do Sul, ainda há mais um agravante, pois a maioria destes empreendimentos encontram-se localizados na área de preservação ambiental, denominada de cinturão verde (FROHLICH, 2015). Assim, também há uma apropriação privada dos bens ambientais, que têm por princípio constitucional

serem bens comum¹⁷. Como consequência, o restante da população é privada das áreas verdes e das paisagem naturais, delineando, assim, um quadro de injustiça socio-espacial-ambiental.

À partir do reconhecimento das principais características da cidade e das peculiaridades da sua formação urbana, podemos ter uma visão geral dos desafios a serem enfrentados pelo planejamento urbano. Assim, seguiremos com a análise do Plano Diretor e dos instrumentos urbanísticos empregados na cidade de forma a averiguar se estes estão contribuindo para sanar estes problemas ou para reforçá-los.

4.1.2. O Plano Diretor, os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e sua efetividade

O primeiro Plano Diretor de Santa Cruz do Sul após o Estatuto da Cidade foi a Lei Complementar 335 de 2007, que encontra-se vigente até o momento. O Plano Diretor anterior era de 1998. Atualmente, o Plano Diretor passa por renovação, sendo que o projeto de lei já se encontra na câmara de vereadores para aprovação.

Conforme quadro 07, o Plano Diretor vigente menciona todos os instrumentos analisados, com exceção do consórcio imobiliário. A proposta de revisão do Plano Diretor, projeto de lei nº 31 de 2018, também não faz menção a este instrumento, mas ele consta na Lei que regulamenta as Zonas de Interesse Social, como possibilidade de uso para promoção de intervenções em ZEIS.

¹⁷ “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (artº 225 da Constituição Federal, 1988)

Quadro 07 - Plano Diretor e instrumentos de Planejamento Urbano - Santa Cruz do Sul - 2018

	EXISTÊNCIA	LEI	ANO	APLICA	OBSERVAÇÕES
PLANO DIRETOR ANTERIOR	SIM	-	1998	-	
PLANO DIRETOR ATUAL	SIM	335	2007	-	Em processo de revisão
INSTRUMENTOS					
PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPLUSÓRIOS	SIM, PLANO DIRETOR	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.
IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	SIM, PLANO DIRETOR	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.
DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS	SIM, PLANO DIRETOR	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.
CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO	SIM, LC 530/2012 (ZEIS)	530	2012	NÃO	Menciona na legislação específica que regula ZEIS.
OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR	SIM, PLANO DIRETOR	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.
DIREITO DE SUPERFÍCIE	SIM, PLANO DIRETOR	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.
TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR	SIM, PLANO DIRETOR	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.
OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS	SIM, PLANO DIRETOR	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.
DIREITO DE PREEMPÇÃO	SIM, PLANO DIRETOR	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.
ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL	SIM, LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA	530	2012	SIM	-
USUCAPIÃO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA	SIM, PLANO DIRETOR	335	2007	NÃO	Consta no Plano Diretor, mas não é utilizado
CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO	SIM, PLANO DIRETOR	335	2007	SIM	-
ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	SIM, PLANO DIRETOR	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações da legislação e entrevistas.

O relatório demonstra que os instrumentos do Estatuto da Cidade foram mencionados no Plano Diretor, mas não são aplicados, remetendo a regulamentação por meio de legislação específica, sendo que não há definição quanto a prazos para aprovação destas leis. A exceção para a Zona Especial de Interesse Social, que foi regulamentada pela lei 530 de 2012, definindo parâmetros para a instituição de áreas para habitação popular. Comprova-se, portanto, que encontramos no município de Santa Cruz do Sul a mesma situação levantada em outras pesquisas sobre a implementação do Estatuto da Cidade no restante do Brasil (MONTADON; SANTOS JUNIOR, 2011; POZZOBON, 2011; BALBIM; KRAUSE; NETO, 2014), ou seja: os instrumentos estão citados nos Planos Diretores, mas não são autoaplicáveis.

No caso de Santa Cruz do Sul, já transcorreu onze anos da aprovação do primeiro Plano Diretor após o Estatuto da Cidade, sendo que o mesmo já passou pelo processo de revisão e tais instrumentos não foram regulamentados e não estão sendo utilizados. A pesquisa de campo, por meio das entrevistas, identificou, ainda, que são poucas as iniciativas para colocar em prática estes instrumentos, como iremos detalhar mais adiante.

Primeiramente, teceremos um breve panorama geral do Plano Diretor vigente e de sua proposta de revisão. O Plano atual se apresenta bastante técnico e regulatório, focando na definição de usos e ocupação do solo. A nova proposta apresenta uma melhoria no sentido de um maior detalhamento das zonas de uso, prevendo zonas mais mistas e com maior flexibilidade nas atividades, por outro lado, não apresenta propostas e instrumentos mais propositivos. Assim, a nova proposta mantém as características de um plano bastante técnico, com pouca margem de intervenção e controle do poder público, não assumindo, assim, as proposições do Estatuto da Cidade. Isso pode ser identificado pela falta de instrumentos que possam colocar em prática esta proposta de planejamento.

Com relação a definição da função social da propriedade, o Plano Diretor relaciona ao cumprimento das condições estabelecidas nas Macrozonas, que servem de base para o plano regulatório. No entanto, falta uma abordagem mais consistente de como a função social da propriedade se aplicará de forma prática no desenvolvimento da cidade, como exemplo, não há definição e diretrizes para imóveis inutilizados ou subutilizados, as formas de recuperar a valorização imobiliária decorrentes dos investimentos públicos ou como se pretende coibir a especulação imobiliária.

Ao questionarmos os entrevistados sobre a função social da propriedade e os instrumentos e políticas que o município possui para garantir o cumprimento desta, a maioria dos entrevistados apontam que esta está prevista no Plano Diretor, mas não é colocada em prática. Em contraposição, foi apresentado (a) pelo (a) entrevistado (a) 1S que “uma das questões do problema da função social é que a sociedade também não está fazendo sua parte”, denunciando inúmeras irregularidades em função do descumprimento de regramentos quanto ao uso e ocupação do solo.

Como também, há referências sobre irregularidades com relação aos condomínios fechados, especialmente os localizados na área do Cinturão Verde. Foram relatados pelos entrevistados que, nesta áreas, há uma deficiência na

fiscalização para se evitar danos ambientais e que as compensações ambientais são insuficientes, como também, que estes condomínios fechados trazem danos à mobilidade urbana e, até mesmo, questionamentos sobre a legalidade da ocupação da área. Já outros afirmam que a ocupação controlada do Cinturão Verde, com baixa densidade, propicia a preservação ambiental, uma forma de se evitar a ocupação irregular por população de baixa renda.

Para o (a) entrevistado (a) 6S, é surpreendente o número de condomínios fechados que existem na cidade e, chama a atenção, que muitos deles estão em áreas de proteção ambiental. “O MP hoje olha com muita rigidez empreendimentos desse tipo”. Já em relação aos loteamentos fechados, apresenta o (a) entrevistado (a), que estas legislações municipais, que permitem cancelas em espaços público, seriam demandas da população daqueles locais, neste sentido, a lei não foi questionada pelo Ministério Público, pois até o momento não houve uma provocação no sentido contrário a estas práticas.

Diante deste contexto, percebemos que a definição quanto a função social da propriedade e a própria definição de legalidade encontram-se permeadas por ideologias que legitima e deslegitima as práticas e os atores sociais. Como afirma Acserlad (2012), no Brasil, as leis acabam sendo aplicada de forma desigual, ou seja, rigorosa para alguns e flexível para outros, conforme o poder e a influência dos atores sociais envolvidos, baseada, sobretudo, no fator econômico. Assim, há uma permissividade maior quanto ao reconhecimento e a legalidade em relação aos condomínios fechados, que atende a população de alta renda, enquanto as ocupações irregulares de baixa renda continuam na ilegalidade e lutam pelo seu reconhecimento.

Notícia vinculada na mídia local¹⁸, reporta os pontos polêmico levantados nas audiências públicas de revisão do Plano Diretor, destacando a temática ambiental, sobretudo a proteção da área do Cinturão Verde. Sobre as principais mudanças, destacam, além das questões vinculados as alterações de usos e ocupação do solo, aspectos referente ao meio ambiente, que contempla uma significativa ampliação, de 564 hectares, da zona de ocupação controlada, como área com potencial de expansão do Cinturão Verde e a gestão de praças e parques, bem como, a proteção

¹⁸ Jornal Gazeta *on line* de 09 maio de 2018, disponível em: http://www.gaz.com.br/conteudos/regional/2018/05/09/119471-as_mudancas_que_vem_com_a_revisao_do_plano_diretor_de_santa_cruz.html.php.

do patrimônio histórico e cultural do município. Nas entrevistas, sobre os pontos polêmicos e mais discutidos na revisão do Plano Diretor, foram relatados, também, questões relativas aos índices urbanísticos e verticalização, especialmente por demandas do setor imobiliário.

Com relação ao Plano Diretor atual e a sua proposta de revisão, foram destacados pontos positivos e negativos nas entrevistas realizadas. O fator negativo mais recorrente foi com relação a falta de informação, de dados e cadastros técnicos sobre a realidade do município. Neste sentido, a revisão do Plano Diretor ficou bastante prejudicada, pois as propostas não tinham bases consistentes, a pesar da boa vontade dos técnicos que participaram de sua elaboração, que trouxeram o seu conhecimento empírico sobre a cidade. Segundo relato do (a) entrevistado (a) 7S, que participou da elaboração do Plano Diretor em 2007, nesta época o Plano Diretor já foi elaborado sem dados precisos. Havia uma pressão para o seu desenvolvimento em virtude do prazo (neste caso o prazo definido pelo Estatuto da Cidade) e muito desconhecimento dos assuntos que envolviam o Estatuto da Cidade. Assim, foram utilizados modelos de Planos Diretores de outras cidades médias e adaptados ao município. Também se utilizou o material fornecido pelo Ministério das Cidades (material de campanha dos Planos Diretores Participativos). Após sua aprovação, houveram várias alterações e inclusões.

Os instrumentos urbanísticos que dependiam de uma regulamentação posterior, não foram estudados, ou tiveram alguma iniciativa de implementação depois da aprovação do Plano, nem por parte do executivo, ou por iniciativa do legislativo. Segundo informou o (a) entrevistado (a) 1S, técnico (a) do executivo, havia uma orientação de “quando for feita a nova revisão, vai se regulamentar os instrumentos, quando na verdade eles deveriam ser feitos por lei específica”. Foi apontado como uma das principais causas para esta desconformidade, a falta de um planejamento continuado, ou seja, de uma equipe e uma estrutura que seguissem com o planejamento da cidade, e não somente, que este se fizesse no momento da revisão do Plano Diretor, em função da obrigatoriedade da lei, a cada 10 anos. Além disso, foram levantadas outras questões que influenciavam na não continuidade do planejamento e, portanto, na não regulamentação dos instrumentos, como a descontinuidade política e a troca de cargos e funcionários, seja por remanejamento para outros setores ou por estes não serem funcionários efetivos. Como também, a falta

de vontade, interesse do poder público, ou a falta de provocação ou demandas por parte da sociedade.

Já o (a) entrevistado (a) 8S, representante do legislativo, aponta que “os vereadores têm determinadas amarras no que tange a legislar sobre assuntos que impactam na estrutura administrativa do município ou na criação de despesas”, assim, apresenta que há limitações para proposição e a regulamentação dos instrumentos. As leis e alterações de legislações que interferem nas questões urbanas do município são demandadas, em sua maioria, pelo executivo, no entanto, através de uma pesquisa de projetos de lei que tramitaram na câmara desde 2001, identificamos que por um período foram aprovadas diversas legislações para regularização de imóveis particulares, construídos em desacordo com a legislação, como também o fechamento de ruas para determinados loteamentos.

Assim, algumas leis são propostas e aprovadas, atendendo a demandas particulares, enquanto um projeto maior de cidade, para atender a coletividade, não é discutido. Segundo o (a) entrevistado (a) 7S, ao se questionar sobre a falta de estudos para aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade este (a) responde que “ainda não temos definido claro o que queremos em Santa Cruz, não temos claro o tipo de desenvolvimento que queremos”.

A proposta de revisão do Plano Diretor vem sendo estudada desde 2015, pelos próprios técnicos do executivo. Para o (a) entrevistado (a) 1S, diretamente participante deste processo, “quando chegou a hora de revisar o plano [...] tinha tantas outras coisas para rever, como o conteúdo geral do plano, e novamente, os instrumentos ficaram ali as suas previsões, fazem parte do plano, mas não estão regulamentados”. Demonstrando, assim, as dificuldades encontradas, o que gerou uma proposta “tímida e muitas proposições genéricas”, como coloca o (a) entrevistado (a) 3S. Outro fator identificado foi a falta de conhecimento sobre os instrumentos, sua natureza e seus objetivos. Muitos relataram que só conheciam vagamente os instrumentos ou tiveram contato durante sua formação acadêmica, o que reflete que não houve uma capacitação dos profissionais para discussão e que o assunto não é abordado ou estudado na rotina de planejamento. O entrevistado (a) 2S admite: “O simples fato de eu não ser especialista diz o quanto o Estatuto não é aplicado. Os dispositivos estão contemplados no Plano Diretor, mas não são utilizados.”

Entretanto, há pontos positivos que foram levantados. Com relação ao Plano Diretor vigente, o (a) entrevistado (a) 1S afirma que “o plano é de fácil aplicabilidade, bem simples, bem claro e funciona bem”, no entanto, este está defasado e o planejamento não acompanhou certas dinâmicas que se desenvolveram na cidade, portanto, o novo Plano Diretor vêm fazer alguns reconhecimentos. Há também o CIPUR (Centro de Pesquisa e Qualidade Urbana e Rural), uma comissão que se reúne para tratar das questões urbanas e rurais do município. Segundo o (a) entrevistado (a) 5S, o CIPUR passou por algumas alterações recentemente, com a intensão de transformá-lo em uma comissão mais permanente, composta somente de servidores e que não tivessem outras atividades, para que haja um planejamento mais continuado e consistente. O (a) entrevistado (a) destacou, ainda, que além do Plano Diretor, o município vêm trabalhando com planos complementares, como o Plano de Saneamento, que também está em revisão, o Plano de Resíduos Sólidos e, atualmente, desenvolvendo o Plano de Mobilidade. Além disso, há uma expectativa muito grande nos dados que serão levantados pelo projeto Mapa da Cidade, que é um programa para atualização do Cadastro Técnico Municipal, bastante abrangente, com informações físicas, econômicas, jurídicas e fiscais do município¹⁹, ainda em execução.

Neste sentido, como já apresentamos anteriormente, para que se possa realizar um debate sobre o planejamento da cidade e a formulação de propostas para condução do desenvolvimento urbano, é necessário que se tenha conhecimento do território e dos processos urbanos locais. Em Santa Cruz do Sul, mesmo que de forma tardia, este primeiro passo parece estar sendo dado, com a atualização do cadastro técnico, que possibilitará a elaboração de estudos mais detalhados. Afinal, como coloca Sousa (2008a), para proposição de instrumentos urbanísticos mais inovadores, que possam colocar em práticas as intensões reformistas do Estatuto da Cidade, é imprescindível que instrumentos básicos de planejamento estejam atualizados e sejam bem formulados. Nesta mesma direção, sugere o (a) entrevistado (a) 3S, que seria importante o fortalecimento das parcerias com as instituições de ensino locais, pois, segundo este (a), são desenvolvidos preciosos estudos sobre a cidade nas Universidades, que poderiam ser incorporados ao planejamento municipal.

¹⁹ Informações coletadas no site da prefeitura: <<http://www.santacruz.rs.gov.br/mapadacidade/o-que-e-mapa-da-cidade/>>

Analisaremos, agora, os instrumentos urbanísticos classificando-os por categorias, conforme estes foram apresentados no capítulo 2, a partir de Rolnik (2002): *instrumentos de indução do desenvolvimento urbano; instrumentos de regularização fundiária e; instrumentos de democratização da gestão urbana.*

Dos *instrumentos de indução do planejamento urbano*, o Parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo, a outorga onerosa do direito de construir, dentre outros estão previstos no artigo 100 do Plano Diretor (LC. 335/2007):

Art. 100. Poderão ser empregados pelo Município, mediante regulamentação em lei específica, os seguintes instrumentos de desenvolvimento urbano:

I -Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

II -IPTU progressivo no tempo;

III -Desapropriação com pagamento em moeda corrente nacional;

IV -Direito de superfície;

V -Direito de preempção;

VI -Outorga onerosa do direito de construir;

VII -Operações urbanas consorciadas;

VIII -Transferência do direito de construir; e

IX -Estudo do impacto de vizinhança para casos não contemplados na presente Lei Complementar.

Nos artigos subsequentes, do artigo 102 ao 121, há uma referência para cada um dos instrumentos, apresentando informações genéricas, do que já é referenciado no Estatuto da Cidade, mas não há a definição ou demarcação territorial de onde serão aplicados ou em quais situações.

Nas entrevistas, ao questionarmos sobre a existência de estudos sobre vazios urbanos, ou de imóveis inutilizados ou subutilizados para aplicação do Parcelamento e edificação compulsórios e demais instrumentos, como IPTU progressivo no tempo e a Desapropriação com pagamento de títulos, fomos informados que não há estudos neste sentido, mas espera-se que com a finalização do Mapa da Cidade, estes sejam possíveis. Contudo, percebemos que não há um consenso com relação a definição conceitual sobre o que seriam vazios urbanos e imóveis inutilizados ou subutilizados e como se aplicam à realidade do município.

Há entrevistados que acreditam que os problemas de Santa Cruz do Sul são muito pontuais e que não há situações como nas grandes cidades, como em Porto Alegre ou em São Paulo, que justificariam a aplicação dos instrumentos. Segundo o (a) entrevistado (a) 1S “normalmente os vazios que tem é porque a pessoa não quer

parcelar e depois os herdeiros vão ver a situação”, referindo, também, que não há grandes glebas inutilizadas, de especulação imobiliária, que o que existe na cidade são áreas menores, geralmente terrenos, “daí não se justificaria a aplicação disso”. Para o (a) entrevistado (a) 7S, “tem gente que diz que tem vazios urbanos e tem gente que diz que não tem, mas não temos estudos para comprovar isso [...] no centro talvez não tenha, mas nos bairros adjacentes tem muita possibilidade de crescimento para o município” (se referindo a contenção do avanço do perímetro urbano em direção as áreas rural).

Sobre a atual proposta de aumento do perímetro urbano, o (a) entrevistado (a) 1S afirma que é muito pouco o acréscimo, só para ajustes, na área onde a cidade está crescendo, à leste. Demonstrando que há uma preocupação em não estender excessivamente a área. Já outros acreditam que esta ampliação é inconsequente, tendo em vista que não é embasada em estudos consistentes sobre uma real demanda. Conforme o (a) entrevistado (a) 3S, haviam loteamentos que tinham uma parte em área rural e outra na área urbana, portanto, foram feitas algumas inclusões de áreas para regularizar estas situações. Há, também, muitos loteamentos irregulares em áreas rurais, complementa o (a) entrevistado (a).

Como vimos no processo de formação urbana de Santa Cruz do Sul, esta foi se desenvolvendo de forma espraiada, fragmentada e socialmente segregada, por meio da combinação de diversos processos. A agregação de novas áreas ao perímetro urbano, face a crescente valorização do solo urbano (SPOSITO, 1988), combinou com a abertura de novos eixos de valorização imobiliária, com loteamentos destinados a população de alta renda, em bairros distantes da área central, mas próximo a vias de circulação, elevando o custo da terra e também os custos sociais (VILLAÇA, 2001). Contudo, estes processos são de conhecimento da equipe de planejamento, mas o seu gerenciamento é prejudicado pela falta de instrumentos urbanísticos para ordenar o desenvolvimento urbano, como apresenta o relatório de diagnóstico para revisão do Plano Diretor (SANTA CRUZ DO SUL, 2018, p. 301-31):

A constante expansão do traçado urbano, ignorando a existência de vazios em locais notadamente favoráveis à ocupação racional e ordenada do espaço, tem ocasionado o desenvolvimento de uma malha urbana irregular e a apropriação desordenada do espaço, mesclando grandes áreas de baixa densidade populacional com algumas áreas de maior densidade. Esse tipo de ocupação compromete e onera o fornecimento de

infraestrutura urbana por parte Município, na medida em que torna necessário expandir essa infraestrutura a ocupações rarefeitas ou pequenas aglomerações urbanas relativamente distantes umas das outras, bem como prejudica diretamente o meio ambiente, gerando um passivo ambiental extremamente difícil de ser atendido.

Diante do exposto, recomendamos que para futuras aprovações e licenciamentos de novos empreendimentos imobiliários, sejam loteamentos, condomínio de lotes e/ou habitações, sejam realizados estudos de impacto urbanístico e de vizinhança em consonância com o Plano de Mobilidade Urbana, bem como planejamento por parte do Poder Público para a implantação de equipamentos urbanos adequados às novas demandas. Recomenda-se também que se faça uso dos dispositivos previstos no Estatuto da Cidade que permitem a delimitação das áreas sujeitas ao parcelamento e ocupação compulsórios.

Por não haver instrumentos urbanísticos que possam realizar uma avaliação mais particularizada quanto a implementação de empreendimentos, sobretudo dos loteamentos em locais com pouca infraestrutura, o poder público é onerado, pois este não possui mecanismos para exigir as contrapartidas, ou o retorno dos investimentos públicos necessários. Aliado a isso, a falta de instrumentos para maior controle da ocupação de áreas vazias ou subutilizadas com baixa densidade. Entretanto, algumas conquistas foram apontadas pelos entrevistados, como um estudo inicial para a regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança, assim como, a ação preventiva do Ministério Público, que atuou junto aos cartórios de Registro de Imóveis e tabeliões da cidade, possibilitando barrar algumas práticas de parcelamento irregular, que eram realizadas por meio de uma sequência registral de negócios de compra e venda de frações ideais, gerando muitos loteamentos clandestinos, sem a devida infraestrutura.

Com relação aos imóveis inutilizados ou subutilizados, foram relatados algumas áreas, construções, prédios ou galpões industriais abandonados, situações recordadas pelos entrevistados, como moradores da cidade, pois não há um levantamento destes imóveis, “mas isso é em decorrência da crise econômica”, diz o (a) entrevistado (a) 3S. Ao questionarmos alguns participantes, se acreditavam que teriam dificuldades de aplicar os instrumentos, por pressão de investidores ou dos proprietários destes imóveis, a maioria respondeu afirmativamente. O (a) entrevistado (a) 1S, ainda complementa:

[...] muitos destes são parceiros da prefeitura [...] como é que tu vai, por exemplo, penalizar uma fumageira que tem uma área, quando mais de 80% da arrecadação do município vem das fumageiras? Não é coerente, pois não têm grande impacto [...] e o município teria que ter um uso, uma demanda para a área.

Portanto, além da falta de estudos para aplicação dos instrumentos, também é verificada controvérsias com relação a identificação das situações em que ocorrem especulação imobiliária ou em que os imóveis não atendem a sua destinação social. Por outro lado, se reconhece o poder político de investidores imobiliários e do grande capital presente na cidade, das indústrias fumageiras, não só em situações pontuais, mas direcionando toda a sua configuração espacial, como observa Silveira (2005):

A hegemonia do setor fumageiro na geração de empregos e de recursos fiscais dota-o de razoável força política junto ao poder público municipal, muitas vezes condicionando e direcionando as ações e as inversões dos recursos públicos no sentido de obter uma configuração espacial adequada ao desenvolvimento e à reprodução das condições de produção desse complexo agroindustrial fumageiro.

