

Legislação urbana e desenvolvimento municipal

Rosa Maria Locatelli Kalil ¹, Adriana Gelpi ²

¹ Universidade de Passo Fundo, Campus I, BR-285, km 171, CEP 99001-970, Passo Fundo, Brasil, kalil@upf.br

² Universidade de Passo Fundo, agelpi@upf.br

RESUMO

O trabalho aborda o tema da implantação de legislação urbanística em municípios na região da Produção, norte do estado do Rio Grande do Sul. Tem por objetivo analisar a existência de plano diretor ou lei de diretrizes urbanísticas nos municípios da região da Produção, e sua relação com o desenvolvimento urbano. Verifica-se a existência de políticas públicas de desenvolvimento nos municípios, fragilidades ou potencialidades de planejamento urbano para o ordenamento urbano. O trabalho contribui para o planejamento regional e municipal, e na definição de políticas de desenvolvimento urbano e municipal.

Palavras-chave: legislação urbanística; desenvolvimento urbano; políticas públicas municipais.

Urban legislation and municipal development

ABSTRACT

The work addresses the issue of deployment of urban laws in municipalities in the region of production, north of Rio Grande do Sul. It analyzes the existence of the master plan or guidelines law in urban counties of the region's production and its relationship with urban development. It is the existence of public policy development in municipalities, weaknesses or potential of urban planning to urban planning. The work contributes to regional and municipal planning, and policymaking of urban development and municipal.

Key-words: urban laws, urban development, municipal public policies.

1. INTRODUÇÃO

A construção do território brasileiro sobre novas bases municipais tem sido um tema debatido em várias publicações (RUCKERT, 1996; HAESBAERT, 2003). No presente trabalho, busca-se avançar sobre o tema, abordando a questão da construção e transformação do território brasileiro, sustentada sobre a reestruturação e dinamização das áreas municipais, comparando imaginários urbanos, estruturas territoriais, legislação e planejamento sob novos paradigmas, focados especialmente na regulamentação que envolve questões urbano-ambientais trazidas pela Agenda 21, pelo Habitat, pela Eco 92, e em particular, pelo Estatuto da Cidade.

Como estudo de caso, abordaremos a questão a Região do Conselho Regional de Desenvolvimento da Produção (Condepro), situada ao norte do Rio Grande do Sul, que se estrutura sobre 23 municípios, sendo 15 deles emancipados a partir de 1987. Neste trabalho constatou-se que, silenciosamente, vários municípios, têm buscado atender metas de planejamento, que contemplem a sustentabilidade urbana e o pleno desenvolvimento das funções sociais e comunitárias preconizadas pelo Estatuto da Cidade, procurando garantir ao cidadão, o direito a cidades mais justas social e ambientalmente, conforme preconizam as coordenadas legais.

1.1. Democratização e municipalização no século XX: conquistando territórios e construindo cidadania

De acordo com Carvalho (2005), na segunda metade dos anos 1970, com a distensão do regime militar, houve uma significativa expansão dos movimentos sociais urbanos. Com a democratização do país, os direitos civis foram restituídos, mas continuaram beneficiando apenas pequena parcela da população. Esse período foi testemunho de uma forte urbanização, com a conquista de direitos políticos, mas também da formação de metrópoles com grande concentração de populações marginalizadas. As populações eram privadas de serviços urbanos e também de serviços de segurança e de justiça. As reivindicações, veiculadas pelas associações de moradores, tinham mais êxito quando se tratavam de serviços urbanos do que de proteção de seus direitos civis. Começava uma longa trajetória pelos direitos urbanos e pela cidadania.

A Assembléia Constituinte de 1988 aprovou uma constituição liberal e democrática. Os direitos políticos adquiriram amplitude nunca antes atingida. Mas constata-se que a democracia política não resolveu problemas econômicos, tais como a desigualdade e o desemprego. Continuam os problemas da área social, sobretudo na educação, nos serviços de saúde e saneamento, com o agravamento dos direitos civis no que se refere à segurança individual.

Conforme Rückert (1997), “o debate sobre a descentralização foi enfocado como transferência de competências para os municípios. No início da década de 1990 há uma concepção que integra a descentralização, política social e democracia. A descentralização como processo de distribuição de poder pressupõe fortalecimento das liberdades e direitos políticos, principalmente das instituições representativas, mas nos níveis locais”. Neste sentido, é compreensível que o número de municípios brasileiros tenha aumentado significativamente de 1980 para 2001, traduzindo, de alguma forma, a percepção de democracia através da possibilidade de participação social e política.

De acordo com Silva (2008), assistimos entre 1980 e 2001, uma proliferação de novos municípios: de 3991 municípios em 1980, esse número saltou para 5561 até 2001, ou seja, 1570 novos municípios foram criados num espaço de tempo correspondente a duas décadas. Nota-se que neste processo de criação de cidades e municípios, o fato ocorreu de maneira mais intensa no período de descentralização de poder, bem como de notórias mudanças de caráter político.

Tal situação também se refletiu no estado do Rio Grande do Sul, pois de 152 municípios em 1959, aumentou para 496 municípios em 2003, ou seja, foram criados mais 344 municípios em quatro décadas. A maior divisão municipal ocorreu na região norte do Estado, de ocupação mais tardia e de uso agrícola em propriedades rurais de menor porte do que na região sul do Estado. (Fig. 1).

Para Anjos (2007), foi no final do século XX, no contexto do resgate municipal e da cidadania, que o modo metropolitano de vida começou a ser percebido nas cidades de menor porte. As cidades de porte médio ganharam espaço no cenário econômico nacional, num processo de desconcentração industrial, configurando uma dinâmica que promoveu a produção de um espaço urbanizado mais disperso, obedecendo a uma lógica urbana a partir de grandes eixos de desenvolvimento.

Desse crescimento urbano e excludente, emergiram diversas questões associadas à forma desigual de acesso aos benefícios trazidos pela urbanização, assim como aos conflitos e incompatibilidades de uso e ocupação do território, surgindo marcas de degradação urbanas e ambientais comprometedoras das condições de moradia em diferentes escalas.

1.2. Século XXI, o Estatuto da Cidade e os novos paradigmas

Na década de 1980, com a democratização do país, foram colocadas em xeque e em debate questões como o acesso e direito universal à cidade e à habitação, a sustentabilidade social e ambiental das suas populações, continuando ou gerando novas lutas, que culminaram num movimento para a reforma urbana.

Como resultado dos anos de luta em defesa da moradia e da cidade para todos, na elaboração da Constituição Federal de 1988, houve a inclusão do capítulo que tratou da política urbana, através de instrumentos que visaram garantir, no âmbito municipal, o direito à cidade, à defesa da função social da cidade, da propriedade e da democratização da gestão urbana. O Estatuto da Cidade, lei nº 10257