Neste sentido, os entrevistados acreditam que não há nenhuma perspectiva para a aplicação dos instrumentos de Parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, mesmo que estes estejam citados no Plano Diretor, seja em decorrência do não reconhecimento das situações em que ocorrem especulação imobiliária, ou o descumprimento da função social, ou pelo fato de se evitar o embate político com os interesses imobiliários e fundiários das grandes corporações, grupos de investidores e proprietários que detém o poder econômico na cidade. Situação, esta, recorrente, não só no município de Santa Cruz do Sul, mas em todo o Brasil, como apresenta Bassul (2011, p.7):

[...] os instrumentos de perfil mais redistributivo do Estatuto da Cidade, em especial os que se dirigem exatamente ao combate à ociosidade de imóveis, como o parcelamento e a edificação compulsórios, a tributação progressiva no tempo e a desapropriação mediante pagamento em títulos ainda não foram aplicados. Permanecem, eles próprios, ociosos. Enfrentam os velhos interesses do capital imobiliário, que sempre dominaram, e continuam dominando, as maiores frações do poder político.

Sobre as operações urbanas consorciadas, os entrevistados relataram que a cidade não tem grandes projetos urbanos para utilização do instrumento, devido ao seu porte, mas acreditam que parcerias público-privadas deveriam ser fortalecidas, pois a cidade conta com grandes empresas, de muito capital. Portanto, diferente dos

outros instrumentos, que implicariam num maior embate contra os interesses do mercado imobiliário, a ideia de parcerias com a iniciativa privada já são mais bem vindas. Além disso, se vislumbra nesta proposta uma forma de viabilizar a promoção do desenvolvimento urbano, tendo em vista as limitações financeiras que muitos municípios enfrentam para investimentos nesta área (FERREIRA; MARICATO, 2002).

Nesta perspectiva, colocam Ferreira e Maricato (2002, p.4), “As operações urbanas são justificadas por todos, como um instrumento importante para uma nova e moderna forma de gestão concertada, adaptada às contingências da nova economia”. Entretanto, alertam os autores que, apesar das inúmeras vantagens e qualidades que possam apresentar o instrumento, como seu caráter redistributivo, seu potencial de arrecadação e as perspectivas de viabilizar renovações urbanísticas, este deve ser utilizado com cautela, pois sua forma de aplicação determinará se este alcançará estes objetivos, ou acabará sendo mais um instrumento para atender somente aos interesses do mercado.

Outro instrumento que não é aplicado no município é a outorga onerosa do direito de construir, mas este é visto como um instrumento importante e necessário. Todavia, a pressão e urgência maior está na regulamentação da transferência do direito de construir, especialmente para preservação do patrimônio histórico, arquitetônico e ambiental. Neste caso, um trabalho têm sido desenvolvido na demarcação dos bens arquitetônicos de valor histórico e cultural, mas este detalhamento só poderá ser concluído após a finalização do mapa da cidade (atualização do cadastro técnico), onde será possível delimitar a área dos terrenos. O (a) entrevistado (a) 1S afirma que no município não há imóveis tombados e sim inventariados, portanto, estes possuem poucas restrições quanto ao uso e a limites de construção, mesmo assim, há uma pressão para a aplicação do instrumento (por parte dos proprietários e dos interessados na preservação). Entretanto, o (a) entrevistado (a) relata ter dúvidas sobre a sua efetividade, quanto a sua capacidade de proporcionar a manutenção e a preservação destes imóveis, especialmente à longo prazo. Desta forma, o instrumento pode ser utilizado, mas sem trazer os efeitos desejados.

Questionamos os entrevistados se há, também, uma pressão por parte dos investidores imobiliários para a regulamentação da outorga onerosa do direito de construir, considerando que no Plano Diretor vigente há a previsão de índices receptíveis, ou seja, a construção além do índice básico definido para a região. O (a)

entrevistado (a) 1S respondeu que não, pois estes “querem construir sem pagar”, assim, a pressão é para aumentar os índices e verticalizar, justificando que “são muito bonitos os prédios altos”, mas que para aplicação do instrumento, seria necessário ter um estudo mais detalhado sobre os impactos desta densificação. Além do mais, complementa o (a) entrevistado (a), que considera os índices praticados em Santa Cruz do Sul bastante elásticos, se comparados a outras legislações. Esta questão do potencial construtivo é uma das mais polêmicas e na qual incide uma maior pressão sobre o poder público, tanto da parte dos investidores imobiliários e proprietários, para aumentar os índices e, assim, gerar maior lucratividade, quanto dos cidadãos, preocupados com os problemas da densificação excessiva (aumento do trânsito, prejuízos à paisagem urbana, danos ao meio ambiente, sobrecarga na infraestrutura, etc).

Por outro lado, o (a) entrevistado (a) 7S expõe que há uma expectativa por parte da sociedade de regulamentação da outorga onerosa do direito de construir, para que se tenha um retorno para a cidade, pois é oferecido um benefício para os investidores e proprietários. Mas este retorno tem que ser impactante, afirma este (a), uma vez que é importante que a sociedade veja os resultados (obras viárias, revitalização de praças, etc).

Ao encontro dessa esta última abordagem, o Estatuto da Cidade traz uma série de instrumentos que podem ser utilizados com o objetivo de recuperar a valorização imobiliária resultante de concessões do planejamento, como índices, alterações de uso, ou de investimentos públicos, que não vêm sendo utilizados pelo município. Assim como apresentam Pereira e Wutrich, (2016, p. 26-27):

A valorização que justifica a utilização dos instrumentos é aquela decorrente das ações do poder público municipal, por meio de: i) alteração nos parâmetros construtivos, seja pela permissão de maior uso do solo, caso da Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir, ou, ainda, permissão de ocupação diferenciada do solo, Outorga Onerosa da Alteração de Uso, Operação Urbana Consorciada e Direito de Preempção; ou ii) obra pública, que gere valorização imobiliária de imóveis de propriedade privada, como é o caso da Contribuição de Melhoria. Outro fato gerador possível para a valorização fundiária decorre dos incrementos gerais no valor da terra, resultantes da dinâmica urbana, que são recuperados anualmente por meio da arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Além dos instrumentos urbanísticos mais inovadores, há grandes possibilidades de se utilizar, de forma mais eficaz, instrumentos tributários já

bastante conhecidos dos municípios, como o IPTU e a contribuição de melhoria. Como forma de financiamento do desenvolvimento urbano, o IPTU gera maiores receitas e é mais estável do que os demais instrumentos do Estatuto da Cidade, como a outorga onerosa do direito de construir e outros, que dependem das dinâmicas do mercado (CARVALHO JÚNIOR, 2016). No entanto, é essencial que o cadastro imobiliário esteja atualizado, não só para a aplicação do IPTU e de outros instrumentos do Estatuto da Cidade, como para um bom planejamento de alíquotas diferenciadas por zonas. Em Santa Cruz do Sul, como já apresentamos anteriormente, esta é uma deficiência.

A tributação sobre a propriedade imobiliária é uma das mais justas do ponto de vista social, por ser bastante progressiva, ou seja, incide proporcionalmente mais sobre a renda dos mais ricos. Contudo, a aplicação desta sofre de extrema impopularidade, tendo em vista que sua maior virtude, sua transparência, também pode ser seu maior obstáculo (ORAIR, 2016), considerando que é mais facilmente percebida pela população do que, por exemplo, a tributação sobre o consumo ou serviços. Desta forma, há também, um empecilho de natureza política para aplicação destes instrumentos, como relatou o (a) entrevistado (a) 5S:

O problema dessa parte (implementar o IPTU progressivo, parcelamento e edificação compulsório e a desapropriação com pagamento em títulos) é que ela mexe no bolso. A maior crítica que recebemos é que parece que o município quer arrecadar, mas se colocar no orçamento, é irrisório, não é a intenção do município. É pisar em ovos, porque no senso comum estamos querendo apenas arrecadar. Há a arrecadação, mas com os benefícios.

Com relação ao Estudo de Impacto de Vizinhança, os entrevistados declaram que este instrumento é muito importante e precisaria ser implementado com urgência no município. Como uma cidade de porte médio, com centralidade regional, elevado poder econômico e nível de renda, há um potencial de consumidores e para investimentos no setor comercial, assim, Santa Cruz do Sul têm recebido empreendimentos de grande porte, como lojas de departamento, hipermercados, shopping center, além de empreendimentos imobiliários, como grandes condomínios verticais e horizontais. Estas novas tipologias e atividades possuem um maior potencial de geração de conflitos urbanos e impactos ambientais, desta forma, devem ter uma avaliação diferenciada. Segundo o (a) entrevistado (a) 1S, “é o primeiro instrumento que queremos regulamentar no município”, relatando que a regulação

básica do Plano Diretor não resolve uma série de situações e conflitos, que com o EIV poderiam ser melhor avaliados e solucionados. Já há, porém, uma prática informal no setor de aprovações, de uma avaliação mais atenta nos empreendimentos de maior porte, sendo um procedimento habitual a reunião de alguns técnicos de outros setores e secretarias para discutirem estes casos, especialmente para um parecer da secretaria de transportes e do meio ambiente. Entretanto, apesar desta iniciativa, percebemos que esta avaliação tem suas limitações, pois não são exigidas contrapartidas dos investidores, tendo em vista que não há a regulamentação de instrumentos que possam defini-las. Como também, uma inercia do poder público de coloca-las em prática.

Já o direito de superfície, o consórcio imobiliário e o direito de preempção, são instrumentos pouco conhecidos pelos entrevistados, o que demonstra a falta de aplicação destes, especialmente como ferramenta de planejamento e de proposição de políticas urbanas. Procuramos identificar se estes instrumentos são utilizados, ou previstos para as políticas habitacionais ou de preservação ambiental, contudo, técnicos que participam do planejamento informaram desconhecimento, pois as políticas são realizadas em setores separados. Assim como, os entrevistados no setor de habitação também não tinham conhecimento e remetiam ao setor de planejamento. Não foram realizadas buscas mais aprofundadas sobre casos pontuais de aplicação dos instrumentos, pois o objetivo era identificar se estes eram utilizados na condução do planejamento da cidade, como política pública, assim, consideramos como inexistente, em função de seu desconhecimento por parte dos entrevistados.

Estes relatos também demonstram uma outra dificuldade na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, alinhado ao que já foi apresentado pela bibliografia, que é a falta de integração das políticas territoriais (BRUNO, 2016). Isso ocorre em todos os níveis de planejamento, desde a esfera federal ao nível local, como encontramos nas políticas e no planejamento municipal de Santa Cruz do Sul. Para exemplificar, as Zonas Especiais de Interesse Social são demarcadas no setor de planejamento, mas as políticas habitacionais são realizadas em outro setor, na habitação, ou pela secretaria especial, criada para atender as obras com recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), mas não há um diálogo, ou uma compreensão por parte destes setores dos instrumentos envolvidos e do planejamento da cidade em sua totalidade. O (a) entrevistado (a) 1S, reconhece ao

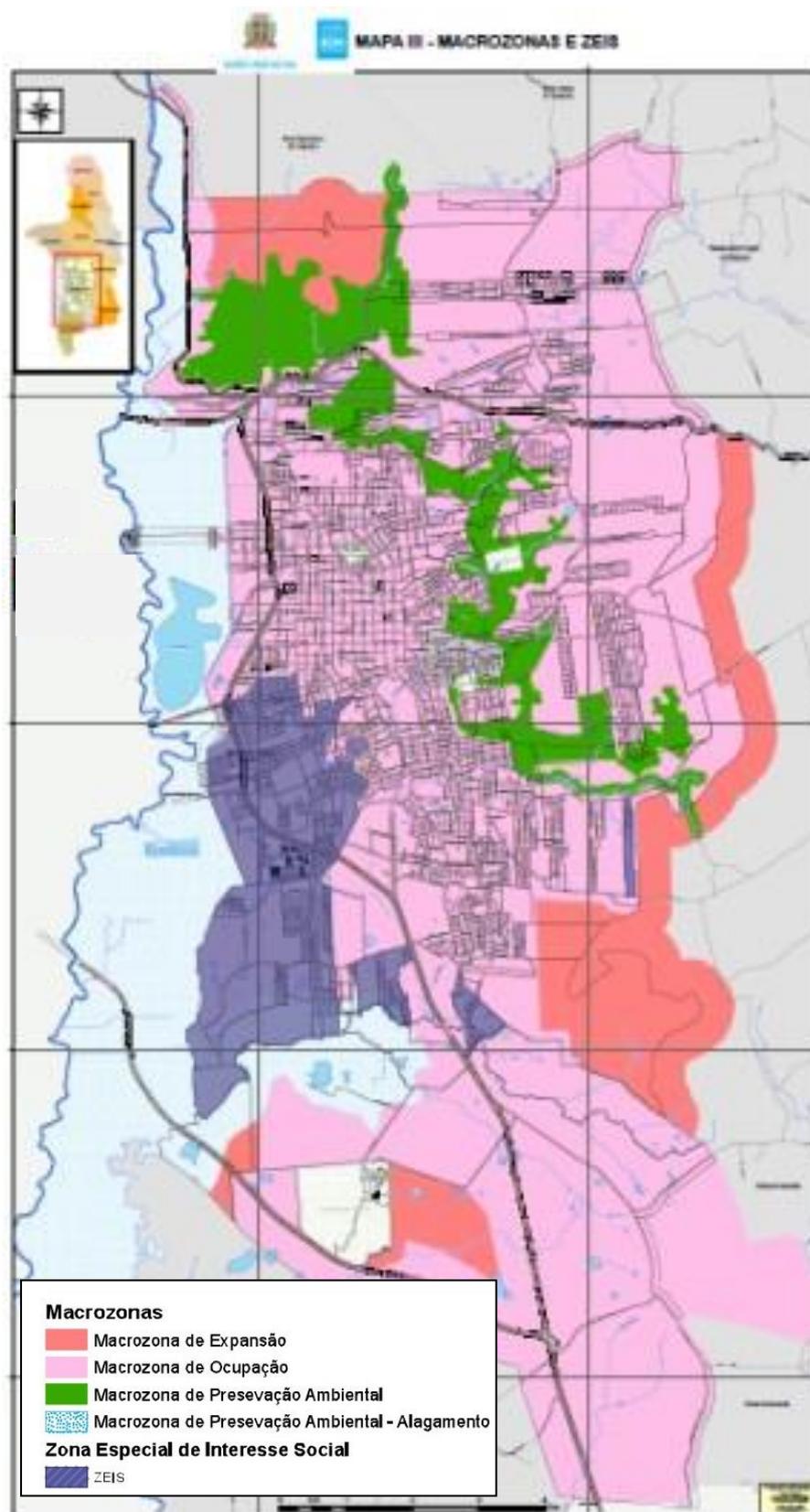
falar: “O problema é que na prefeitura alguns trabalhos são dissociados. Não estão concentrados, não se tem conhecimento de tudo que tem sido feito.”

Esta situação também se refletiu na pesquisa, pela dificuldade de se encontrar informações concentradas. Assim, para abordarmos o segundo conjunto de instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, os *instrumentos de regularização fundiária*, precisamos esclarecer sobre os problemas enfrentados para a coleta de informações. Primeiramente pela falta de dados junto aos entrevistados do setor de planejamento e depois pelas poucas informações fornecidas pelos entrevistados do setor de habitação, que apresentaram que não seria possível divulgar suas ações e projetos, pois havia um sigilo para se evitar invasões programadas nas áreas que passariam por regularização fundiária. A entrevista com o representante do setor de habitação teve a colaboração de mais dois técnicos. Percebemos, ainda, dificuldades em estabelecer conexões das ações e projetos desenvolvidos neste setor com o planejamento urbano municipal.

As Zonas Especiais de Interesse Social estão previstas no Plano Diretor de 2007, no seu artº 50, dentro do capítulo das áreas especiais: “O Município poderá criar, através de lei específica, Áreas Especiais de Interesse Social, com padrões urbanísticos próprios, destinados à regularização fundiária ou reservadas para moradia de interesse social.” A lei específica que definiu as normas para instituição das ZEIS entrou em vigor em 2012, a LC 530. Nesta legislação estão prevista três tipos de ZEIS: a ZEIS 1, para áreas públicas ou privadas ocupadas por população de baixa renda, para regularização; a ZEIS 2, para áreas públicas ou privadas ocupadas por loteamentos ou desmembramentos ilegais ou clandestinos, para sua legalização e; a ZEIS 3, para glebas não utilizadas ou subutilizadas para promoção de habitação de interesse social. Identificamos que a ZEIS 2 não estabelece a sua aplicação somente para população de baixa renda.

Ainda que tenham estas definições e classificações, estas diferenciações não foram demarcadas territorialmente, como demonstra o mapa 07, referente a proposta para o novo Plano Diretor do Município. Neste mapa, verificamos a delimitação das ZEIS, que representa uma área contínua e bastante extensa da cidade e mais outras três glebas isoladas. Para o (a) entrevistado (a) 7S, o instrumento não é utilizado como uma ferramenta de planejamento, pois acabam por delimitar um bairro inteiro como ZEIS, sem ter projetos, ou atendendo a demandas de empresários que querem construir empreendimentos populares ali.

Mapa 07 - Macrozonas e ZEIS proposta do novo Plano Diretor de Santa Cruz do Sul



Fonte: Adaptado pela autora a partir de mapas da Proposta do Plano Diretor. Disponível em: <http://www.santacruz.rs.gov.br/epd/>. Acesso em: 26 jun. 2018.

Nesta mesma direção, afirma o (a) entrevistado (a) 2S que as políticas habitacionais do município só vem cristalizar a segregação socioespacial que já existe na cidade. ZEIS são demarcadas somente nos bairros pobres, os novos empreendimentos habitacionais são distantes, em áreas periféricas, sem infraestrutura e as moradias foram construídas de forma precária. Por outro lado, tem os condomínios fechados, com muros altos, separando glebas enorme. Há, portanto, uma segregação por classes bastante clara em Santa Cruz do Sul e o planejamento urbano acaba reafirmando isso, em sua política habitacional e na regulação e incentivo aos condomínios e loteamentos fechados.

Segundo o (a) entrevistado (a) 1S, os loteamentos populares, com padrões urbanísticos diferenciados, podem ser propostos em qualquer área da cidade, mas na prática não necessariamente atendem a população de baixa renda. “Dependendo da área, a gente sabe que o valor não tem nada de popular”, diz o (a) entrevistado (a). Assim, os incentivos urbanísticos, que são concedidos para propiciar uma oferta de moradia a esta parcela da população são apropriados pelo mercado imobiliário e atendendo a população mais privilegiada. Já os mais pobres dependem, cada vez mais, de programas habitacionais para ter acesso à moradia, estes, historicamente implementados em áreas periféricas da cidade.

Apesar das poucas informações sobre as ações do município em políticas habitacionais, especialmente sobre os processos de regularização fundiária, muitos entrevistados relatam que estas ainda são insuficientes para atender a grande demanda e que há uma demora para implementação dos projetos, pois esta temática não recebe a devida atenção por parte do poder público municipal. Mesmo sem dados precisos sobre o déficit habitacional, moradias precárias e até mesmo quanto as situações de moradias em áreas de risco, as irregularidades e as deficiências no atendimento do direito à moradia para a população são reconhecidas pelos entrevistados. Neste sentido, o (a) entrevistado (a) 6S coloca que há diversas situações pontuais, que acabam gerando uma atuação do Ministério Público, como parcelamentos de solo ilegais, habitações em áreas alagadiças, ocupações irregulares e ocupações em áreas verdes ou em áreas de risco. O MP procura soluções em parceria com o município, mas são processos morosos e complicados. Contudo, muitas destas situações, com maior potencial de risco direto à vida, há a necessidade de atitudes mais enérgicas.

Muitos entrevistados comentam, ainda, que uma das dificuldades com relação a realocação de famílias, especialmente as que se encontram em áreas de risco, é que estas acabam vendendo a posse adquirida pelos programas governamentais e retornam a viver em áreas precárias. Esta situação parece ser vista pelos entrevistados como uma falta de colaboração dos próprios beneficiários, mas também como uma omissão do poder público, na fiscalização das ocupações irregulares ou na falta de destinação destas áreas de risco desocupadas para outros usos. Não foram apontados, porém, estudos ou a avaliação das condições de moradia nestes assentamento implementados e os motivos que levam estes beneficiários a procurarem outro local de moradia.

Por outro lado, ao investigarmos se há uma preocupação com a localização das ZEIS ou dos empreendimentos de interesse social, de forma a garantir acessibilidade, o direito a centralidade e aos benefícios urbano a esta população, identificamos que esta questão é tratada somente pelo viés econômico, ou seja, justifica-se a implementação destes empreendimentos em áreas periféricas como uma forma de viabiliza-los economicamente e, neste mesmo sentido, que são propostas as ZEIS, demarcadas somente nas áreas pobres da cidade. Como apresenta o (a) entrevistado (a) 1S, relatando sobre uma grande área de ocupação irregular em área de risco, onde “as pessoas não querem sair dali porque estão a cinco minutos a pé do centro”, no entanto, não há a disponibilidade de uma área perto para realocação destas famílias e mesmo que tivesse, seria o preço de mercado, “um preço que a prefeitura não pode pagar”. Assim também apresenta o (a) entrevistado (a) 9S, representante da comunidade, ao afirmar que a localização dos empreendimentos populares é uma questão de “custo-benefício”, pois para se conseguir uma área grande para a instalação de um loteamento, o custo é bem elevado, assim, “estamos em negociações para ver se conseguimos horários de ônibus a mais”.

Portanto, verificamos que já é incorporado, até mesmo pelos próprios agentes comunitários, este entendimento de que a localização está relacionada à viabilidade econômica dos empreendimentos habitacionais de interesse social. Assim, o debate sobre o direito à cidade é limitado, se reduzindo as lutas por condições mínimas de vida, como os pleitos por transporte e pela infraestrutura básica nos bairros pobres (saneamento, creches, posto de saúde, etc), em que são alcançadas algumas conquistas. Já a questão fundiária, esta não tem sido enfrentada, demonstrando a

tradicional relação entre propriedade e poder político e econômico, que alimentam os conflitos sociais e as desigualdades no Brasil (MARICATO, 2014). Isso se reflete no planejamento das cidades, não só em Santa Cruz do Sul, como abordam Montadon e Santos Júnior (2011, p. 75):

A eficácia da ZEIS como instrumento indutor da promoção da democratização do acesso à terra urbanizada, bem localizada e próxima dos centros de emprego e serviços deixou ainda mais a desejar. Certamente, a reserva de área para habitação popular em áreas cobiçadas para outros usos, muito mais lucrativos, implica disputas e conflitos que ou foram perdidos na luta política e econômica, ou não foram sequer enfrentados no processo de elaboração do plano diretor, daí a raridade das ZEIS em áreas vazias ou subutilizadas no Brasil.

Questionamos o (a) entrevistado (a) 4S, representante técnico do setor de habitação, se há alguma ação ou planejamento para realização de uma política de interesse social em imóveis desocupados, ou em vazios urbanos e este (a) respondeu: “Essas áreas específicas seriam particulares. E o município atua na área habitacional nas áreas públicas.” Assim, percebemos que a política habitacional do município acaba se restringindo a regularização das áreas ocupadas em imóveis públicos e não avança para outras possibilidades, que poderiam promover uma maior justiça socioespacial, motivo pelo qual também não são utilizados os instrumentos de usucapião individual e coletivo em ações promovidas pelo município. Segundo o (a) entrevistado (a) 6S, em todo o período em que atua no MP nunca se deparou com ações de usucapião coletivo. Este (a) acredita que “É um instrumento previsto em lei que é tímida ou raramente aplicado” e isso decorre, em parte por seu desconhecimento, assim, as situações que poderiam ensejar em ações de usucapião coletivo acabam se resolvendo de outras formas.

Sobre a utilização da concessão de uso para fins de moradia, o (a) entrevistado (a) 4S, relata que foram utilizados em alguns casos, mas a prática mais recorrente é a compra e venda dos lotes públicos, mediante desafetação, à preços simbólicos, com base em lei municipal (LC 545 de 2012), que autoriza o poder executivo a regularizar e remir débitos de lotes residenciais populares em áreas de propriedade do Município. Assim, o instrumento é pouco utilizado, priorizando a concessão da propriedade por meio de contratos de compra e venda.

O grande impacto sobre a política habitacional no município, porém, foram as habitações promovidas pela iniciativa privada, através do programa federal Minha

Casa Minha Vida (MCMV), considerando os expressivos números em termos de unidades habitacionais. A maioria dos entrevistados exaltam a quantidade de habitações que o programa proporcionou para a população de baixa renda, como por exemplo, o residencial Viver Bem, com cerca de 900 casas e o residencial Santo Antônio, com 260 unidades habitacionais. Também são citados outros programas promovidos pelo poder público, como os loteamentos Santa Maria e Mãe de Deus, estes ainda em projeto, que irão oferecer 563 novas moradias, segundo informou o (a) entrevistado (a) 4S. Tratam-se de empreendimentos que atendem a população mais vulnerável e as que estão residindo em áreas de risco.

Entretanto, também são apontados alguns problemas nestes empreendimentos, como a falta de infraestrutura e a sua localização periférica, como aborda o (a) entrevistado (a) 5S:

Temos que aprender com os erros e o Viver Bem é um exemplo disso. Foram colocadas, se não me engano, 923 casas lá e a questão da infraestrutura? O município se cadastrou no programa do governo federal, e isso foi bom, mas faltou, na época, a infraestrutura para que quem morasse lá tivesse equipamentos urbanos, uma praças, um postos de saúde, uma creche. Isso é importantes e o município tem feito posteriormente. Eu entendo que nesta questão habitacional, não é só dar uma casa, tem que dar condições, ter transporte, escolar, acesso ao lixo. [...] agora vamos fazer modificações. No loteamento Mãe de Deus em vez de fazermos 600 casas, como estavam previstas lá, vamos fazer 400, mas com equipamentos urbanos para que as pessoas tenham não só moradia, mas tenham condições de ter cidadania [...]. Minha Casa Minha Vida tem suas virtudes, mas isso foi no Brasil inteiro, [...] em muitos locais eles simplesmente colocaram no subúrbio do subúrbio, porque era um terreno muito barato, ou doado, ou da própria prefeitura, mas que era muito longe [...] isso poderia ter sido previsto, essa questão da área (qualidade em relação a localização).

Conforme informações coletadas junto aos entrevistados, nos empreendimentos do MCMV a escolha dos terrenos ficou por conta dos empreendedores. Nas modalidades que atendiam a população de menor renda, o trabalho social, assim como a seleção dos beneficiários, ficou a cargo do município. As áreas onde foram construídos os empreendimentos desta modalidade, o Residencial Bem Viver e o Santo Antônio, são periféricas, precárias em infraestrutura e foram implementados em zonas demarcadas como ZEIS. Mas conforme o (a) entrevistado (a) 4S, foi uma coincidência os empreendimentos estarem em áreas de ZEIS, pois não havia esta obrigatoriedade. Isso demonstra que o instrumento é utilizado, mas não atende aos seus objetivos, pois não houve uma

preocupação com as condições de moradia desta população e o atendimento do seu direito à cidade, deixando à critério dos empreendedores, que optaram por terrenos e tipologias que favorecessem custos mais baixos e, portanto, maior lucratividade, como colocam Aragão e Marguti (2016, p.339):

Ao abrir mão do seu papel de produtor direto de um estoque de terras e de habitação de interesse social, o poder público libera à iniciativa privada a importante tarefa de decisão sobre a localização dos empreendimentos habitacionais, a qual cumpre a cartilha da viabilidade econômica dos empreendimentos e não a da reforma urbana e do direito à cidade, as quais pressupõem o uso dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, regularização fundiária e democratização da gestão urbana previstos no Estatuto da Cidade.

Desta forma, se por um lado houve um grande avanço em termos de políticas habitacionais com o programa MCMV, considerando os elevados números de beneficiários e de investimentos públicos, esta política reafirmou processos de segregação socioespacial, deixando a população desprovida de condições básicas de moradia. Neste momento, após a instalação destes empreendimentos, estas demandas passam a ser reivindicadas pela comunidade.

Agora, partimos para a análise dos *instrumentos de democratização da gestão urbana*, presentes no município. Segundo o (a) entrevistado (a) 1S, em Santa Cruz do Sul há um conselho de Planejamento Urbano em que participam várias entidades e é por meio deste que se dá a participação da sociedade no planejamento municipal. Algumas destas entidades são mais presentes e atuantes, pois são compostas por empresários ligados ao setor imobiliário. Estes possuem um canal mais direto e facilitado, por sua formação técnica e organização, como coloca o (a) entrevistado (a) 7S, que relata que algumas propostas são apresentadas por estas entidades, inclusive nesta etapa de revisão do Plano Diretor, sendo que estas já chegam prontas, definidas e sem justificativa, pois estes se organizam e levam suas demandas ao município, através destes canais de participação. Assim, “a prefeitura sofre muita pressão de fora, desses empresários, é um grupo pequeno de empresários mas é um grupo muito forte”, complementa o (a) entrevistado (a). Já a população, de uma forma geral, se envolve muito menos na gestão da cidade.

Conforme o (a) entrevistado (a) 1S, o Conselho de Planejamento possui vários representantes, mas a representação da comunidade, que é reservado à União dos bairros não tem participado das reuniões, pois há disputas internas com

relação a instituição de sua diretoria. No entanto, a falta de interesse é generalizada. Há uma grande dificuldade de mobilização da comunidade nos bairros, pois estes não têm o hábito de participar, inclusive nas audiências públicas para a revisão do Plano Diretor, são poucas as pessoas que comparecem, mesmo com a divulgação. Isso é cultural, considerando que não é um hábito da população, como também não há uma política de capacitação destas pessoas para participação popular, assim, o debate fica prejudicado, tendo em vista que o conteúdo é complexo. Se para os técnicos já há uma dificuldade de entendimento do conteúdo do Estatuto da Cidade, para a população leiga é ainda pior. Por consequência, ocorre uma disparidade muito grande entre a participação dos empresários, com formação técnica, e o restante da população.

Da mesma forma apresenta o (a) entrevistado (a) 9S, que a comunidade não participa como deveria e isso é atribuído a vários fatores. Primeiramente a forma como é conduzida as audiências públicas, seja na apresentação do conteúdo, isto é, na abordagem e linguagem utilizada para sua compreensão, seja na formatação dos espaços de debate e discussão, como relata o (a) entrevistado (a):

Eles abrem um espaço para a manifestação tão pequeno, já recolhendo a faixa, já recolhendo tudo. Foi feita uma palestra toda bonita mas não escutaram a população sobre o que ela realmente pensa. As coisas são mostradas e não discutidas. [...] Muitas estratégias para coibir pessoas como, por exemplo, oferecer microfones. Quem tem ideia, mas tem vergonha, não vai dar a sua opinião.

Para Barbosa e Rodrigues (2010) um dos pontos a serem observados na discussão das questões envolvendo o meio urbano, é a linguagem utilizada. Dentro do processo de participação, a linguagem e os métodos devem favorecer o diálogo, de forma a alcançar o objetivo principal, de traduzir a vontade da população. Assim, os municípios devem assumir este desafio, de traduzirem os planos para uma linguagem de fácil compreensão. Por outro lado, as lideranças comunitárias também precisam se esforçar para entender os termos técnicos e se apropriar dos conceitos, sem perder sua perspectiva política.

O segundo fator apresentado pelos entrevistados é a urgência para solução dos problemas da comunidade. O Plano Diretor envolve um planejamento mais amplo da cidade, com demandas à longo prazo, assim, há uma desmotivação com relação a participação, pois os resultados não são percebidos de imediato pela

população. “Não há o retorno para a comunidade. Marcaram reuniões para a comunidade mas não falaram nada do problema daquela comunidade.” (ENTREVISTADO(A) 9S). Neste sentido, se faz uma reflexão, que em parte esta insatisfação se deve à falta de outros espaços de consulta e participação, para que a comunidade possa participar da gestão da cidade em suas demandas mais pontuais, como por exemplo em processos de orçamento participativo, introduzindo uma cultura voltada à participação.

O último fator apontado pelos entrevistados é a falta de organização das comunidades. Alguns bairros, que são mais mobilizados e organizados, elegem representantes e elencam suas prioridades, assim, alcançam melhores resultados nas suas demandas (ENTREVISTADO(A) 9S). Portanto, há algumas exceções, em que a população participa mais ativamente do planejamento da cidade, como apresenta o (a) entrevistado (a) 1S: “Tem bairros que antes da nossa audiência já estavam debatendo o Plano Diretor, fizeram capacitações, fizeram palestras, pesquisas no bairro, mas são casos isolados.”

Relatam os entrevistados que a formulação e revisão do Plano Diretor do município cumpriu todas as exigências formais, como as audiências e consultas públicas. Para o (a) entrevistado (a) 6S, o Ministério Público não criou um procedimento específico para fiscalizar a tramitação do novo projeto de lei do Plano Diretor, mas houve um acompanhamento pontual, sobre algumas demandas, e parece que está sendo acatado todos procedimentos formais de consulta pública e publicidade. Entretanto, verificamos que esta participação não têm sido efetiva, tanto no aspecto quantitativo, quanto qualitativo. Segundo o (a) entrevistado (a) 2S, nas audiências públicas, houve algumas localidades com apenas 1 pessoa participante e pela internet, foram somente 300 à 400 questionários respondidos, e isso é irrisório, tendo em vista o total da população.

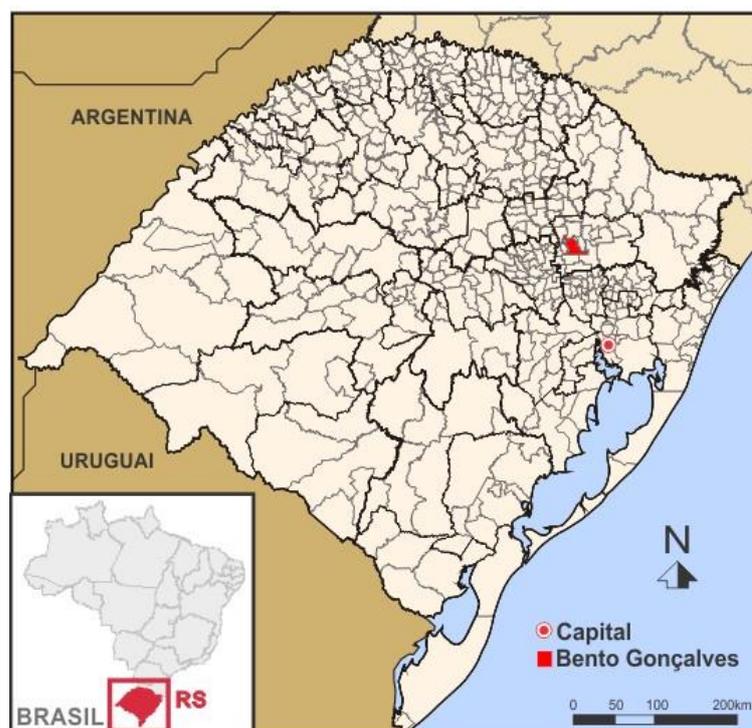
Assim, a participação da população na elaboração do Plano Direto de Santa Cruz tem sido deficitária, mesmo que atendendo aos procedimentos formais. Situação esta verificada em muitos municípios brasileiros, como ressalta Rolnik (2009). Neste sentido, as propostas que deveriam priorizar a maioria da população, alinhadas ao conjunto de objetivos e instrumentos do Estatuto da Cidade, acabam não sendo implementadas. Ao contrário, a permeabilidade do processo de planejamento aos interesses empresariais, conduzem à propostas que beneficiam um pequeno grupo de pessoas, uma minoria privilegiada da população.

4.2 BENTO GONÇALVES

4.2.1 Características socioeconômicas, inserção regional e formação urbana

O município de Bento Gonçalves encontra-se localizado na região serrana do Estado do Rio Grande do Sul, à 124 Km de Porto Alegre, pertencendo a mesorregião nordeste do estado (mapa 08). Este município foi instalado no ano de 1890, a partir de Montenegro. Possui população de 107.278 mil habitantes, conforme censo demográfico do IBGE de 2010, e área territorial de 382,98 Km², com densidade demográfica de 280,28 hab/Km². A taxa de urbanização é de 92,35%, demonstrando uma alta concentração urbana.

Mapa 08 - Localização do Município de Bento Gonçalves



Fonte: Elaborado pela autora.

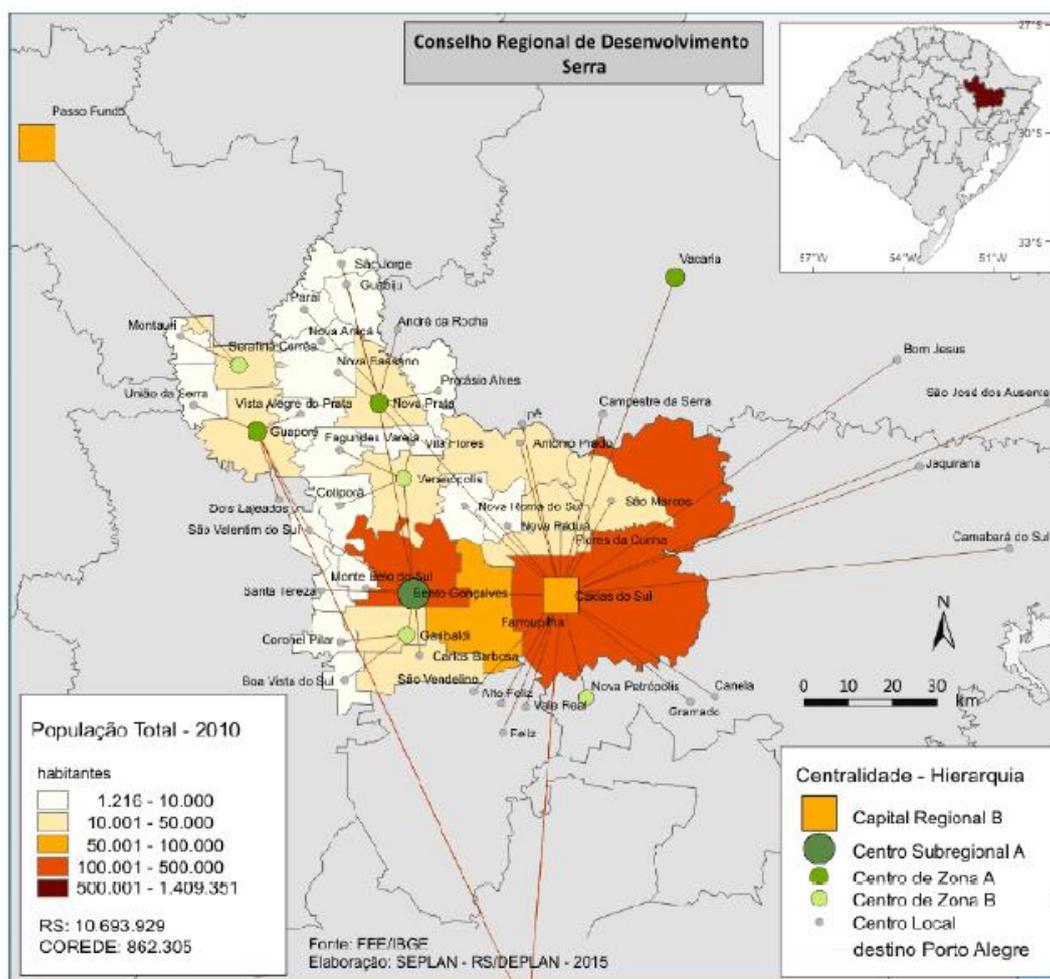
Com relação a sua inserção regional, Bento Gonçalves faz parte da recém-criada Região Metropolitana da Serra, em 2013, juntamente com mais 13 municípios. O município também faz parte do COREDE Serra, criado em 1991, onde participam 32 municípios (mapa 09). Esta região (COREDE), se caracteriza pela concentração populacional e por seu dinamismo econômico, sendo a terceira maior

região em termos de concentração populacional do estado e o terceiro maior PIB. Por estas características, exerce forte centralidade, por onde circulam grandes volumes de mercadorias e passageiros e altas taxas de migração, como colocam BERTÊ; LEMOS; TESTA, et al, 2016b, p.775:

O COREDE Serra [...] forma, juntamente com os COREDEs Vale do Rio dos Sinos e Metropolitano Delta do Jacuí, um eixo de grande concentração urbana, industrial e de serviços, registrando intenso fluxo diário de pessoas motivado pela centralidade na localização de empregos, de infraestruturas de transporte e de comunicações, de universidades, centros de pesquisas, de formação de mão de obra e de serviços de saúde. Também apresenta articulação intensa com os COREDEs do entorno, devido ao extravasamento da sua centralidade.

O principal centro urbano desta região é Caxias do Sul, o segundo município do estado mais populoso, com 435.564 mil habitantes e classificado no estudo da REGIC de Capital Regional B. Bento Gonçalves é o segundo município mais populoso do COREDE Serra, tendo a classificação de Centro Subregional A pela REGIC, mesma categoria que Santa Cruz do Sul. Caxias do Sul e Guaporé possuem ligação direta com Porto Alegre. Já o município de Bento Gonçalves polariza vários municípios da região, tendo ligações com Garibaldi, Carlos Barbosa, Santa Tereza, Monte Belo do Sul, São Valentim do Sul, Nova Prata, Veranópolis, além de Caxias do Sul, que possui um maior número de ligações (mapa 09) (BERTÊ; LEMOS; TESTA, et al, 2016b).

Mapa 09 - População total (2010) e hierarquia urbana (2007) no COREDE Serra



Fonte: BERTÊ; LEMOS; TESTA, et al, 2016b, p.777.

As indústrias da região passaram por um processo de “modernização defensiva” nos anos 90, em decorrência da abertura econômica e com o advento do Mercosul, dentre elas as indústrias de móveis e as da vitivinicultura, entre outras (FIORI, 2017). No caso dos vinhos, a concorrência dos produtos chilenos e argentinos foi determinante, impulsionando a melhoria dos processos de produção e a qualidade dos produtos locais, assim como, para o fortalecimento da identidade regional, utilizada como estratégia para agregação de valor aos produtos (ANJOS, CALDAS, SIOLVA, et al, 2013).

Os indicadores econômicos de Bento Gonçalves (quadro 08 e figura 03), revelam uma situação econômica favorável para o município, com PIB e Renda *per capita* superiores às médias estadual e brasileira. O seu PIB encontra-se entre os

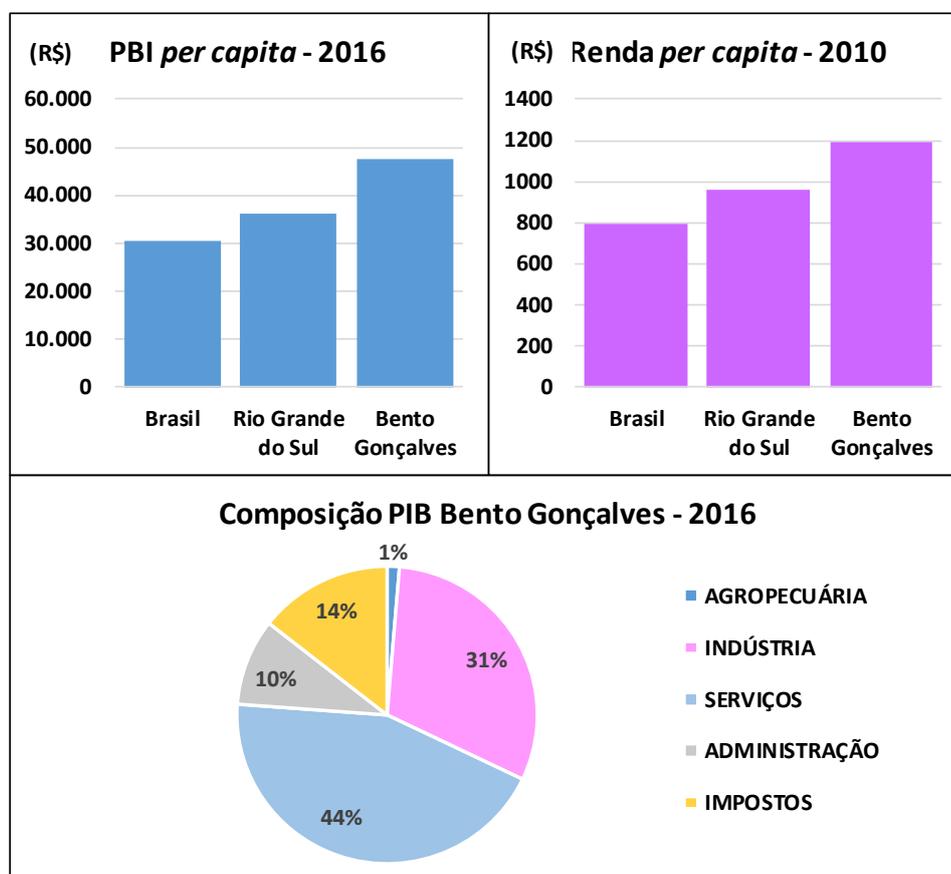
mais altos do estado, assumindo o posto de 14° dos 297 municípios do Rio Grande do Sul, com participação de 1,33%. O índice de GINI, referente a desigualdade, é inferior ao do estado, que é de 0,54, tendo como colocação o 186° no posto estadual. Os índices de pobres e de extremamente pobres também possuem valores satisfatórios, tendo em vista que estão abaixo da média do estado, o que não determina uma indiferença com esta realidade. Comparando com os dados de Santa Cruz do Sul, Bento Gonçalves possui menores índices de desigualdade e pobreza e melhor condição de renda, mas Santa Cruz do Sul se destaca com maior PIB.

Quadro 08 - Dados econômicos do Município de Bento Gonçalves

DADOS ECONÔMICOS DO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES	
PIB*	R\$ 5.442.638,146
POSTO PIB RS*	14° / 497
PARTICIPAÇÃO PIB RS*	1,33%
PIB <i>per capita</i> *	R\$ 47.657,58
POSTO PIB <i>per capita</i> *	68° / 497
RENDA <i>per capita</i> **	R\$ 1.196,56
ÍNDICE GINI (DESIGUALDADE)**	0,44
POSTO ÍNDICE GINI RS**	186° / 496
EXTREMAMENTE POBRES**	0,34%
POBRES**	1,31%
* IBGE – 2016 ** IBGE - 2010	

Fon - rasil.

Figura 03 - Gráficos com dados econômicos, Bento Gonçalves, Rio Grande do Sul e Brasil – 2010 e 2016



Fonte de dados brutos: IBGE, 2010, 2016.

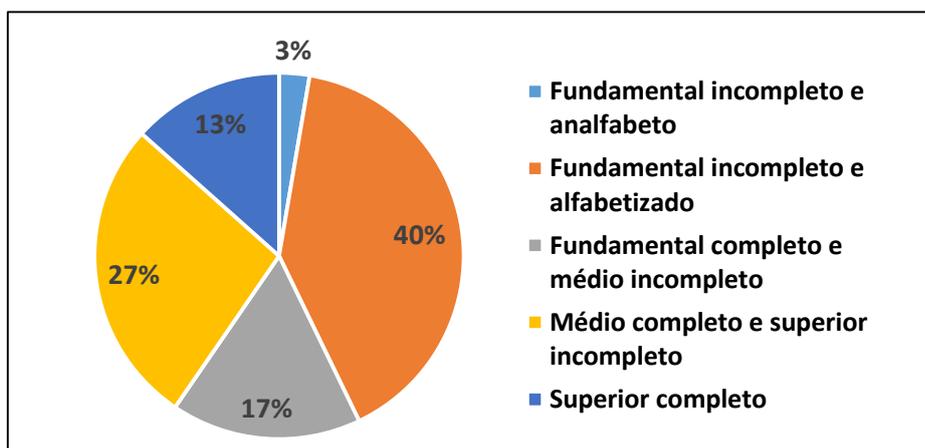
Os dados referentes a situação social do município (quadro 09) comprovam a imagem que Bento Gonçalves e toda a sua região possui perante os gaúchos, de uma cidade com boa qualidade de vida. O IDHM do município encontra-se na posição de 16° do estado e de 145° em relação aos municípios do Brasil. No entanto, a pesar da quase totalidade da população possuir água encanada, energia elétrica e coleta de lixo, o índice relativo a coleta de esgoto é ínfimo, somente 0,27%, sendo que nada deste é tratado. O déficit habitacional e o número de domicílios vagos encontram-se um pouco abaixo dos índices de Santa Cruz do Sul, no entanto, como já referenciado anteriormente, apontam para estudos mais detalhados sobre estas demandas. Já nos gráficos 10 e 11, podemos observar a situação de escolaridade da população, em que identificamos um alto índice da população sem o ensino fundamental completo (42,86%) e 2,87% da população economicamente ativa desocupada.

Quadro 09 - Dados sociais do Município de Bento Gonçalves

DADOS SOCIAIS DO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES	
IDHM	0,778
FAIXA IDHM	Alto (entre 0,700 e 0,799)
POSTO IDHM RS	16° / 496
POSTO IDHM BRASIL	145° / 5.565
POPULAÇÃO EM DOMICÍLIOS COM ÁGUA ENCANADA	97,34%
POPULAÇÃO EM DOMICÍLIOS COM ENERGIA ELÉTRICA	99,91%
POPULAÇÃO EM DOMICÍLIOS COM COLETA DE LIXO	99,88%
COLETA DE ESGOTO	0,27%
DÉFICT HABITACIONAL RELATIVO*	7,75%
DÉFICT HABITACIONAL TOTAL*	2.827
DOMICÍLIOS VAGOS*	1.911
IBGE – 2010 * Fundação João Pinheiros, a partir de dados do IBGE, 2010. ** Agenda 2020	

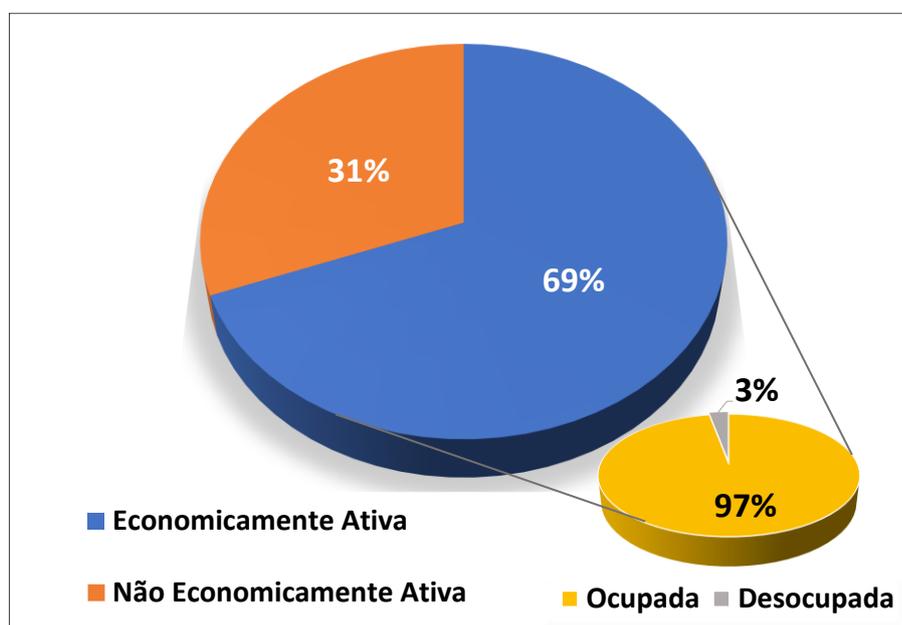
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e Fundação João Pinheiros.

Gráfico 10 - Escolaridade da população com 25 anos ou mais, Bento Gonçalves - 2010



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

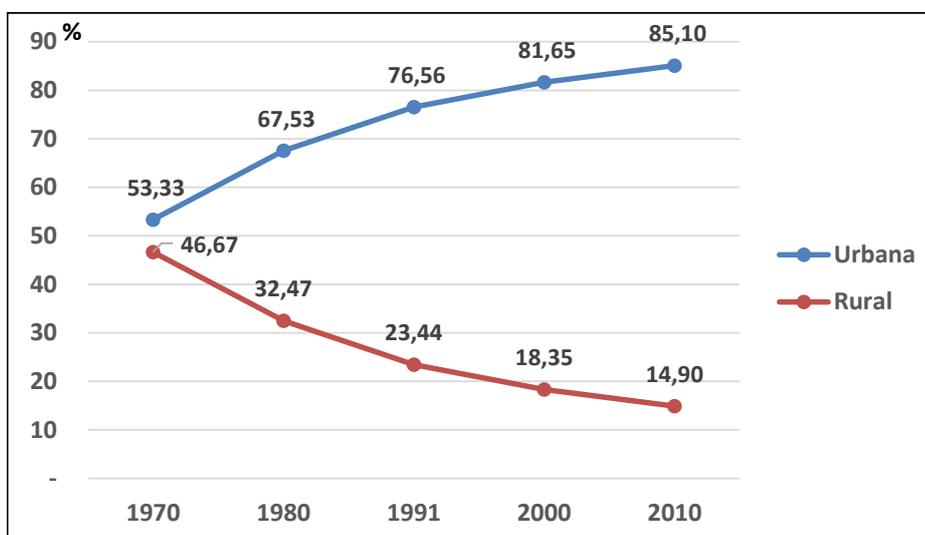
Gráfico 11 - Condição de atividade de população com 10 anos ou mais- Bento Gonçalves - 2010



Fonte de dados brutos: IBGE, 2010.

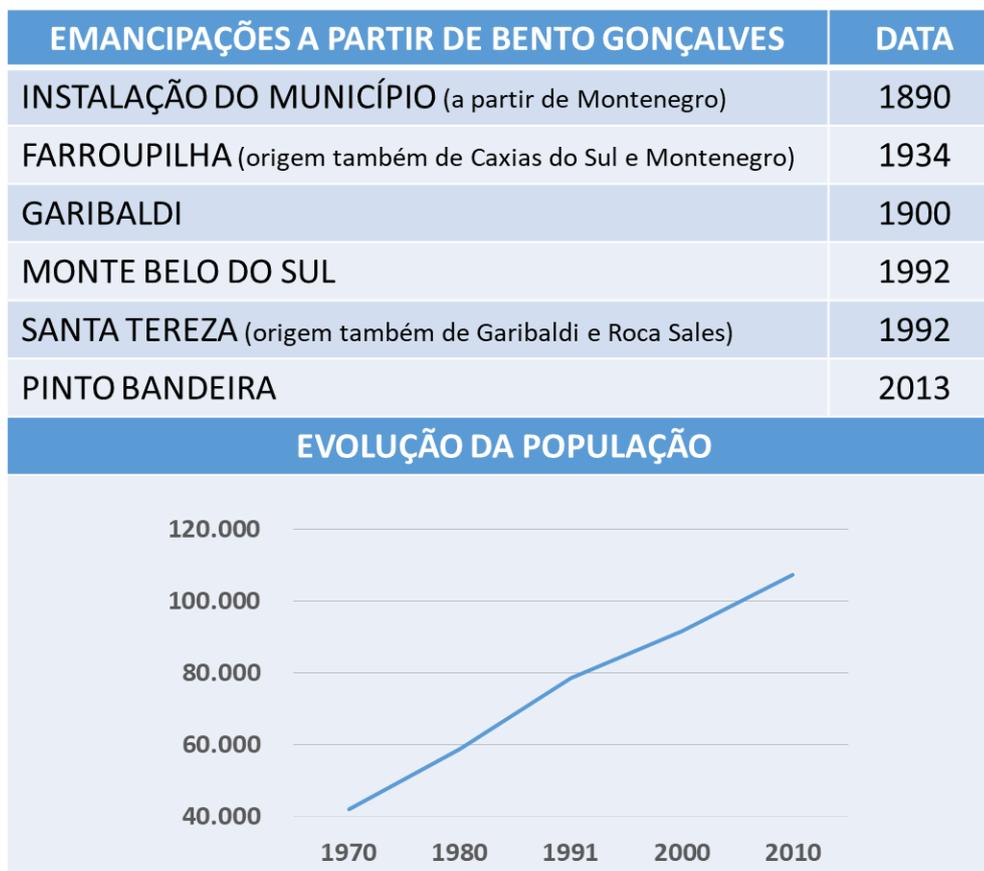
O município de Bento Gonçalves já possuía em 1970 uma população urbana superior a população rural. Nas últimas décadas o município passou por um acelerado processo de urbanização e crescimento populacional (gráfico 12). Conforme o último censo demográfico, o município recebeu um incremento populacional de 15.792 mil habitantes, de 2000 à 2010, sendo o 5º do estado que teve um maior aumento populacional em termos absolutos e, deste grupo, a segunda maior taxa de crescimento, de 1,6%, perdendo somente para Caxias do Sul, que teve 1,9%. Assim, evidencia-se o grande crescimento do município, que passa de pouco mais de 40.000 mil habitantes em 1970, para entrar na categoria de porte médio em 2010, com 107.278 mil habitantes, mesmo com as emancipações durante este período (figura 04).

Gráfico 12 - Evolução da população por situação de domicílio, Bento Gonçalves - 1970 à 2010



Fonte de dados brutos: IBGE, 2010.

Figura 04 – Evolução da população e emancipações – Bento Gonçalves



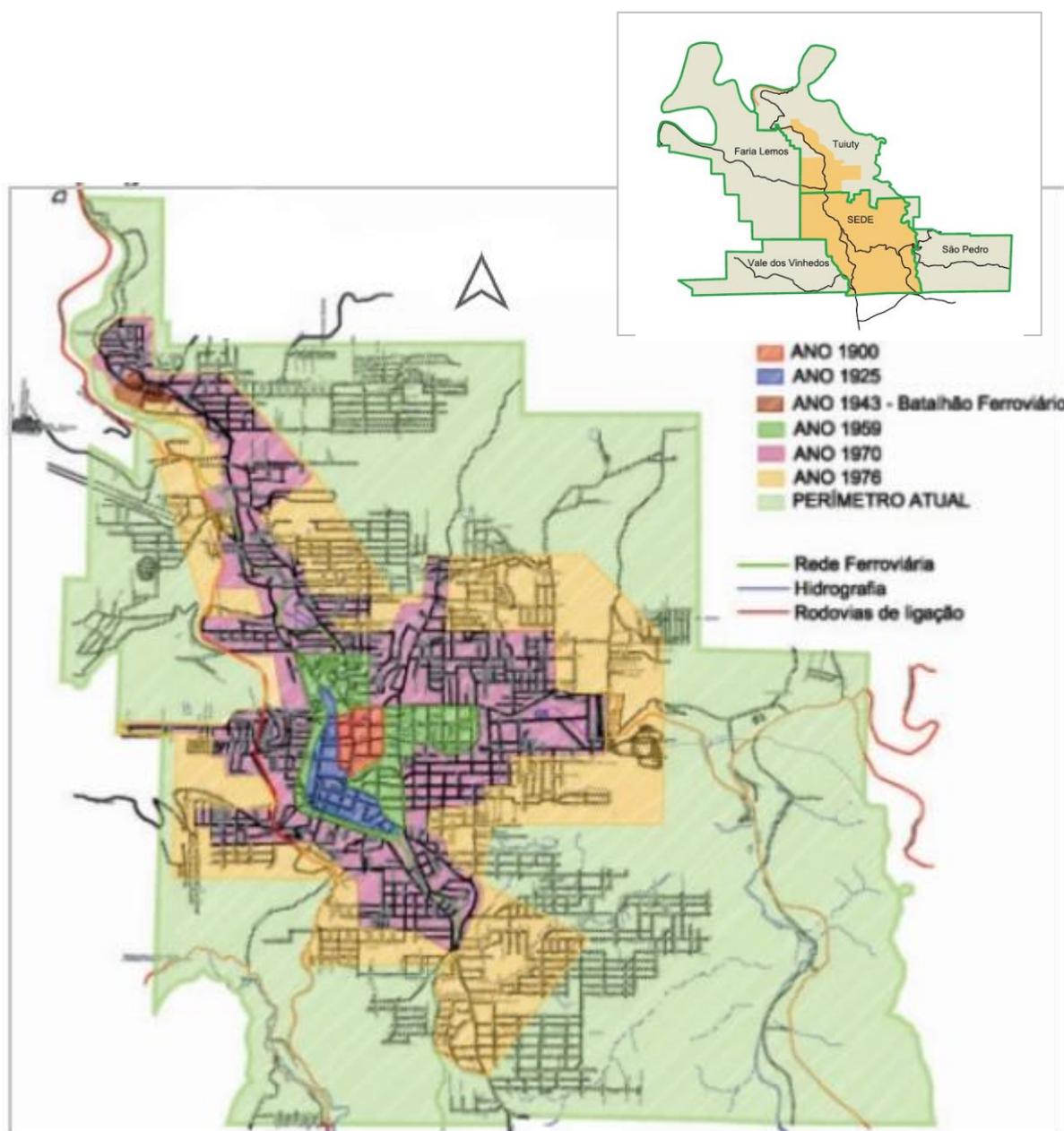
Fonte: MORAES; CUNHA, 2018. Dados população: IBGE, 2010.

O crescimento acelerado da cidade, sobretudo em virtude do processo de industrialização, que atraiu a população para às áreas urbanas, em busca de empregos no setor industrial e de serviços, fenômeno que ocorreu também em outras regiões, levou não só a um notório desenvolvimento econômico, bem como, contribuiu para uma crescente concentração de renda e exclusão social. Em Bento Gonçalves, este processo é percebido nas desigualdades socioeconômicas demarcadas no seu território (CAPRARA; TORRES, 2011).

Outro fator presente é a falta de um planejamento que pudesse dar conta destes processos de imigração e do crescimento acelerado da cidade. Por muito tempo houve uma inércia do poder público em reconhecer estas novas demandas, bem como de prever espaços para acomodar esta população. A falta de infraestrutura na cidade e as limitações geomorfológicas para expansão urbana, levaram a ocupação clandestina de áreas verdes, vertentes íngremes, com construções em áreas de risco, que já se encontram estabelecidas há décadas, sem que o planejamento urbano reconhecesse esta realidade e formulasse estratégias para uma reestruturação urbana. Só recentemente, na formulação do Plano Diretor em 2006, que estas áreas são incorporadas ao planejamento e se tem um debate maior sobre a destinação destas áreas (CAPRARA; TORRES, 2011).

Conforme o mapa 10 podemos visualizar a evolução da ocupação urbana da cidade. Identificamos que é partir dos anos 70 que o tecido urbano se estende em maiores proporções. Ao Sul, o tecido atinge os limites da cidade, formando uma conurbação com o município de Garibaldi. No entanto, há certas limitações físicas para que o tecido urbano se espraie horizontalmente, como áreas de Proteção Permanente, inclusive de encostas íngremes, assim como, a preocupação em preservação da paisagem natural e cultural da região do Vale dos Vinhedos e do Distrito de São Pedro, locais de grande interesse em decorrência do turismo. A primeira é a região onde se produz uvas e os vinhos certificados, o que agrega valor não só a produção destes vinhos, como também ao solo. No distrito de São Pedro se encontra as edificações preservadas conhecidas como as casas de pedras e onde se produzem os derivados da pecuária de ovinos, local da mesma forma, explorado turisticamente (CAPRARA; TORRES, 2011).

Mapa 10 - Representação da evolução urbana de Bento Gonçalves – 1900 à 2006



Fonte: SPADARI (2009) e Plano Diretor de Bento Gonçalves.

Caprara e Torres (2011, p.97), assim relatam os problemas relativos a urbanização acelerada em Bento Gonçalves, especialmente com relação a especulação imobiliária e processos de periferização da população de baixa renda:

Tamanho crescimento impõe à cidade e à administração pública uma infraestrutura a fim de atender esta população. Porém, o crescimento não planejado, acelerado e desproporcional, conduz boa parte desta população

para a periferia da cidade, assim explicada pelo elevado preço do metro quadrado no município serrano, por haver inúmeros terrenos desocupados em meio à cidade [...], em bairros cujas residências são de elevado padrão [...], servidos de completa infraestrutura, compondo o que denomina-se terrenos especulativos para fins imobiliários, e, sobretudo, pela ocupação de encostas íngremes, de risco e áreas verdes, por tratarem-se de espaços mais acessíveis economicamente e/ou fruto da ocupação irregular.

Portanto, em Bento Gonçalves ocorrem os mesmos fenômenos urbanos e contradições que existem em outras cidades brasileiras, como a crescente mercantilização do solo, especulação imobiliária, irregularidades e periferias. Problemas estes que devem fazer parte do planejamento urbano, mesmo que estes assumam uma menor proporção, se compararmos com outras cidades de regiões menos prosperas, ou com a realidade de grandes metrópoles, de maior complexidade. No entanto, podemos identificar algumas particularidades nesta cidade, como sua topografia, que condiciona a expansão urbana, propiciando uma densificação, que podem ser verificadas com a verticalização do centro. Na escassez de áreas mais planas, estas são ocupadas pela população de maior renda, sendo que a população mais pobre acaba por ocupar áreas de altas declividades, geralmente de forma irregular e em zonas de risco, como apontado no relatório elaborado para revisão do Plano Diretor (BENTO GONÇALVES, 2018) e demonstrados nas imagens a seguir (figura 05).

Figura 05 – Fotos da cidade de Bento Gonçalves – centro e periferia.



Fonte: foto da esquerda - centro – jornal gazeta *on line* 24 out. 2016; foto da direita – vila Barracão - jornal integração *on line* 14 jun. 2018.

Além disso, em Bento Gonçalves, as paisagens naturais, a cultura da imigração italiana, o patrimônio histórico e cultural, encontram-se presentes e são

representativos, assim, há uma preocupação na sua preservação e proteção, inclusive de manter as características das áreas rurais e naturais. No entanto, com claras intenções de fortalecimento da atividade turística, portanto de exploração destes bens como mercadorias. Neste sentido, por meio do que nos ensina Santos (2006), a ação global, representada pela competitividade e pela lógica capitalista, em Bento Gonçalves se efetiva na exploração de sua cultura e belezas naturais, que são as oportunidades oferecidas neste lugar.

Estas são, portanto, as principais características da cidade de Bento Gonçalves e os seus desafios em relação ao planejamento urbano, assim, seguimos com a análise do seu Plano Diretor e do emprego dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade.

4.2.2. O Plano Diretor, os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e sua efetividade

Em Bento Gonçalves, o primeiro Plano Diretor foi elaborado pós o Estatuto da Cidade, em 2006, depois deste, houve uma revisão que foi aprovada no decorrer da pesquisa, em julho de 2018, a Lei Complementar 200/2018. Desta forma será analisado este plano vigente, mas sem deixar de apontar as principais alterações com relação ao Plano Diretor anterior.

O município já utiliza desde 2006 os seguintes instrumentos: outorga onerosa do direito de construir; Zona Especial de Interesse Social e; o Estudo de Impacto de Vizinhança. A transferência do direito de construir foi regulamentada em 2016, por meio de uma legislação específica, a LC 6130/2016. Já os demais instrumentos, que constavam mencionados no Plano de 2006, não foram regulamentados. Nesta nova versão do Plano Diretor, a LC 200/2018, os instrumentos são apresentados, remetendo a regulação mediante a aprovação de uma legislação específica, sendo que não foi definido prazo para a aprovação destas leis (quadro 10).

Quadro 10 - Plano Diretor e instrumentos de Planejamento Urbano - Bento Gonçalves – 2018

	EXISTÊNCIA	LEI	ANO	APLICA	OBSERVAÇÕES
PLANO DIRETOR ANTERIOR	SIM	-	2006	-	
PLANO DIRETOR ATUAL	SIM	200	2018	-	
INSTRUMENTOS					
PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPLUSÓRIOS	SIM, PLANO DIRETOR	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	SIM, PLANO DIRETOR	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS	SIM, PLANO DIRETOR	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO	NÃO	-	-	NÃO	-
OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR	SIM, PLANO DIRETOR	200	2018	SIM	Instrumento utilizado desde 2006, regulamentado no Plano Diretor anterior.
DIREITO DE SUPERFÍCIE	SIM, PLANO DIRETOR	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR	SIM, LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA	6130	2016	SIM	Instrumento regulamentado pela lei 6130/2016.
OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS	SIM, PLANO DIRETOR	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
DIREITO DE PREEMPÇÃO	SIM, PLANO DIRETOR	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL	SIM, PLANO DIRETOR	200	2018	SIM*	Instrumento utilizado desde 2006, regulamentado no Plano Diretor anterior.
USUCAPIÃO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA	SIM, PLANO DIRETOR	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO	NÃO	-	2018	NÃO	-
ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	SIM, PLANO DIRETOR	200	2018	SIM*	Instrumento utilizado desde 2006, regulamentado no Plano Diretor anterior.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações da legislação e entrevistas.

Neste sentido, identificamos que em Bento Gonçalves alguns dos instrumentos do Estatuto da Cidade já são utilizados desde a primeira versão do Plano Diretor após o EC, o que representa um ganho em termos de planejamento para a cidade, especialmente neste período em que foi realizada a revisão do Plano Diretor, pois a experiência acumulada na aplicação dos instrumentos favoreceu a proposição de melhorias. O (a) entrevistado (a) 1B, que participou da elaboração do Plano Diretor de 2006, relata que foram realizadas capacitações para elaboração deste Plano, pois, na época, não se tinha o conhecimento sobre os instrumentos e referências quanto a sua utilização. Assim, foram dois anos de curso, com assessoria da Universidade de Caxias do Sul, como também foram realizadas algumas visitas em Porto Alegre para analisar como funcionavam alguns

instrumentos que já eram aplicados lá. Esta mobilização gerou resultados, como coloca o (a) entrevistado (a): “Foi uma construção desde lá pra cá.”

Entretanto, embora se tenha avançado na proposição de alguns instrumentos, os demais não foram regulamentados nestes últimos 12 anos, sendo que não há uma mobilização para sua regulamentação. No caso de Bento Gonçalves, diferente da situação de muito outros municípios, há uma equipe técnica no setor público bem estruturada e capacitada, assim como, estudos bem detalhados do seu território. Esta informação foi apresentada pelos entrevistados, que também informaram que os estudos para o diagnóstico da cidade e a proposta do Plano Diretor atual foi elaborada por uma equipe externa, com muita experiência e capacidade técnica, contratada para este fim. Assim, o principal entrave para a aplicação dos instrumentos, indicado pela maioria dos entrevistados, é de caráter político, por falta de interesse dos gestores, ou ainda, por seu comprometimento político com setores empresariais envolvidos na produção da cidade, como é colocado pelo (a) entrevistado (a) 2B: “Infelizmente somos regidos pelos poderosos. Foram descritos os instrumentos e ninguém regulamentou. É uma questão política. Político pensa na reeleição, se ele fizer algo que seja contra os influenciadores, ele não tem chances de se reeleger por exemplo”.

Desta forma, isso reflete um problema que permeia a política urbana no Brasil e influencia na aplicação dos instrumentos urbanísticos e na efetividade do Estatuto da Cidade, como detalha Rolnik, 2009, p.38:

Setores empresariais envolvidos na produção da cidade formal estabelecem conexões privilegiadas com segmentos burocráticos de agências públicas que detêm o controle sobre o encaminhamento dos processos decisórios na implementação de projetos e programas, assim como de controle urbanístico, garantindo a destinação de áreas da cidade para seus mercados e protegendo a rentabilidade de seus investimentos. Na área de desenvolvimento urbano, estes processos decisórios se dão no interior da burocracia de gestão do território, altamente permeada por redes de influência que articulam de setores empresariais a mandatos parlamentares e partidos políticos, já que empreiteiras de obras públicas, concessionários de serviços e incorporadoras e construtoras são os maiores financiadores de campanhas eleitorais locais.

Segundo alguns entrevistados, há instrumentos que também não são aplicados pelo seu desconhecimento. No entanto, identificamos que a maior parte dos entrevistados tinha o conhecimento dos instrumentos e de sua natureza,

considerando que alguns já estão em uso, assim como, que houveram debates e discussões sobre o planejamento da cidade e o Plano Diretor.

A proposta de lei apresentada pela equipe técnica contratada para elaboração do Plano Diretor não introduziu os instrumentos do Estatuto da Cidade, somente os que já estavam regulamentados pelo município, contudo, estes foram incluídos pela equipe técnica do executivo, assim como, princípios e diretrizes que já constavam no Plano Diretor de 2006, que foram elaborados, na época, em conjunto com a população (BENTO GONÇALVES, 2017). Assim, abordam os entrevistados que o Plano Diretor atual é bastante técnico e avançou em muitos aspectos, trazendo uma série de inovações, como uma proposta diferenciada para avaliação de empreendimentos, com o dispositivo de Controle da Qualidade Ambiental, além do reconhecimento de padrões urbanísticos em áreas habitacionais irregulares e melhorias no instrumento do Estudo de Impacto de Vizinhança. Porém, admite o (a) entrevistado (a) 1B: “Não avançamos em questões muito polêmicas.”

Para o (a) entrevistado (a) 6B, a proposta do Plano Diretor, elaborada pela equipe externa, era muito técnica e desprezava as questões da comunidade, pois não foi feito um trabalho de reconhecimento das demandas da comunidade e das especificidades da cidade, o que foi pautado em momento posterior, nas audiências públicas. Mesmo assim, acredita este (a) que o debate ficou muito superficial, pois se concentraram em apenas alguns locais da cidade, discutindo questões de índices e de verticalização, portanto, “o que fica de experiência para nós é que perdemos uma oportunidade de discutir o planejamento da cidade quando focamos apenas em alguns assuntos”.

Questões polêmica permearam as discussões para o novo Plano Diretor da cidade, uma delas foi em relação a sua aprovação na Câmara de Vereadores, por serem acrescentadas emendas na lei que atendiam a interesses particulares, como: o aumento do perímetro urbano; o aumento do potencial construtivo em algumas regiões e; a alteração do perfil do Conselho Municipal de Planejamento, de órgão deliberativo para consultivo. Houve, inclusive, um inquérito do Ministério Público para investigação de denúncias quanto a compra de votos de alguns vereadores, para que uma dessas emendas fossem aprovada. Estes casos tiveram repercussão na

mídia e o Plano Diretor foi aprovado sem as emendas mais polêmicas, como notícia a imprensa local²⁰.

Assim, como exposto pela bibliografia (BARBOSA; RODRIGUES, 2010), o processo de elaboração do Plano Diretor, em todo o Brasil, se deparou com conflitos na esfera do legislativo, por se acrescentar ao Plano emendas de interesses particulares, desvirtuando o projeto elaborado pelo executivo, construído junto com a população. Em Bento Gonçalves não foi diferente, mas a atuação do Ministério Público e o papel da mídia local, divulgando as denúncias, os pontos polêmicos e informando a população, surtiram efeito e barraram a aprovação de muitas destas emendas. No entanto, uma destas ainda foi aprovada, a qual foi denominada de “emenda de consenso”, que tratava da alteração de altura de edificação em ruas de um determinado bairro, em que a proposta do executivo foi alterada, reduzida a altura prevista para atender a demanda de vereadores e moradores, como expõe o Jornal Gaúcha ZH *on line* de 19 junho de 2018²¹.

Outra característica verificada no processo de planejamento de Bento Gonçalves é que o município avança nos estudos e detalhamentos das áreas rurais. Identificamos que estas áreas ganham mais atenção em decorrência do turismo, que ocorre na área rural, mas que está diretamente ligada as atividades urbanas. Há, por exemplo, um instrumento específico para avaliação de empreendimentos especiais, denominado de Estudo de Impacto de Inovações, para garantir uma análise diferenciada de “iniciativas inovadoras de desenvolvimento, propostas por qualquer agente social público ou privado” (artº 105º, da LC 200/2018), que abrange, inclusive, empreendimentos nas áreas rurais (Estudo de Impacto de Inovações Rurais, previsto no artº 107 da LC 200/2018). Conforme consta na lei, estes estudos visam garantir a compatibilidade destas propostas com a infraestrutura, o meio ambiente e a paisagem natural, cultural, rural e vitícola.

Contudo, apresenta o (a) entrevistado (a) 5B, que geralmente nesses estudos de impacto de inovações não são exigidas contrapartidas dos investidores, pois a “contrapartida é o próprio investimento na cidade, temos uma lei de incentivo de não cobrar ISS (Imposto sobre Serviços), enquanto as pessoas estão investimento e

²⁰ Jornal Gaúcha ZH *on line* de 19 junho de 2018, disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2018/06/plano-diretor-de-bento-goncalves-e-aprovado-sem-a-emenda-polemica-cjilhs6rm07pb01paexieuv0.html>>; Rádio difusora *on line* de 16 de junho de 2018. Disponível em: <<http://difusora890.com.br/camara-deve-votar-novo-plano-diretor-de-bento-goncalves/>>.

²¹ (*Ibidem*).

empregando.” Portanto, embora haja uma avaliação dos impactos destes empreendimentos, sobre o meio ambiente, a paisagem e as atividades rurais, questiona-se em que medida estas questões estão sendo observadas, ou se o instrumento é utilizado somente para flexibilizar padrões urbanísticos e viabilizar empreendimento específicos?

Assim, verificamos que em Bento Gonçalves há uma particular relação com sua área rural, que é valorizada pelas novas concepções que este espaço vêm assumindo. Características da sociedade urbana da nossa época, que são absorvidas pelo planejamento territorial, como nos ensina Carlos (2007, p.106):

Nossa época é caracterizada pela constituição da sociedade urbana em um espaço mundial, articulado e profundamente hierarquizado, o que não quer dizer que o campo deixe de existir, mas que ele se articula, agora em um outro plano, ao conjunto do território, com outras particularidades. As atividades voltadas ao **turismo** no campo [...] caminham para esta direção, o que não nos autoriza afirmar que vivemos a sociedade urbana em todos os lugares. No entanto, este é o caminho tomado pelo processo de reprodução nos dias de hoje, em que observamos a criação de novos ramos de atividades (como o turismo), novas relações entre as áreas, enfim, novos conteúdos para as relações sociais, profundamente articuladas à expansão do mundo da mercadoria.

Em relação a função social da propriedade, o Plano Diretor atual não faz referência explícita de como esta será atendida. Nos princípios gerais, menciona o desenvolvimento econômico e a função social da cidade, utilizando princípios como a justa distribuição dos serviços e da infraestrutura (artº 1º da LC 200/2018):

Art. 1º A promoção da ordenação e do desenvolvimento territorial do Município de Bento Gonçalves tem como objetivo articular ações públicas e privadas de transformação e agenciamento do território urbano e rural, com vistas ao bem-estar da população, ao desenvolvimento econômico e das funções sociais da cidade, nos termos do que dispõem a Constituição Federal, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, o Estatuto da Cidade e a Lei Orgânica do Município, através dos seguintes princípios:

- I - Promoção da qualidade de vida da população e da equidade social, pela ampliação progressiva do acesso e justa distribuição dos recursos, serviços de infraestrutura e equipamentos públicos a todos os grupos sociais;
- II - Institucionalização de processos democráticos e participativos de planejamento e gestão municipal;
- III - Suporte ao enriquecimento cultural e econômico do município, pela promoção da diversificação, atratividade e competitividade;
- IV - Busca de eficiência, pela articulação das estratégias de desenvolvimento do município no contexto regional, e integração horizontal entre os diversos órgãos e entidades municipais e destes com o setor privado, através da coordenação de objetivos, Metas, planos, programas e projetos;
- V - Escolha de meios sustentáveis.

Em Bento Gonçalves já se utiliza instrumentos que pretendem colocar em prática a função social da propriedade e a justa distribuição dos benefícios urbanos, como os estudos de avaliação de impactos, em que são determinadas contrapartidas aos empreendedores, assim como a outorga onerosa do direito de construir, para um retorno financeiro ao poder público, como forma de gerar recursos para investimentos urbanos na cidade. No entanto, acredita o (a) entrevistado (a) 1B que a questão da função social da propriedade não tem sido muito bem atendida pelo município, tendo em vista que não há a aplicação de instrumentos de combate à especulação imobiliária, como o IPTU progressivo. Como também não se conseguiu avançar na densificação de áreas da cidade, privilegiadas pela infraestrutura instalada, mas que estão subutilizadas por baixa densidade. Neste caso específico, a população residente no local, de alta renda e com forte poder político, exerceu grande pressão sobre o poder público, utilizando-se dos canais de participação institucionalizados (conselhos e audiências) e de representações políticas (por meio de vereadores), conseguindo alterar o regime urbanístico proposto pelos estudos técnicos para a área.

Nesta mesma direção, apresenta o (a) entrevistado (a) 3B, que a cidade de Bento Gonçalves é muito rica a nível de estado, mas existem muitas desigualdades. “Os gestores muitas vezes não se dão conta de que existe uma manipulação de informações”. Historicamente, o perímetro urbano foi aumentado de forma absurda, com a justificativa, dos que lucravam com a especulação imobiliária, de que a cidade precisava crescer, elevando os custos públicos com investimentos em infraestrutura. Enquanto isso, a população mais pobre mora na periferia, em condições precárias, sem infraestrutura básica, como saneamento e em áreas de risco, de alta declividade, mas esta questão é vista como um problema do poder público. A cidade, então, se torna dividida, “o centro de Bento é rico e tu vê nitidamente que do centro para o sul é a parte mais rica e do centro para o norte é a parte mais pobre”.

Assim, em Bento Gonçalves como uma cidade média, em detrimento do seu porte populacional, mas também por sua atratividade regional, teve um crescimento urbano acelerado, espelhando os problemas que são enfrentados pelas grandes cidades, na lógica de uma urbanização excludente (MARICATO,2010), criando espaços extremamente paradoxais, que definem a problemática urbana, como aponta Lefebvre (1999). Se por um lado temos a cidade rica, bonita, atrativa turisticamente, por outro lado há também a periferia, representada pelo lugar da

pobreza, da precariedade e o espaço invisível aos turistas e aos investidores, alinhado as estratégias empresariais de tornar a cidade uma mercadoria (VAINER, 2007).

Neste sentido que introduzimos a análise dos *instrumentos de indução do desenvolvimento urbano*, iniciando pelos instrumentos que visam barrar a especulação imobiliária, como o Parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo e a desapropriação com pagamento de títulos. Estes instrumentos, não estão sendo utilizados pelo município, mas estão previstos no Plano Diretor, assim como, outros instrumentos do Estatuto da Cidade, explicitados no artº 134 da LC 200/2018:

Art. 134. Setores e Áreas Prioritárias ainda contarão com os seguintes instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade e ser regulamentado:
I - Direito de Preempção: instrumento que confere ao Poder Público Municipal a preferência na compra de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares;
II - IPTU Progressivo: instrumento que permite a elevação gradual da alíquota do IPTU em áreas consideradas subutilizadas cuja indicação para urbanização compulsória não tenha sido atendida;
III - Desapropriação: aquisição compulsória por interesse público, para a qual o Município poderá usar pagamento em títulos da dívida pública;
IV - Usucapião Especial Urbano: aquisição de domínio sobre imóveis até 250 m²;
V - Direito de Superfície;
VI - Operações Consorciadas.

Diferente da situação que encontramos em Santa Cruz do Sul, em Bento Gonçalves há estudos técnicos com levantamento dos terrenos vazios, “mas isso não foi para frente, está apenas mapeado”, diz o (a) entrevistado (a) 1B. Como justificativa, para a não continuidade do trabalho, foi apresentado pelo (a) entrevistado (a) a falta de interesse dos gestores. Já o representante político do setor de planejamento, o entrevistado 5B, afirma que os instrumentos que não foram regulamentados no Plano Direto atual são muito importantes para a cidade e estão sendo estudados para regulamentação posterior, por meio de decreto.

Os entrevistados relatam diversas situações, que geram problemas para a cidade, relacionados a não utilização de instrumentos que possam evitar a especulação imobiliária, como exemplifica o (a) entrevistado (a) 1B:

Nós temos uma área industrial que é enorme mas ela está na mão, ainda, de poucas pessoas e com potencial para construir, em área urbana, só que eles estão esperando que valorize, e as empresas que vêm para o

município não tem área para construir, ou é muito caro e eles não usam a área. Alí eu acredito que o município falha. [...] Tem loteamentos residenciais, também, que estão próximo da área central e ficam na mão dos loteadores e teria a questões do direito à moradia, que não é atendida.

Assim como há imóveis inutilizados e subutilizados no município, o preço da terra é elevado e atende somente a uma parcela da população. Já a demanda por habitação de baixa renda é muito grande, segundo apontam os entrevistados: “Existe uma demanda grande nesse público, mesmo que tenhamos imóveis sobrado no município. Nem tanto quanto em São Paulo ou Porto Alegre, não é essa situação, mas tem.” (ENTREVISTADO 3B). A cidade possui um centro dinâmico e valorizado, concentrando empregos, o serviço e o comércio, portanto, não sofreu com processos de desvalorização das áreas centrais, que acarretam em inúmeros imóveis deteriorados e abandonados, fenômeno que ocorre em muitas metrópoles (VILLAÇA, 2001). No entanto, verificamos que há um preocupação de se avaliar as situações em que a propriedade não cumpre sua função social, considerando as injustiças no acesso à terra urbanizada que enfrenta o município.

Segundo o (a) entrevistado (a) 1B, o Plano Diretor atual não prevê o aumento do perímetro urbano, demonstrando que há uma intenção de se evitar o espraiamento urbano, mas também, há uma estratégia para a preservação da paisagem rural, que é explorada turisticamente. Assim, coloca o (a) entrevistado (a) 5B, que na área do Vale dos Vinhedos foi feito um aumento do perímetro rural, para preservar a paisagem natural e manter as características rurais, “porque é área de turismo”. Esta região, porém, sofre muita pressão do mercado imobiliário, pois é muito valorizada. Por outro lado, expõe o (a) entrevistado (a) 1B, que a área rural também possui algumas situações de loteamentos clandestinos e núcleos urbanos de baixa renda irregulares, com padrões urbanísticos e edifícios que não atendem aos parâmetros estabelecidos pela legislação. Isso demonstra que vem correndo uma urbanização espontânea de algumas áreas rurais, levando a periferização para além dos limites do perímetro urbano. O novo Plano Diretor já assume algumas destas situações, realizando a demarcação de área de interesse social para regularização destes núcleos urbanos, localizados em área rural.

Contudo, mesmo que haja uma reconhecimento, principalmente por parte dos técnicos que participam do planejamento da cidade, da importância da utilização de instrumentos que coíbam a especulação imobiliária e da avaliação dos imóveis

inutilizados ou subutilizados, para melhoria nas condições de acesso à moradia, acreditam os entrevistados que a aplicação de tais instrumentos sofreria forte resistência. Especialmente quanto a sua aprovação na câmara de vereadores, relata o (a) entrevistado (a) 1B, considerando a experiência que tiveram com a aprovação da lei do Plano Diretor, em que demandas particulares acabam se sobrepondo as questões de interesse público.

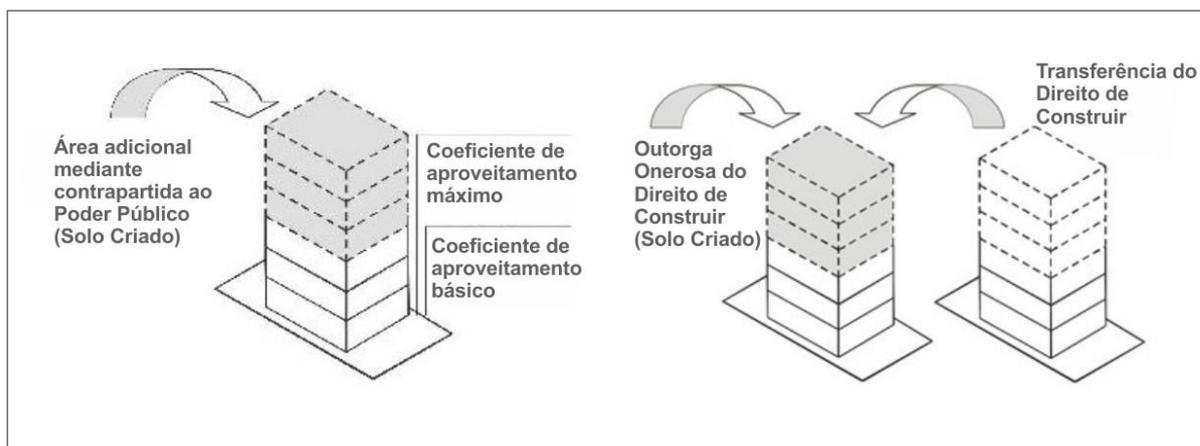
Com relação ao instrumento da outorga onerosa do direito de construir, o instrumento é aplicado pelo município desde 2006 e, segundo o (a) entrevistado (a) 1B, ele funciona bem, pois o que é arrecadado com a venda dos índices vai para um fundo específico, que é utilizado em obras, assim destacando, seu caráter redistributivo. Já o (a) entrevistado (a) 3B, revela que falta uma melhor gestão dos recursos deste fundo: “em uma troca de governo, de uma gestão para a outra, o prefeito tenta gastar tudo que tem para não deixar para o outro.”, relatando que não há um controle, ou um planejamento para o direcionamento dos investimentos provenientes deste fundo e que, por vezes, são realizadas obras não prioritárias e sobre suspeita de superfaturamento. Em contrapartida, os recursos públicos são escassos: “Em uma época de crise de gestão, em que os funcionários públicos estavam com salários atrasados, foi tentado usar o dinheiro desse fundo, mas não conseguiram.”

O (a) entrevistado (a) 1B apresentou que o município, ao regulamentar a transferência do direito de construir, em 2016, se deparou com uma nova situação. O instrumento é utilizado em áreas delimitadas como de preservação ambiental, para patrimônio histórico, cultural e arquitetônico inventariados e para pagamento de indenizações em desapropriações para aberturas de vias. Nesta nova legislação (LC 6130/2016), consta que a Prefeitura só poderá realizar a venda de índices adicionais, denominados de Solo Criado, caso se esgotem os índices do mercado, ou seja, os índices provenientes da transferência do direito de construir. No entanto, relata o (a) entrevistado (a) que “realizamos um levantamento no patrimônio e verificamos que não vai se esgotar tão cedo esse índice do mercado”, portanto, o Solo Criado, que são os índices oferecidos pelo poder público, não serão comercializados e este estoque privado será regulado pelo mercado. Assim, o instrumento da outorga onerosa do direito de construir perde seu caráter redistributivo, pois o município não arrecada, bem como, o poder público deixa de ter o controle regulatório sobre os valores comercializados, que pode impactar sobre o

preço do solo. Desta forma, acredita o (a) entrevistada 1B, que será necessário reavaliar as condições de utilização dos instrumentos.

A figura 06 ilustra esquematicamente como funcionam os instrumentos.

Figura 06 - Representação da utilização dos instrumentos da outorga onerosa do direito de construir e da transferência do direito de construir



Fonte: Elaborado pela autora a partir de ilustrações disponíveis em <https://urbanidades.arq.br/2008/03/outorga-onerosa-do-direito-de-construir/>

Esta situação, de concorrência entre os instrumentos da outorga onerosa do direito de construir e a transferência do direito de construir, ocorre em outros municípios brasileiros que também utilizam o instrumento, como demonstra o estudo de Furtado, et al. (2006, p.13), que analisou a aplicação da outorga onerosa do direito de construir em alguns municípios brasileiros:

Uma evidência não esperada, e recorrente em várias cidades, é a dos efeitos negativos da superposição entre a OODC e a TDC. Das 12 cidades pesquisadas, onze contam com a previsão da TDC. Tanto o uso cumulativo dos dois instrumentos como a ausência de coordenação entre seus usos traz problemas para a plena utilização da OODC e da TDC.²²

O Plano Diretor do município considera índices diferenciados por cada zona como o índice básico e, a partir deste, é acrescido o índice adicional, até um limite máximo. Não é definido, portanto, um índice único, como por exemplo o índice 1, para toda a cidade, assim, os índices concedidos pela legislação urbanística já são altos, limitando a arrecadação municipal. Na revisão do Plano Diretor, a equipe

²²As siglas OODC se refere à Outorga Onerosa do Direito de Construir e TDC à Transferência do direito de Construir.

técnica contratada para elaboração da proposta, indicou a utilização do índice básico 1 para toda a cidade, no entanto, esta proposta foi rejeitada e foram mantidos os índices básicos do Plano Diretor anterior, pois há um entendimento equivocado de que os índices construtivos já são direitos adquiridos dos proprietários. Além disso, os índices máximos foram todos aumentados neste novo Plano, em detrimento da pressão de instituições ligadas à construção civil, como coloca o (a) entrevistado (a) 2B, representante do setor imobiliário, que participou do processo de elaboração da revisão do Plano Diretor por meio do conselho municipal de planejamento:

Algumas das ideias que eram colocadas pela equipe da (contratada) não se encaixavam na cidade, a (contratada) estaria seguindo muito bem o Estatuto da Cidade e a gente percebia que no momento que tu gerarias um Plano Diretor novo em que as pessoas iam perder poder aquisitivo em função da perda de possibilidade de construção em cima dos seus terrenos, geraria um caos na cidade. Alguém que comprou um terreno por um milhão de reais e agora ele vale só trezentos mil, como vai fazer isso? Ponderamos sobre todos esses aspectos e nós dentro da (instituição ligada a construção civil) nos reunimos semanalmente para formar as 23 sugestões iniciais e depois para entender a proposta da (contratada) [...] a nossa entidade foi a que mais se reuniu e foi a que mais contribuiu com a formação desse Plano Diretor.

Assim, a outorga onerosa do direito de construir não tem sido efetiva, pois não traz os efeitos esperados, seja como política redistributiva, ou seja, arrecadação fiscal do poder público para investimento em áreas prioritárias, como por exemplo em regularização fundiária e melhorias em assentamentos precários, ou como política de controle urbanístico. Da mesma forma com relação ao Transferência do Direito de Construir, sua ampla utilização, traz o questionamento quanto aos limites à sua aplicação, como observa Furtado, et al. (2006, p.24):

[...] considerando que boa parte do estoque de certificados de TDC em circulação nas cidades brasileiras resulta de compensações por atos normativos, é importante que sejam apreciados os limites jurídicos da obrigatoriedade de compensação por parte do poder público em casos de limitações administrativas, servidões, tombamentos etc.

Ao encontro do que já foi constatado por Furtado, et al. (2006), é necessário que se tenha uma melhor apreensão da natureza dos instrumentos e, principalmente, dos objetivos centrais destes e sua coerência com os princípios que alicerçam o Estatuto da Cidade. Neste sentido, o compartilhamento de informações, a troca de experiências entre os municípios e, principalmente, o debate em relação

ao Estatuto da Cidade ainda se faz necessário, não só para compreendê-lo, como também para que se tenha o conhecimento prévio dos possíveis impactos negativos da aplicação dos instrumentos.

Já os instrumentos do direito de superfície, consórcio imobiliário, operações urbanas consorciadas, são instrumentos pouco conhecidos dos entrevistados, portanto, não há um entendimento quanto a suas funções e potencialidades, assim, não são empregados na política urbana do município. O direito de preempção também não está sendo utilizado, apesar de haver no novo Plano Diretor uma demarcação das áreas, para praças, escolas, postos de saúde, terminais rodoviários e ligações viárias, em que poderá ser empregado o instrumento (anexo 7.2 da LC200/2018). Segundo o (a) entrevistado (a) 1B, o direito de preempção foi utilizado em uma única oportunidade, em uma área para instalação de um terminal rodoviário, mas a demarcação foi retirada, pois não havia mais interesse do município. Contudo, o instrumento ainda é pouco aplicado, não só em Bento Gonçalves, mas em muitos municípios brasileiros e, conforme Ferreira (2003, p.13),

[...] o grande limitador desse instrumento é sem dúvida a crônica falta de recursos públicos, exacerbada pelas opções macro-econômicas e pela Lei de responsabilidade Fiscal, o que restringe seriamente a possibilidade do Poder Executivo Municipal efetivar os negócios a ele oferecidos pelo Direito de Preempção.

Por outro lado, enquanto o poder público tem dificuldades de aquisição de imóveis para efetivar suas políticas urbanas, é recorrente a venda de imóveis públicos municipais, situação que identificamos tanto em Bento Gonçalves quanto em Santa Cruz do Sul. As desafetações e as vendas de imóveis do município não são justificadas pelas administrações de forma consistente e os recursos não são destinados para fins específicos. Assim, como apresenta o (a) entrevistado (a) 7B, que se vendeu terrenos em bairros da cidade em que a população sofre de carências em relação as áreas de lazer, além disso, se precisar, futuramente, de equipamentos urbanos, como creches, não terá áreas para instalação. Em Santa Cruz do Sul esta prática gerou polêmica na comunidade e foi cessada, mas em Bento Gonçalves, embora tenham discussões, estas vendas foram aprovadas: “Se cria uma certa polêmica sobre a venda de áreas públicas na imprensa mas é uma ou duas sessões e a questão passa” (ENTREVISTADO(A) 6B).

Em relação ao Estudo de Impacto de Vizinhança, os entrevistados relatam que este foi adotado pelo Plano Diretor, em 2006, e que a sua aplicação têm gerado alguns problemas. Conforme o (a) entrevistado (a) 1B, “se pediu o Estudo de Impacto de Vizinhança para praticamente tudo e ele ficou banalizado, não foi muito legal para coisas pequenas que não tinham necessidade”. Em virtude desta banalização do instrumento, por sua aplicação excessivamente abrangente, as análises não são consistentes, além de tornar os processos de licenciamento de empreendimentos e atividades mais burocráticos.

Segundo Rolnik (2002), a legislação que define o zoneamento, que tem a função de garantir a proteção da população em relação aos usos incômodos, por si só não é capaz de mediar conflitos de vizinhança. Ou seja, os empreendimentos e atividades, mesmo que atendendo à lei, podem causar impactos sobre seu entorno, tais como: sobrecarga no sistema viário, saturação da infraestrutura (drenagem, esgoto, energia elétrica), sombreamento, poluição sonora, entre outros. O EIV, portanto, é um estudo, elaborado pelo empreendedor, que avaliará o empreendimento ou a atividade de forma particularizada, considerando o seu entorno, segundo as questões apresentadas pelo poder público, estabelecendo as medidas mitigatórias e compensatórias para os impactos gerados ao meio ambiente e para a vizinhança.

Assim, cabe ao município delimitar as atividades, os empreendimentos ou as situações que requerem a aprovação deste estudo, como também, a delimitação do porte, que em muitos municípios não tem sido definido, conforme apontado em estudo anterior (JARDIM, 2011, p. 31) em que é destacado:

Entendemos que muitos empreendimentos e atividades são, por sua natureza, causadoras de impacto, no entanto, o seu porte reduzido poderá eliminar estas características, assim, defendemos a delimitação do porte para certos empreendimentos e atividades, considerando que não podemos penalizar o empreendedor, caso o empreendimento e atividade tenha impactos inexpressivos ou de pequena dimensão, que podem ser avaliados e mitigados por outros processos de avaliação, como na aprovação do projeto, no licenciamento ambiental ou no licenciamento da atividade.

Em Bento Gonçalves, o instrumento foi reformulado na revisão do Plano Diretor. No processo de aprovação de projetos, foi inserido o dispositivo de Controle da Qualidade Espacial, para ajustes nos padrões urbanísticos, conforme o entorno, avaliando, assim, algumas questões que são abordadas pelo EIV, a análise

espacial. Para os empreendimentos de maior porte e atividades especiais, tais como supermercados, *shopping centers* e casas noturnas, se utilizará o Estudo de Impacto de Vizinhança, para análises mais aprofundadas e abrangentes, como a avaliação das questões ambientais, sociais e de infraestrutura. Outra melhoria proposta foi em relação a definição das medidas compensatórias financeiras, ou seja, um cálculo para delimitação dos valores. Conforme o (a) entrevistado (a) 1B, quando são definidas medidas compensatórias em infraestrutura, a serem implementadas no local em que será instalado o empreendimento, o processo funcionava bem, mas nas situações em que já existe a infraestrutura no local era muito difícil de negociar com os empreendedores, assim, definiu-se as medidas compensatórias financeiras. Desta forma espera-se tornar o processo mais transparente e “fica claro e justo para todo mundo”. Como exemplifica o (a) entrevistado (a):

Criamos medidas compensatórias através de valores porque era um problema para nós. Por exemplo, um supermercado grande, na área central, em que já havia toda uma infraestrutura, não tinha o que solicitar. [...] Agora, se tem um lugar que já tem a infraestrutura, daí esse cálculo vai para um fundo que vai somente para obras de infraestrutura e preservação de patrimônio. Será revertido realmente para a cidade.

Embora os entrevistados relatem que houve uma dificuldade inicial na aplicação do instrumento, um ponto positivo que observamos é que o EIV foi incorporado às práticas de licenciamento do município e, passados mais de dez anos da sua utilização, o instrumento foi ampliado e melhorias nos processos foram propostas. Segundo acredita o (a) entrevistado (a) 5B, o instrumento trouxe uma série de qualificações ao ambiente urbano e minimizou conflitos de vizinhança, como por exemplo, em casas noturnas em que o estudo indicou tratamento acústico: “isso é essencial para empreendimentos que ocasionam poluição sonora”. Com relação as medidas compensatórias em infraestrutura para a cidade, comenta que estas são variadas, como rede de esgoto, arborização, instalação de abrigos de ônibus e locais de recreação, entre outros. Ao questionarmos o (a) entrevistado (a) se o instrumento tem contribuído para uma maior conscientização, por parte dos empreendedores, da sua responsabilidade social, este responde: “sem dúvida nenhuma”, mesmo que os empreendedores estejam dispostos a cumprir somente o obrigatório, estes já sabem, quando vão propor um estabelecimento, que é necessário realizar investimentos para minimizar os impactos do seu funcionamento,

“sem o estudo a licença não é expedida”. Assim, o instrumento também acaba sendo incorporado pelos empreendedores, nos seus procedimentos de implementação de negócios.

No entanto, um ponto que o instrumento não avançou foi em relação a inclusão da participação da população nos processos de licenciamento. O Estatuto da Cidade prevê a obrigatoriedade de se dar publicidade aos resultados do EIV e, segundo informou os entrevistados, os documentos encontram-se disponíveis para consulta da população que tiver interesse, mas não há uma divulgação, o que acaba dificultando o acesso à informação e coibindo o controle social. O EIV, porém, passa pela análise do Conselho de Planejamento, em que participam representantes da sociedade civil. Contudo, a população diretamente atingida pelos empreendimentos não é consultada.

Na revisão do Plano Diretor a empresa contratada apresentou uma proposta de inclusão de consulta da população atingida nos procedimentos do EIV, no entanto, esta proposta foi recusada. Segundo o (a) entrevistado (a) 2B, participante deste processo de revisão do Plano Diretor, por meio do Conselho de Planejamento, a proposta “foi vetada porque no momento em que tu diz que do lado da tua casa vai construir um edifício, tu não vai querer, ou uma indústria [...] mas aí um conselho da cidade, decidindo o que será melhor, aí já muda [...] se é pelo bem da cidade a opinião do vizinho não é relevante.”

Conforme Hoshino et al. (2014) é importante que o processo administrativo do EIV incorpore o devido processo participativo, seja contemplando a publicidade e o acesso à informação, como também, que haja uma contribuição efetiva da população nas decisões do poder público. No entanto, apesar de uma maior abertura à participação por meio do conselho de planejamento, ainda há uma grande dificuldade de aceitação quanto a participação direta da população nos processos de planejamento. Receio tanto dos empreendedores, temendo as demandas da população, ou a rejeição dos seus negócios, quanto dos gestores públicos, que ainda precisam superar a visão tecnocrata de planejamento. Assim, apresentam Araújo e Campante (2017, p. 9), “só a existência de critérios claros para a regulamentação de audiências públicas e outras formas de acesso e divulgação das informações e discussão comunitária podem garantir os pressupostos dos EIV como instrumento de gestão democrática”.

Neste sentido que reiteramos a importância da participação direta da população. O envolvimento da comunidade e a sua participação no processo de licenciamento de empreendimentos, que afetarão diretamente a vida das pessoas, poderão levar a novas demandas e exigências, que não foram percebidas pelos empreendedores e técnicos. Portanto, é uma maneira de reconhecer e respeitar os setores sociais envolvidos e propiciar a democratização da gestão urbana, de forma que os cidadãos participem da construção da cidade e exerçam sua cidadania. Assim como apresenta Souza (2008a. p.355, grifo do autor): “Participar, no sentido essencial de *exercer a autonomia*, é a alma mesma de um planejamento e de uma gestão que queiram se credenciar para reivindicar seriamente o adjetivo *democrático(a)*.”

Agora, iniciaremos a análise quanto aos *instrumentos de regularização fundiária*. A política de habitação e de regularização fundiária do município é realizada por um órgão de gestão específico, a secretaria de habitação, assim, as informações sobre a aplicação dos instrumentos foram coletadas neste setor. Identificamos que, tal como em Santa Cruz do Sul e em tantos outros municípios brasileiros, não há uma coordenação entre a política habitacional e o planejamento da cidade na sua totalidade. Segundo acredita o (a) entrevistado (a) 4B, técnico (a) do setor de habitação, o novo Plano Diretor não teve um olhar sobre a questão habitacional, somente foram demarcadas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Mas a coordenação e a interação entre as políticas são deficitárias, considerando que não é discutido a qualidade da localização destas ZEIS e não há a utilização de outros instrumentos de planejamento em combinação com a política habitacional, como por exemplo o parcelamento e a utilização compulsórios.

Refletimos que, em parte, isso ocorre porque há uma percepção, que ainda permeia a nossa sociedade, de que as questões sociais da cidade são problemas a serem solucionados pelo poder público, numa visão assistencialista e clientelista de Estado, que dificulta a aplicação de instrumentos que coloquem em prática a função social da propriedade. Como expõe o (a) entrevistado 2B, “Se discutiu a função social da propriedade, mas é meio antagônico, porque a propriedade é minha.” Assim verificamos que há fatores culturais e sócio-políticos que são determinantes para a efetividade do Estatuto da Cidade, como a visão sobre o papel do Estado e nas definições do que é público, que impactam na aplicação de limitações à propriedade, como é apresentado por Fernandes (2016). Nesta direção, revela o (a)

entrevistado (a) 3B: “A visão das pessoas é que o governo tem que ser paternalista, tem que pagar tudo. É um pouco esse o discurso do empreendedor e por outro lado o gestor não tem dinheiro para arcar com todas essas demandas.”

Com relação as ZEIS, no município foram regulamentados a ZEIS 1, para regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda e a ZEIS 2, para áreas desocupadas, para produção de habitação de interesse social. Como também, consta a previsão de AEIS (Área Especial de Interesse Social), para regularização fundiária de interesse específico e AEIHS (Área Especial de Interesse Histórico e Social) para regularização fundiária em área rural, como consta no artº 130 da LC 200/2018:

Art. 130. Zonas e áreas Especiais de Interesse Social são aquelas destinadas à produção e à manutenção de habitação de baixa renda, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo, compreendendo:

I - ZEIS 1: áreas já ocupadas por população de baixa renda, com carência de infraestrutura básica e equipamentos públicos, e ainda incidência significativa de edificações precárias, degradadas ou destinadas originalmente a outras atividades, passíveis de regularização fundiária e urbanística através de regulamentação específica;

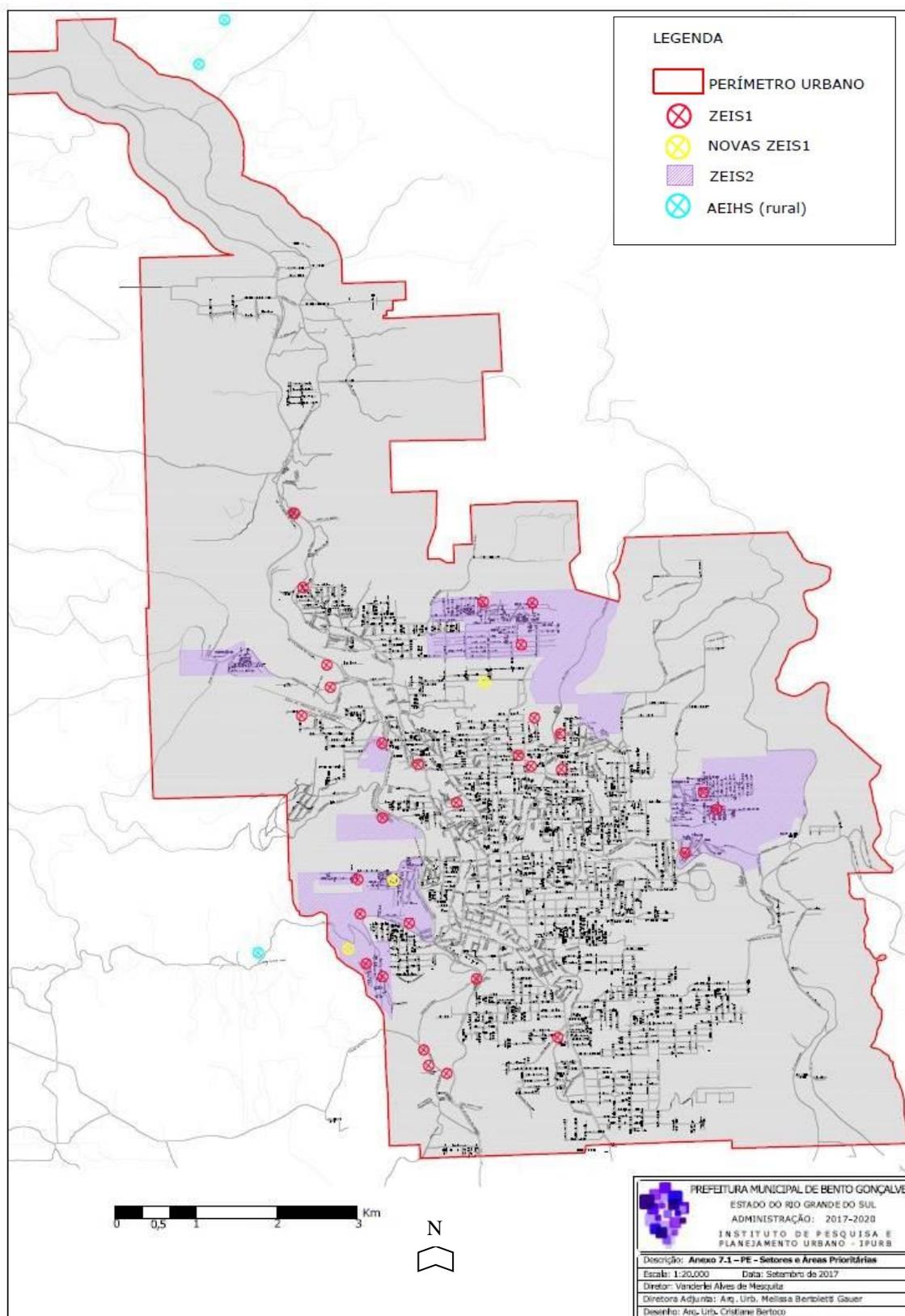
II - ZEIS 2: áreas ou glebas desocupadas, cujas características e localização favoreçam, comprovadamente, através de estudos promovidos pelo SPG, a implantação de empreendimentos habitacionais destinados a enfrentar o déficit habitacional de baixa renda;

III - AEIS: áreas já ocupadas por parcelamento que necessite de regularização fundiária de interesse específico, passíveis de regularização fundiária e urbanística através de regulamentação específica;

IV - AEIHS - Aglomerados de Interesse Histórico e Social: Áreas de interesse social situadas na zona rural em aglomerados de interesse histórico e paisagístico, passíveis de regularização fundiária e estratégias de promoção econômica e turística, através de regulamentação específica.

No mapa 11, referente a demarcação cartográfica dos setores e áreas prioritárias, podemos identificar a localização das ZEIS 1, ZEIS 2 e AEIHS. Já a AEIS não foram demarcadas. Verificamos, assim, vários pontos indicados como ZEIS 1, que já constavam no Plano Diretor de 2006, sendo que o novo Plano prevê o acréscimo de mais algumas áreas. A ZEIS 2, são extensões de áreas para produção de habitação de interesse social e, segundo o relata o (a) entrevistado (a) 3B, encontram-se localizadas na periferia da cidade, ou em áreas de difícil acesso, devido a topografia, complementa o (a) entrevistado (a) 4B.

Mapa 11 - Setores e Áreas Prioritárias, anexo 7.1 do Plano Diretor de Bento Gonçalves



Fonte: Adaptado pela autora a partir de mapas do Plano Diretor. Disponível em:
<http://ipurb.bentogoncalves.rs.gov.br/paginas/revisao-plano-diretor-ipurb>. Acesso em: 16 fev. 2019.

Entretanto, acredita o (a) entrevistado (a) 4B, que Bento Gonçalves não há problemas de segregação socioespacial como nas grandes cidades. Nessas áreas, de ZEIS 2, são para loteamentos regulares, de casas populares, para abrigar os operários das indústrias, mas admite que são distantes da área central:

É que Bento é uma cidade muito particular [...]. Bento tem uma população grande de operários, a gente tem muita indústria, e ali tem as casas deles, tem casas simples e tem casas muito boas. O centro já está mais ocupado, temos uma topografia bem complicada por causa das inclinações. É uma área que já estava urbanizada, mas é realmente mais distante. Tem alguns lugares que tem acesso difícil, onde não passa ônibus.

Destacamos que, em uma cidade de médio porte, as distâncias entre o local de moradia e o trabalho, ou entre o centro e a periferia, são menores, se comparadas as grandes cidades e metrópoles. No entanto, apesar de certa proximidade, há diferenciações espaciais, sobretudo em relação a infraestrutura nestes locais e não há espaços de encontro e convívio entre as classes sociais, delineando, assim, as distâncias socioespaciais. A segregação socioespacial, portanto, ainda se faz presente, nos estigmas associados aos lugares, que definem seus ocupantes (lugar dos ricos e o lugar dos pobres) e impõem hierarquias espaciais (incluídos/excluídos), como apresenta Bourdier (1993). A periferia, em Bento Gonçalves, como relatam os entrevistados, é representada pelos locais de difícil acesso, onde a topografia é mais acentuada e a infraestrutura é escassa, sendo o lugar dos operários, dos pobres e da violência.

Para o (a) entrevistado (a) 1B, o direito à moradia é uma discussão nova no município, pois a pouco tempo que o município vem investindo na regularização fundiária. Em 2006, no primeiro Plano Diretor depois do Estatuto da Cidade, foram demarcadas as ZEIS, mas era somente a iniciativa privada que atuava, “se tivesse interesse de construir nestas áreas, se oferecia um incentivo”. Como relata o (a) entrevistado (a) 4B, foram feitos vários empreendimentos do MCMV, mas “ocorreram diretamente entre a Caixa (Caixa Econômica Federal) e a construtora”, mas todos os empreendimentos estavam localizados em ZEIS. Contudo, a comunidade não participa da escolha destes locais e há problemas de infraestrutura nestes empreendimentos, diz o (a) entrevistado (a) 7B. Uma exceção, em que o poder público teve uma maior participação, foi em 2009, no residencial Novo Futuro, do

programa MCMV para famílias da faixa mais carente, em que o município cedeu o terreno.

Percebemos, assim, que a política habitacional do município acaba dependendo muito da iniciativa privada para sua concretização e, como já destacamos anteriormente, o setor privado, visando o lucro, nem sempre atende as demandas da população em sua totalidade, especialmente da população mais pobre, em que a residência é somente uma, dentre tantas outras carências. Como destaca o (a) entrevistado (a) 4B, sobre os problemas com o residencial Novo Futuro:

Muitos problemas de crime, assassinato, prostituição, não pagarem, inadimplência. Na época fizemos um trabalho de seleção e de reuniões e análises e atividades sobre meio ambiente, condomínio. A caixa também propôs atividades, cursos e depois tudo isso se perdeu. Quando foi feito o Novo Futuro, os apartamentos e prédios tinham problemas, mas entre morar embaixo da ponte e morar em um lugar com banheiro, cozinha, teto, água encanada. Eles na época ficaram bem felizes, tinha dois salões de festa. Pra ti ter uma ideia, no segundo dia um *playground* estava destruído, o outro, demorou mais uma semana e já estava destruído. As assistentes sociais continuam indo. A primeira ação nessa administração foi de negar, deixar atirado as traças, agora, estão se acomodando e as assistentes vão lá e procuram um apartamento vazio para pessoas em lista de espera, elas até fazem um acompanhamento, tem que ir de tempos em tempos.

Este empreendimento do Minha Casa Minha Vida, para população da faixa mais carente, atendeu 41 famílias e foi implementado em uma área da cidade com infraestrutura precária, mesmo sendo o terreno providenciado pelo poder público municipal. A seleção dos beneficiários também foi feita pelo poder público, com as pessoas que mais necessitavam, pois a lista era muito grande (ENTREVISTADO(A) 4B). Os problemas da cidade, em relação a questão de moradia, são inúmeros, apresenta o (a) entrevistado (a) 4B, são situações de risco, como moradias ao longo da ferrovia, em que há uma reincidência da ocupação, como também, bairros pobres, em beira de rio, com risco de inundação. Em todos estes casos, tem projeto para retirada destas casas, “mas não sei quando sairá, não tem dinheiro, não tem interesse, talvez em ano de eleição tenha” (ENTREVISTADO(A) 4B). Portanto, não há uma previsão orçamentária e um planejamento para execução destes projetos.

Assim, os entrevistados relatam grandes dificuldades do poder público na provisão de habitação de interesse social, seja pela falta de recursos, ou em decorrência do setor não ser prioritário nas ações do governo. A secretaria de

habitação, no momento, têm concentrado seus trabalhos na regularização fundiária de áreas públicas. Como aborda o (a) entrevistado (a) 1B, que a dois ou três anos, se vem investindo na regularização fundiária e percebemos uma considerável evolução deste processo, pois mais de 50% das áreas públicas do município, com ocupações, estão regularizadas.

Para Rolnik (2012), o estabelecimento de áreas da cidade, como Zonas Especiais de Interesse Social, é um forma de reconhecer a sua existência e a sua inclusão no âmbito do planejamento urbano, além de estabelecer um compromisso na direção de sua regularização. Nesta perspectiva, que verificamos um avanço na política habitacional do município e a efetividade das ZEIS, ao reconhecer o direito de moradia a esta população e priorizar, como política pública, a regularização fundiária.

Contudo, a pesar da evolução desta política, verificamos que a regularização fundiária tem dado ênfase somente ao aspecto jurídico, ou seja, a concessão do título de propriedade, sendo que a urbanização e a melhoria das condições de vida da população não tem acompanhado o processo, como ressalta o (a) entrevistado (a) 4B: “A gente planeja a urbanização mas quando será feita eu não sei. A prioridade é dar o documento, a urbanização fica em segundo plano.” Como também expõe o (a) entrevistado (a) 7B, sobre as ocupações irregulares da cidade: “Na real eles estão legalizando. Eles não estão arrumando a infraestrutura, continua a mesma”. É neste sentido que é preciso compreender que o processo de regularização fundiária é mais amplo do que somente o aspecto jurídico, como conceitua Alfonsin (1997, p.24):

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

O município tem atuado na regularização fundiária somente nas áreas públicas, desta forma, não é utilizado o instrumentos de usucapião nas políticas públicas. Segundo informou o (a) entrevistado (a) 4B, já foram feitos vários projetos de regularização fundiária de áreas públicas, restando apenas três bairros e, depois, a ideia é intervir em ocupações irregulares de áreas privadas. Quando há demandas, por parte das comunidades que moram nestas áreas, se orienta a legalizar por meio

do usucapião, mas não há um envolvimento do município. Já em relação a concessão de uso para fins de moradia, o (a) entrevistado (a) afirma que o município tem utilizado, mas atualmente estão concedendo a legitimação de posse para fins de registro de propriedade, conforme LC 13.465/2017.

Bento Gonçalves não possui uma legislação específica de regularização fundiária, assim, se utiliza, como base legal, a lei Federal a LC 13.465/2017. Esta legislação, que regula a regularização fundiária urbana e rural é nova, mas tem facilitado muito os processos, menciona o (a) entrevistado (a) 4B. No entanto, esta lei tem sido bastante criticada, em decorrência de sua permissividade em relação a alienação indiscriminada do patrimônio público²³.

Referente aos *instrumentos de democratização da gestão urbana*, o município possui um Conselho de Planejamento que é bastante atuante, segundo informou os entrevistados, tanto nas rotinas administrativas, como em aprovação de empreendimentos especiais, como também, foram determinantes nas discussões para a revisão do Plano Diretor. No entanto, acredita o (a) entrevistado (a) 1B, que o Conselho acaba não representando a população de forma geral. As entidades e as Associações, que têm representações no Conselho, são muito engajadas e participam, mas a visão é muito pontual, voltada para interesses específicos e não há uma preocupação com a cidade como um todo.

Neste sentido, apresenta o (a) entrevistado (a) 3B, membro de uma das entidades que participam do Conselho de Planejamento, que a própria entidade não é homogenia, pois há pessoas preocupadas com a cidade, com o atendimento das questões sociais, mas também, há membros que são donos de construtoras, empresários do ramo imobiliário, e estes possuem uma visão muito pontual, atendendo a interesses particulares. Este último grupo, no entanto, é mais forte, assim, o posicionamento da entidade acaba, muitas vezes, sendo direcionado por interesses empresariais. Como é elucidado na argumentação do (a) entrevistado (a) 2B, empresário da construção civil e, também, representante de entidade que participa do Conselho de Planejamento, fazendo referência a revisão do Plano Diretor: “A (entidade ao qual representa) foi uma das entidades que mais apresentou

²³Notícia do Observatório das Metrópoles. Disponível em: <<http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp/da-mp-759-lei-13-465-17-os-novos-rumos-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/>>. Acesso em 12 mar. 2018.

decisões porque somos construtores e sabemos os percalços que existem no Plano Diretor”.

Estas entidades também possuem forte poder político, no entanto, nem todas as demandas são atendidas, afirmam os entrevistados que estão na gestão pública. Sobre o processo de revisão do Plano Diretor, o (a) entrevistado (a) 1B apresenta que “o Plano Diretor foi bem mais técnico do que político”, se referindo que, apesar da pressão de grupos de interesse e suas demandas específicas, o Plano Diretor teve um direcionamento técnico. Ainda assim, alguns embates políticos estiveram presentes, como já relatamos anteriormente, em que bairros de população de alto poder aquisitivo se mobilizaram para alterar o índice construtivo projetado para a área, de forma a evitar a densificação e verticalização do bairro.

Entretanto, a população em geral, sobretudo a mais pobre, não participa da gestão da cidade. No Conselho de Planejamento, o (a) entrevistado (a) 7B, representante de uma associação comunitária que possui uma representação no Conselho, afirma que foi indicado um advogado para representar os interesses da comunidade, uma forma de equalizar forças, por meio da argumentação técnica, no entanto, é muito difícil, pois “há várias entidades representando o mesmo interesse”. Nesta direção, o (a) entrevistado (a) considera que o Plano Diretor atual atende muito mais aos interesses do setor imobiliários do que o da população e que as audiências não tiveram força, bem como que os vereadores não respeitaram o projeto acordado, à medida que incluíram emendas na lei, visando atender a interesses particulares.

Sobre as audiências públicas para revisão do Plano Diretor, os entrevistados relataram que foram poucas pessoas que participaram e com demandas muito pontuais, pois não há uma visão mais ampla, de um projeto para a cidade. O (a) entrevistado (a) 3B, complementa dizendo que a questão democrática na cidade “fica a desejar”, pois falta informação e transparência na gestão da cidade e que nas próprias audiências públicas não há uma preocupação em explicar o conteúdo para a população, de traduzir a linguagem técnica. Isso acaba, também, gerando uma desmotivação.

Neste sentido que muitos Planos Diretores acabam sendo muito mais peças técnicas do que políticas, considerando que não há uma participação representativa da população, favorecendo, assim, setores imobiliários mais articulados. Todavia, embora ainda haja muitos problemas a serem solucionados, deve-se reconhecer que

antes do Estatuto da Cidade a abertura democrática era ainda mais deficitária. Assim, entendemos como Ferreira (2003), que a participação da população, inclusive das classes menos favorecidas é essencial, pois a partir do momento que esta apreender o papel transformador do plano, será um fiscalizador da sua aplicação, utilizando-o para conhecer o seu território e disputar legitimamente seus espaços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos conceituais, o Estatuto da Cidade traz novos paradigmas jurídicos para o ordenamento das cidades, em especial em relação a propriedade imobiliária, reconhecendo direitos coletivos e limitando o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social. Em termos de planejamento e gestão urbana também apresenta novas concepções, introduzindo a obrigatoriedade de processos participativos e democráticos e, sobretudo, concebendo que o desenvolvimento urbano deve atender para a justiça socioespacial.

Retomando a problemática proposta para esta dissertação, questionamos em que medida estes conceitos foram apropriados e efetivamente empregados nas cidades. A partir dos resultados das análises realizadas nas cidades de Santa Cruz do Sul e de Bento Gonçalves, podemos afirmar que ainda estamos longe da efetiva concretização do Estatuto da Cidade. Porém, o não atendimento da lei, em toda a sua plenitude e seu potencial, não determina que este é um projeto a ser abandonado, mas sim que ainda há uma luta a ser travada por sua implementação. Assim, nesta pesquisa, exploramos os fatores do contexto local que interferem na sua efetividade, apresentando a realidade de sua aplicação em duas cidades médias do Rio Grande do Sul. Nestas considerações finais, apresentamos uma síntese dos resultados destas análises e algumas reflexões finais.

Os resultados da pesquisa apontam que a maior parte dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade não estão sendo aplicados, apesar de serem citados nos Planos Diretores. Os instrumentos que foram implementados e que estão sendo utilizados, não atingem os seus objetivos na totalidade. Assim como, identificamos que os instrumentos urbanísticos são empregados de forma isolada e não como ferramentas de planejamento urbano, pensados no conjunto da cidade. Apesar de tudo, os instrumentos que não foram regulamentados constam em lei, no Plano Diretor, assim, se tornam um compromisso para sua regulamentação e os que estão sendo utilizados, podem ser ajustados e melhorados. A maioria dos entrevistados desta pesquisa reconhece o valor do Estatuto da Cidade e acredita que é importante a sua implementação, portanto, para que haja possibilidades de efetivação da lei, é necessário que os obstáculos sejam elucidados e superados.

Uma das barreiras que identificamos é em relação a apropriação dos instrumentos e do conteúdo do Estatuto da Cidade por parte dos gestores, técnicos

e demais atores que participam do planejamento da cidade, inclusive por parte da sociedade. O planejamento urbano, nos municípios, ainda é muito técnico e tradicional, pois pouco inova em instrumentos mais propositivos e não incorpora a vontade da população, se focando mais no plano regulatório. Isso pode ser verificado nos pontos que mais geraram polêmica durante os processos de revisão dos Planos Diretores, como disputas de índices construtivos e demandas por verticalização. E não se avança na definição de como a cidade atenderá sua função social e como a propriedade cumpre sua função social.

Mais do que a aplicação literal dos instrumentos, falta um debate mais consistente, junto com a população, sobre as estratégias de desenvolvimento urbano para as cidades e dos princípios que fundamentam estes instrumentos para sua transposição à realidade local. O que requer reflexões de como será combatida a especulação imobiliária, de que forma se evitará a segregação socioespacial, ou como se dará a justa distribuição do ônus e dos benefícios urbanos. Identificar e reconhecer estes processos já é um primeiro passo, pois as ferramentas já estão dadas.

Contudo, há uma dificuldade de reconhecimento de alguns destes processos socioespaciais nos municípios analisados, pois as referências acabam sendo de ocorrências em metrópoles e grandes cidades, sendo que estes processo tomam outras dimensões e contornos quando ocorrem em cidades médias. Desta forma, há uma necessidade de ampliar os estudos sobre as dinâmicas socioespaciais nestas cidades, para um referencial mais abrangente.

Nesta mesma perspectiva, a análise espacial não pode ser descolada do seu território, pois mesmo que haja uma ação global, as dinâmicas socioespaciais assumem particularidades do contexto local. Como em Santa Cruz do Sul, em que o capital fumageiro e os novos produtos imobiliários se refletem em processos de autosegregação por meio da proliferação de condomínios fechados. Já em Bento Gonçalves, o terreno acidentado e as rotas turísticas trazem outros parâmetros ao processo de segregação e de valorização do solo, como a especulação imobiliária de áreas rurais e favelas em áreas de risco. Assim, evidencia-se a importância do conhecimento da realidade local e da lógica de produção do espaço para o planejamento territorial, mas com um olhar sobre a totalidade, ou seja, pela compreensão das forças e condicionantes determinadas pela estrutura social,

política e econômica que se dão nas demais escalas, seja regional, nacional ou internacional.

As cidades de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves são consideradas prosperas na relação do estado do Rio Grande do Sul e do Brasil, se observarmos seus níveis econômicos e alguns indicadores sociais. Como cidades que desempenham papéis de intermediação, exercem atratividade econômica e populacional, propiciando o desenvolvimento econômico e o dinamismo de suas funções urbanas. No entanto, há desigualdades e a população mais pobre não participa da acumulação capitalista. Desigualdades estas que se materializam no espaço, revelados na segregação socioespacial, na precariedade habitacional da população mais pobre e na sua privação ao direito à cidade. O que traz questionamentos sobre o modelo de desenvolvimento que vem sendo adotado.

Estas cidades, intituladas como “prosperas”, muitas vezes mascaram os problemas e a real necessidade da população, pois a lógica da competição global por investimentos, interferem nas decisões do poder público e instauram ideologias que conduzem a política urbana das cidades para um modelo excludente. Neste sentido que o Estatuto da Cidade é um recurso para que a população possa exigir o seu direito à cidade e a aplicação de instrumentos de caráter mais redistributivo, de forma que a porção tradicionalmente não atendida pelos investimentos urbanos, possam acessar os benefícios deste desenvolvimento.

Por outro lado, também identificamos na pesquisa alguns avanços na implementação do Estatuto da Cidade. Em Bento Gonçalves verificamos uma maior iniciativa para aplicação dos instrumentos do que em Santa Cruz do Sul, além de um planejamento mais propositivo, com a regulamentação de outros instrumentos de planejamento e gestão específicos para a realidade do município. Nesta cidade, alguns instrumentos do Estatuto da Cidade já foram regulamentados desde 2006, no primeiro Plano Diretor elaborado após o Estatuto da Cidade, fato que agregou experiência e levou a proposição de melhorias em sua revisão em 2018. Já em Santa Cruz do Sul, verificamos quase uma total ineficiência do Estatuto da Cidade, pois somente o instrumento da ZEIS foi implementado, além de algumas iniciativas participativas, para cumprimento formal da lei.

O principal fator que influenciou nestas disparidades foram os aspectos técnicos, especialmente a falta de capacitação e de estudos técnicos. Mas também outras dificuldades foram encontradas, como a falta de recursos humanos e

financeiros, além da gestão fragmentada e a não integração das políticas setoriais. Uma maior incapacidade de superação destes obstáculos foi observada na cidade de Santa Cruz do Sul, enquanto em Bento Gonçalves entraves de natureza política ficaram mais evidentes. Assim, nesta cidade verificamos uma maior ocorrência de pressão de grupos de interesse ligados ao ramo imobiliário, que exercem influência não só nos administradores, gestores e vereadores, como também no meio técnico, por meio do Conselho de Planejamento, conduzindo a política urbana para atender aos interesses empresariais e deixando em segundo plano as propostas de cunho mais social e coletivo.

Um fato relevante, que cabe ressaltar, é que ambos os municípios estavam em processo de revisão do Plano Diretor no decorrer da pesquisa, o que levou a muitas contribuições, pois as questões urbanas dos municípios estavam em avaliação e o planejamento em discussão, trazendo dados importantes. Pôde-se avaliar a participação da população nas audiências públicas e na construção destes novos Planos, além disso, também podemos perceber o descaso em relação a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, mesmo com a promessa dos gestores públicos quanto a sua regulamentação.

Não podemos deixar de pontuar que apesar das movimentações no âmbito da administração municipal, o contexto político e instrucional à nível nacional, neste período, não se encontram favoráveis à continuidade das mudanças pretendidas pelo Estatuto da Cidade. Foram conquistas importantes para a política urbana do país, adquiridas após a constituição de 1988, como um avançado arcabouço jurídico, com a Lei do Estatuto da Cidade, a Lei dos Lei de Consórcios Públicos, Lei do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Lei do saneamento Básico, Lei dos Resíduos Sólidos, Lei da Mobilidade Urbana e o Estatuto da Metrópole. Apesar destas conquistas legais e institucionais, que inclui o Ministério das Cidades, o Conselho Nacional das Cidades e a Conferência Nacional das Cidades, estas passam por um profundo desmonte, sobretudo após 2016, em que se afirmar, com mais força, o projeto neoliberal no âmbito do governo nacional.

Em relação a aplicação e utilização dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, destacamos as principais percepções quanto a sua efetividade, a partir dos resultados da pesquisa. Salientando que o objetivo desta investigação foi traçar um panorama geral sobre a efetividade do Estatuto da Cidade, contemplando uma visão mais ampliada sobre o planejamento urbano nestas cidades, motivo pelo qual

não se aprofundou na aplicação e no detalhamento de cada instrumento, ficando alguns efeitos territoriais lançados como hipóteses. Desta forma, abrindo possibilidades para outras pesquisas e abordagens. Como também, é necessário apresentar as limitações desta pesquisa, aplicada ao contexto de duas cidades médias do Rio Grande do Sul, cabendo sua ampliação a outros municípios, tendo em vista as distintas realidades e as diversidades territoriais que compõem o estado, que podem trazer outros elementos.

Quanto ao conjunto de *instrumentos de indução do desenvolvimento urbano*, verificamos que tanto em Santa Cruz do Sul quanto em Bento Gonçalves o desenvolvimento urbano ocorreu de forma similar, com um crescimento acelerado, desafiando o planejamento a ordenar este desenvolvimento evitando os processos de segregação socioespacial e a especulação imobiliária. Contudo, estes municípios não aplicaram, nem regulamentaram, instrumentos de combate a propriedade ociosa ou subutilizada, como o Parcelamento e a edificação compulsórios e o IPTU progressivo no tempo. Demonstrando, ainda, que há uma grande resistência na aplicação destes instrumentos, pois requerer um embate político, que não foi assumido por estes municípios, contra os interesses fundiários e imobiliários, que detém o poder econômico nestas cidades.

Já outros instrumentos, de caráter redistributivo e de recuperação das mais valias urbanas, como a outorga onerosa do direito de construir e a transferência do direito de construir, são mais aceitos pelos municípios, sendo que já são implementados em Bento Gonçalves e são uma possibilidade mais concreta em Santa Cruz do Sul. No entanto, na sua utilização em Bento Gonçalves verificou-se problemas de gestão dos instrumentos e dos recursos levantados, o que traz questionamento em relação a sua efetividade, tendo em vista que acabam oferecendo concessões de índices indiscriminadamente, favorecendo aos interesses imobiliários, ao passo que sua função redistributiva, de investimento em áreas prioritárias, não é percebida.

A aplicação de instrumentos tributários, para financiamento do desenvolvimento urbano, também esbarra em fatores político-sociais bastante desafiadores, como a visão patrimonialista, que dificulta a tributação patrimonial e no reconhecimento dos direitos coletivos. Como também, na dificuldade de superação de concepções, ainda dominantes, de que as concessões urbanísticas de construir

são direitos adquiridos dos proprietários e que devem ser distribuídos pelo poder público, sem contrapartidas.

Enquanto não forem enfrentados estes desafios, as injustiças de acesso à terra urbanizada dificilmente serão superadas.

Outro instrumento que teve uma maior aceitação e aplicação pelos municípios foi o Estudo de Impacto de Vizinhança. Este já vem sendo utilizado em Bento Gonçalves e em Santa Cruz do Sul é prioridade para implementação, tendo em vista a necessidade de avaliação de impactos urbanos e ambientais de grandes empreendimentos urbanos, sobretudo em cidades médias, que se deparam com estas novas demandas, em decorrência dos processos de desconcentração urbana e das novas concepções de consumo. Verificamos que a utilização deste instrumento trouxe melhorias para a cidade de Bento Gonçalves, a partir do momento que exige dos empreendedores os investimentos urbanos e contrapartidas para instalação de seus empreendimentos. Entretanto, um dos objetivos deste instrumento, de favorecer a participação direta da população na gestão urbana, não tem se efetivado, em virtude da não instituição de processos consultivos e de divulgação.

Em relação aos *instrumentos de regularização fundiária*, destacamos que a análise destes instrumentos, como a aplicação de ZEIS e outros, não podem ser observados de forma isolada, portanto, é necessário um olhar sobre a política habitacional do município e sua relação com o conjunto da cidade, em sua totalidade. Neste sentido que as estratégias para provisão de habitação de interesse social também estão relacionadas a aplicação dos demais instrumentos de caráter redistributivo e do enfrentamento à especulação imobiliária que, como relatamos, não foram aplicados pelos municípios. Assim, a política habitacional acaba sendo um paliativo, mas não soluciona problemas estruturais relacionados a justiça socioespacial.

Ainda assim, uma grande progresso deve ser reconhecido, à medida que áreas irregulares da cidade, como favelas, que antes eram invisíveis para o planejamento urbano, agora passam a ser incorporadas, tanto na demarcação das ZEIS para regularização fundiária, quanto no reconhecimento de padrões urbanísticos específicos de habitações de interesse social, de forma a incentivar a regularização e a produção habitacional por empreendedores privados, como por exemplo, com a delimitação de ZEIS para áreas desocupadas. Contudo, em alguns

aspectos esta política não avançou, especialmente em relação a localização das ZEIS e das novas habitações, reforçando os processos de segregação socioespacial. As políticas habitacionais, direcionadas em grande parte pela iniciativa privada, apesar dos expressivos números em termos de unidades habitacionais construídas, acabaram não atendendo a grande parte da população, os menos favorecidos e em situação de maior vulnerabilidade, que ainda dependem do poder público para garantir o direito à moradia de forma adequada, que requer uma assistência mais ampla do que somente uma residência.

Referente a política para regularização fundiária, identificamos que nestas cidades este processo têm ocorrido e se intensificado nos últimos dois anos, especialmente em decorrência do arrefecimento das políticas e investimentos em produção habitacional no âmbito do governo federal. No entanto, estas se concentram somente em áreas públicas, tendo em vista as novas possibilidades atribuídas pela Medida Provisória 759 de 2016 e a Lei 13.465 de 2017, permitindo conferir a concessão do título de propriedade de áreas públicas de ocupação irregular de baixa renda. Contudo, a urbanização e a infraestrutura não tem acompanhado o processo.

Entendemos que estas práticas são um grande retrocesso para a política urbana e habitacional, considerando que se avançou somente no aspecto jurídico, em relação à segurança da posse, mas os demais aspectos relacionados ao direito à moradia, a melhoria nas condições de vida destas populações, não foram atendidos. Assim, questiona-se quanto a contribuição desta política para garantir a moradia à população de baixa renda e, ainda, quais serão as consequências futuras da indiscriminada alienação do patrimônio público? Estas indagações ficam em aberto para reflexão, pois requerem um maior aprofundamento, especialmente por se tratarem de processos mais recentes, proporcionados por legislações posteriores ao Estatuto da Cidade e por concepções políticas bastante distintas desta proposta.

Quanto aos *instrumentos de democratização da gestão urbana*, há sem dúvidas um avanço em relação a introdução de dispositivos de participação nos processos de gestão e na construção do Plano Diretor. Antes do Estatuto da Cidade, o planejamento urbano era essencialmente técnico e pouco conhecido da população. Apesar da baixa eficácia das audiências pública e da participação direta da população, o próprio fato das discussões do Plano gerarem polêmicas, notícias em jornais e ações do Ministério Público já é um indicativo de alguma evolução.

Todavia, a pesquisa também demonstra que ainda há um grande caminho a percorrer para que a gestão urbana seja de domínio público e que o Plano Diretor se apresente como um projeto político que reflita a vontade da população.

Ficou evidente na pesquisa as diversas estratégias do setor empresarial, principalmente os ligados ao ramo imobiliário, para conduzir a política urbana dos municípios a fim de atender a seus interesses e manter seus privilégios, por meio de *lobby* político e, inclusive, se apropriando dos canais de participação democrática institucionalizados e do meio técnico para legitimar suas ações e projetos. Enquanto que o restante da população, sobretudo a mais pobre, ainda perde na disputa por espaços de decisão e isso se reflete na perda de seus espaços na cidade e na capacidade de exercício da sua cidadania.

Por fim, o Estatuto da Cidade é uma conquista social, construída a partir de lutas pelo direito à cidade. Representa um instrumento de resistência para enfrentar as injustiças e desigualdades que são geradas pela (re)produção dos espaços urbanos na realidade brasileira. Portanto, seu legado não deve ser esquecido e o debate deve continuar, pois trata-se de um projeto em disputa, revelando que sua implementação é mais do que um processo a ser superado, é um processo a ser assumido e conquistado pela sociedade que deseja sua transformação.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânea. **Direito à moradia:** instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas, FASE, IPPUR, 1997.

ALMEIDA, Gerson; MENEGAT, Rualdo. (org.). **Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades:** estratégias a partir de Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

ALMEIDA, Luiz Felype. **O Estatuto da Cidade e o cumprimento da função social da propriedade:** O que ficou, pra onde vai? In: ENCONTRO NACIONAL ANPUR, 16, 2016, Belo Horizonte. Anais.

ALONSO, Antônio; BANDEIRA, Pedro. Crescimento inter-regional no RS, nos anos 80. In: ALMEIRA, Pedro (Coord.). **A economia gaúcha e os anos 80:** uma trajetória regional no contexto da crise brasileira. Porto Alegre: FEE, 1990. p. 67-130.

ALONSO, Antônio. **O cenário regional gaúcho nos anos 90:** convergência ou mais desigualdade? Indicadores Econômicos FEE. Porto Alegre, v. 31, p. 97-118, n. 3. Nov.2003.

_____. **A emergencia de aglomerações não metropolitanas no Rio Grande do Sul.** Indicadores Econômicos FEE. Porto Alegre, v. 37, p. 1-20, n. 3. Nov.2009.

AMORIM FILHO, Oswaldo; SERRA, Rodrigo. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, Thompson; SERRA, Rodrigo (org.). **Cidades Médias Brasileiras.** Rio de Janeiro: IPEA, 2001. p. 1-34.

ANDRADE, Thompson; SERRA, Rodrigo. Introdução. In: ANDRADE, Thompson; SERRA, Rodrigo (org.). **Cidades Médias Brasileiras.** Rio de Janeiro: IPEA, 2001. p. V-X.

ANJOS, Flávio; CALDAS, Nádia; SIOLVA, Fernando; et al. Sobre 'Efígies e Esfinges': Indicações Geográficas, capital social e desenvolvimento territorial. In: DALLABRIDA, Valdir (Org.). **Território, identidade territorial e desenvolvimento regional:** reflexões sobre indicação geográfica e novas possibilidades de desenvolvimento com base em ativos com especificidade territorial. São Paulo: Liber Ars, 2013. p. 159-196.

ANTAS JUNIOR, Ricardo. Elementos para uma discussão epistemológica sobre a regulação do território. In: **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 16, pp. 81 - 86, 2004

_____. **Território e regulação:** espaço geográfico, fonte material e não formal do direito. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: FAPESP, 2005.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

ARAGÃO, Thêmis; MARGUTI, Bárbara. Habitação e assentamentos precários no Brasil: trajetória e desafios para o alcance da justiça espacial. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: IPEA, 2016. p. 325-344. ARAÚJO, Marinella; CAMPOS, Mariano; SOARES, Gabriela. **Gestão Democrática das Cidades**: Constituição de 1988 é Efetiva? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO: O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Balanço e Perspectivas, 5, 2008, Manaus. Anais. 103-114. Porto Alegre: Magister, 2009.

ARAÚJO, Rogério; CAMPANTE, Ana. **Estudo de Impacto de Vizinhança**: questões e desafios de sua implementação. Reflexões a partir da experiência de Belo Horizonte. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 17, 2017, São Paulo. Anais.

ARRAIAS, Tadeu. A cidade e a região/a cidade-região: reconhecer processos, construir políticas. In: **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 20, p. 81-91, 2º semestre. 2008.

ACSELRAD, Henri. Paradoxos da Ambientação do Estado Brasileiro: Liberalização da economia e flexibilização das leis. In: RIBEIRO, Ana; LIMONAD, Ester; GUSMÃO, Paulo (Orgs.). **Desafios do Planejamento**. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012. p. 115-136.

BALBIM, Renato; NADALIN, Vanessa. **Padrões espaciais da vacância residencial brasileira**. In: Conferência do Desenvolvimento, 2, 2011, Brasília. Anais.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; NETO, Vicente. **Instrumentos urbanísticos à luz dos Planos Diretores**: Uma análise a partir de um circuito completo de intervenção. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

BARBOSA, Benedito; RODRIGUES, Evaniza. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: Carvalho, Celso; Rossbach, Ana. (org). **Estatuto da Cidade**: Comentado. São Paulo: Aliança das Cidades. 2010. p. 23-34.

BARCELLOS, Tanya; MAMMARELLA, Rosetta. Processos e territorialidades na urbanização do RS. In: CONCEIÇÃO, Octávio et al. (Org.). **A evolução social**. Porto Alegre: FEE, 2010. p. 211-240. (Três décadas de economia gaúcha, 3).

BARCELLOS, Tanya; JARDIM, Maria de Lourdes. **Movimentos pendulares no Rio Grande do Sul: um foco sobre as aglomerações urbanas**. [2008]. Disponível em:< <http://www.fee.rs.gov.br/tesdes/movimentos-pendulares-no-rio-grande-do-sul-um-foco-sobre-as-aglomeracoes-urbanas/>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

BASSUL, Roberto. **Avanços e Obstáculos para a Implementação do Estatuto da Cidade [2011]**. Disponível em:

<http://www.esdm.com.br/include%5CdownloadSA.asp?file=downloads%5CEstatutoCidade10PA%20-%20Bassul_20102011120436.pdf>. Acesso em: 01 set. 2016.

BELLET, Carmen; LLOP, José. Prefácio. In: SILVA, William; SPOSITO, Maria Encarnação (org.). **Perspectivas da urbanização**: reestruturação urbana e das cidades. Rio de Janeiro: Consequência, 2017. p. 7-12.

BENTO GONÇALVES. **Plano Diretor (2018)**. Dispõe sobre a ordenação territorial do município de Bento Gonçalves e sobre a política de desenvolvimento municipal e de expansão urbana, aprova o Plano Diretor municipal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camarabento.rs.gov.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em 17 mar. 2019.

_____. [2017]. **Ofício n° 123/2017**. Encaminhamento do projeto de lei para câmara de vereadores. Disponível em: <<http://www.camarabento.rs.gov.br/processo-legislativo/materias-legislativas>>. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. **Relatório da 1ª etapa**: Revisão e Atualização do Plano Diretor de Bento Gonçalves. Disponível em: <<http://ipurb.bentogoncalves.rs.gov.br/uploads/downloads/2-etapa1-Relatorio-07-04-etapa1.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2018.

BERTÊ, Ana Maria; LEMOS, Bruno; TESTA, Grazieli, et al. Perfil socioeconômico: Vale do Rio Pardo. In: **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, n. 26, edição especial, p. 984-1025, 2016a.

_____. Perfil socioeconômico: Vale do Rio Pardo. In: **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, n. 26, edição especial, p. 774-821, 2016b.

BOTELHO, Adriano. A cidade como negócio: produção do espaço e acumulação de capital no município de São Paulo. In: **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n 18, p. 15-38, 2º semestre. 2007.

BOURDIEU, Pierre. **Efeitos de lugar**. In: BOURDIEU, Pierre (org). A miséria do Mundo. Rio de Janeiro: Vozes, 1993. p. 159-166.

BRANCO, Maria. Cidades Médias no Brasil. In: SPOSITO, Maria Encarnação. **Cidades médias**: espaços em transição. Expressão Popular: São Paulo, 2007. p. 245 - 364.

BRANDÃO, Antônio; CASTRO, César; NETO, Aristides. Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início do século XXI. In: BRANDÃO, Antônio; CASTRO, César; NETO, Aristides (orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. p.429-470.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17 nov. 2018.

_____. **Estatuto da Cidade (2001)**. Regulamenta os art 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 19 jan. 2019.

BREITBACH, Aurea. **O desenvolvimento da região de Caxias do Sul**. In: Encontro estadual de Geografia, 21, 2001, Caxias do Sul. Anais.

BRUNO, Ana Paula. Desdobramentos do Estatuto da Cidade no nível federal: a atuação do Ministério das Cidades em política urbana. In: ROSSBACH, Anacláudia (org). **Estatuto da Cidade: A velha e a nova agenda urbana: Uma análise de 15 anos da lei**. São Paulo: Cities Alliance, 2016. p. 51-67.

BURNETT, Carlos. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: A Fetichização dos Planos Diretores Participativos**. São Luís: UFMA, 2009. Tese (Doutorado em Políticas Públicas).

CAMPOS, Heleniza; SILVEIRA, Rogério. Urbanização e dinâmica socioespacial nas aglomerações urbanas da Região dos Vales, RS. In: HEIDRICH, Álvaro; et al (org.). **Estrutura e dinâmica socioespacial das aglomerações urbanas em tempos de globalização**. Porto Alegre: Letra1, 2016. p. 7-24.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial em São Paulo**. 2ª ed. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia, 1998.

CAPRARA, Bernardete; TORRES, Rozalia. Os papéis dos agentes econômicos, políticos e religiosos na evolução urbana de Bento Gonçalves. In: **Boletim Gaúcho de Geografia**, n. 37, p.85-101, 2011.

CARLOS, Ana. **O espaço urbano: Novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

_____. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 2015.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. Brasília: IPEA, 2016. p. 205-231.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

CHATEL, Cathy; SPOSITO, Maria Encarnação. Forma e Expansão Urbanas no Brasil: fatos e hipóteses. Primeiros resultados do Banco de dados BrasilPolis. In: **Revista Cidades**, n. 21, v. 21, p. 108-152, 2015.

COÊLHO, Vitarque. A política regional do governo Lula (2003-2010). In: BRANDÃO, Antônio; CASTRO, César; NETO, Aristides (orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. p.65-98.

CORRÊA, Roberto. **O Espaço Urbano**. Rio de Janeiro: Ática, 1989.

_____. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana (org.). **A produção do espaço urbano**. São Paulo: Centexto, 2011. p. 41-51.

_____. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, Maria Encarnação. **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 23-34.

_____. Cidades médias e rede urbana. In: SILVA, William; SPOSITO, Beltrão (org.). **Perspectivas da urbanização: reestruturação urbana e das cidades**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017. p. 29-38.

CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual**. Brasília: IPEA, 2017.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e Políticas Urbanas no Brasil: Uma Introdução. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Políticas Urbanas no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p.12-51.

_____. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânea; FERNANDES, Edésio; (org). **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 03-23.

_____. Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrédito ou razão de otimismo? In: ROSSBACH, Anacláudia (org). **Estatuto da Cidade: A velha e a nova agenda urbana: Uma análise de 15 anos da lei**. São Paulo: Cities Alliance, 2016. p. 28-49.

FERREIRA, João; MARICATO, Erminia. Operações Urbanas Consorciadas: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento das desigualdades? In: OSÓRIO, Letícia (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

FERREIRA, João. **Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. [2003]. Disponível em: <www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/Vconfcidades.doc> Acesso em: 27 set. 2016.

FURTADO, Fernanda; JORGENSEN, Pedro; OLIVEIRA, Teresa, et al [2006]. **Outorga Onerosa do Direito de Construir: Panorama e Avaliação de Experiências Municipais**. Working Paper. Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: <www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/1750_972_Furtado%20Portuguese%20Final.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

FIORI, Tomás. Economia e política do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul. In: BRANDÃO, Antônio; CASTRO, César; NETO, Aristides (orgs.).

Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. p.307-346.

FROHLICH, Camila. **Loteamentos e condomínios fechados na cidade média de Santa Cruz do Sul-RS:** Uma análise sobre a constituição das áreas verdes. 2015. 120 f. Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2015.

GALINDO, Ernesto. Conexão Urbano-Rural. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III:** um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: IPEA, 2016. p. 161-180.

GARCIA, Ricardo; MATOS, Ralfo; RAMOS, Edivaldo. As cidades médias como nódulos de equilíbrio da rede de cidades. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.121, p. 41-63, jul./dez. 2011.

GUIMARÃES NETO, Leonardo; BRANDÃO, Carlos Antonio. **A formação econômica do Brasil e a questão regional.** In: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper41.pdf>

HARVEY, David. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. In: **Novos Cadernos NAEA.** v. 12, n. 2, p. 269-274, dez. 2009.

HEIDRICH, Álvaro; TARTARUGA, Iván; FEDOZZI, Luciano; et al. Introdução. In: HEIDRICH, Álvaro; et al (org.). **Estrutura e dinâmica socioespacial das aglomerações urbanas em tempos de globalização.** Porto Alegre: Letra1, 2016. p. 7-24.

HOSHINO, Tiago; WÜTRICH, Fabiana; JACOBOVSKI, Alessandra; et al. **Do Estudo de Impacto de Vizinhança e sua impostergável regulamentação e implementação no município de Curitiba:** análise comparativa e recomendações. Projeto Cidade em Debate (UFPR/UP/MPPR), 2014. Disponível em <http://www.academia.edu/26548197/Do_Estudo_de_Impacto_de_Vizinan%C3%A7a_e_de_sua_imposterg%C3%A1vel_regulamenta%C3%A7%C3%A3o_e_implementa%C3%A7%C3%A3o_no_Munic%C3%ADpio_de_Curitiba_an%C3%A1lise_comp_arativa_e_recomenda%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 20 de março de 2019.

HOFF, Tuize. **A cidade e a mulher:** Segregação urbana feminina em Santa Cruz do Sul/RS. 2018. 146 f. Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2018.

HUYER, André. **Descaminhos do planejamento urbano no Brasil:** Tendências atuais de afrontar o Estatuto da Cidade, o caso do Rio Grande do Sul. 2016. 373 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional- Mestrado e Doutorado-) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

JACOBI, Pedro. Movimentos Sociais Urbanos no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, Rio de Janeiro, n. 9, p.221-236, 1980.

JARDIM, Fernanda. **Uma abordagem sobre a atividade do empreendedor imobiliário na implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança**. 2011. 75 f. Monografia (Especialização em Direito Urbano e Ambiental) – Fundação Escola do Ministério Público, Porto Alegre, 2011.

KLINK, Jeroen; ROLNIK, Raquel. **Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano: Por que nossas cidades continuam tão precárias?** In: ENCONTRO NACIONAL ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro. Anais.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LENCIONI, Sandra. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. In: **GEOUSP: Espaço e Tempo**, São Paulo, n.24, p. 109-123, 2008.

LIMA, Jandir; STADUTO, Jefferson; STAMM, Cristiano, *et al.* A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil. In: **Interações**, Campo Grande, v.14, n.2, p.251-265. jul.-dez. 2013.

MARGUTI, Bárbara; COSTA, Marco Aurélio; GALINDO, Ernesto. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos do Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. Brasília: IPEA, 2016. p. 11-28.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilha; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia (orgs.). **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes. 2007. p. 121-192.

_____. O Estatuto da Cidade Periférica. In: Carvalho, Celso; ROSSCACH, Ana Cláudia. **O estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Ministério das cidades, 2010. p. 5-22.

_____. **Impasse da política urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

MARTINS, César. Crescimento e desenvolvimento: uma leitura da Aglomeração Urbana do Sul. In: HEIDRICH, Álvaro; et al (org.). **Estrutura e dinâmica socioespacial das aglomerações urbanas em tempos de globalização**. Porto Alegre: Letra1, 2016. p. 121-148.

MEDEIROS, Valério; HOLANDA, Frederico. **Da colcha de retalhos ao espaço de fragmentação: A perspectiva configuracional em cidades brasileira**. In: XII Encontro

da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém, 2007.

MONTANDON, Daniel; SANTOS JUNIOR, Orlando. Sínteses, desafios e recomendações. In: MONTANDON, Daniel; SANTOS JUNIOR, Orlando (orgs). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 27-56.

MORAES, Fernando; CUNHA, Laurie (org.). **Genealogia dos municípios do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: SPGG, 2018.

NETO, Aristides; COSTA, Marco; RESENDE, Guilherme; et al. Desenvolvimento Territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. In: NETO, Aristides; CASTRO, César; BRANDÃO, Carlos. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 37-64.

OLIVEIRA, Hélio; SOAREAS, Beatriz. Cidade média: apontamentos metodológicos e tipológicos. In: **Caminhos de Geografia**. V.15, dez. 2014. p.119-133.

ORAIR, Rodrigo. Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. Brasília: IPEA, 2016. p. 233-264.

OSÓRIO, Letícia. Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo. In: ALFONSIN, Betânea; FERNANDES, Edésio; (org). **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 03-23.

PADUA, Rafael. Lutas urbanas, cotidiano e emancipação. In: ALVES, Glória; CARLOS, Ana; PADUA, Rafael (orgs.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

PEREIRA, Gislene; WUTRICH, Fabiana. 15 anos de Estatuto da Cidade: Contribuição de Melhoria e a recuperação da valorização. In: **Revista paranaense de desenvolvimento**. V. 37, N. 131, ju/dez. 2016. P. 21-36.

PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS (MUNIC): **Perfil dos Municípios Brasileiro 2001/2015**. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2002/2015.

PINHEIRO, Otilie; ROLNIK, Raquel. **Plano Diretor Participativo: Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

POZZOBON, Regina (coord.). [2011]. **Relatório Estadual de Avaliação Municípios do Rio Grande do Sul**. Relatório de Pesquisa: Rede de Avaliação e Capacitação para a implementação dos Planos Diretores Participativos.

PRESTES, Vanêsa. A Função Social da Propriedade nas cidades: das limitações administrativas ao conteúdo da propriedade. In: **Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. V. 18, jun-jul. 2008.

PRESTES, Vanêsa; VIZZOTTO, Andrea. **Direito Urbanístico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico. 2009.

RIBEIRO; Luiz (coord.). **Movimento Pendular da população na região Sul**: Relatório de atividades 4. [2009]. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopolos.net/obs/images/abook_file/pendular_sul.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2017.

ROSSBACH, Anacláudia. Notas Finais. In: ROSSBACH, Anacláudia (org). Estatuto da Cidade: **A velha e a nova agenda urbana**: Uma análise de 15 anos da lei. São Paulo: Cities Alliance, 2016. p. 120-122.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto das Cidades**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações. 2002.

_____. Democracia no fio da navalha: Limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. In: **Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais** (on line), v.11, n. 2, nov. de 2009, p. 31-50.

_____. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, Ana Clara; VAZ, Lilian; SILVA, Maria Lais (Org.). **Leituras da cidade**. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012. p. 87-104.

SANT'ANA, Marcel et al. Introdução. In: MONTANDON, Daniel; SANTOS JUNIOR, Orlando (orgs). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 13-26.

SANTA CRUZ DO SUL. **Plano Diretor (2007)**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Social e Urbano do Município de Santa Cruz do Sul e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-complementar-335-03-01-2007-14946/termo:Plano%20Diretor>>. Acesso em 17 mar. 2019.

_____. **Diagnóstico para revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Social e Urbano**. Disponível em: <http://www.santacruz.rs.gov.br/epd/Fundamentacao_Diagnostico.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2018.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade**: ensaios. Petrópolis: Vozes, 1982.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. O território e o saber local: algumas categorias de análise. In: **Cadernos IPPUR**, ano 13, nº 2, 1999. p. 15-26

_____. Milton. Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial. In: **Revista TERRITÓRIO**, ano IV, n. 6, jan./jun. de 1999, p. 5-20.

_____. **A natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. São Paulo: USP, 2006.

SAULE JUNIOR, Nelson (org.). **Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabbris. 2007.

SILVEIRA, Rogério. **Mercado imobiliário, redes de crescimento e práticas espaciais na (re)produção da cidade de Santa Cruz do Sul – RS**. In: Encontro de geógrafos da América Latina, 10, 2005, São Paulo. Anais.

SILVEIRA, Rogério; BRANDT, Grazielle; SILVEIRA, Rosí, et al. **Cidades médias e gestão do território na região dos Vales – Rio grande do Sul – Brasil**. In: Simpósio Latinoamericano de Estudos de Desenvolvimento Regional (SLAEDR): Possibilidades de Desenvolvimento em Territórios Periféricos, 1, 2018, Ijuí. Anais.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DO RS. Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul [2017]. Disponível em: <<http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/default.asp>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

SOARES, Beatriz. Repensando as cidades médias brasileiras no contexto da globalização. In: Revista **Formação**, Presidente Prudente, v. 1, n. 6, 1999, p. 55-63.

_____. Cidades médias: anotações preliminares. [2006]. Documento apresentado para discussão. II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/confest_e_confega/pesquisa_trabalhos/arquivosPDF/M593_01.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

SOARES, Paulo. A urbanização no Rio Grande do Sul: as cidades médias e o território. In: PEREIRA, Elson; DIAS, Leila. (Org.). **As cidades e a urbanização no Brasil: passado, presente e futuro**. Florianópolis: Insular, 2011. p. 211-228.

_____. Regiões Metropolitanas ou aglomerações urbanas? Contribuição para o debate no Rio Grande do Sul. In: **Ensaio FEE** (on line), v.36, n. 2, p. 323-342. Número especial (7º EEG FEE – PUCRS), 2015.

SOUZA, Alberto. Planejando o Território Regionalmente: Planos Diretores para Além dos limites Municipais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO: **O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988: Balanço e Perspectivas**, 5, 2008, Manaus. Anais. Porto Alegre: Magister, 2009. p. 313-324.

SOUZA, Marcelo. **O desafio Metropolitano: Um estudo sobre a Problemática Sócio-espacial nas metrópoles Brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. **Mudar a cidade: Uma introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2008a.

_____. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2008b.

SOUZA, Mariana. Território normado: O caso dos condomínios horizontais fechados no litoral norte do Rio grande do Sul. In: SILVEIRA, Rogério; SOUZA, Mariana (orgs.). **Norma e território: contribuições multidisciplinares**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017.

SPADARI, Marlise. **Evolução de Ocupação Territorial do Município de Bento Gonçalves**. In: Encontro de Jovens Pesquisadores, 17, 2009, Caxias do Sul. Pôster.

SPOSITO, Maria Encarnação. A gestão do território e as diferentes escalas da centralidade urbana. **Revista Território**, Rio de Janeiro, Ano III, n. 4, jan/jun, 1998.

_____. O desafio metodológico da abordagem interescalar no estudo de cidades médias no mundo contemporâneo. In: CIDADES. V.3, n.5, 2006, p.143-157.

VAINER, Carlos. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: **CADERNOS IPPUR**, n.2, Ano XV, Ago-Dez / n.1 Ano XVI, Jan-Jul, 2001-2002.

_____. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilha; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia (orgs.). **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes. 2007. p. 75-103.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP:Lincon Institute, 2001.

_____. A segregação urbana e a Justiça (ou A Justiça no Injusto Urbano). **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n.44, p.341-346, jul/set, 2003.

_____. **As Ilusões do Plano Diretor**. [2005]. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 01 set 2016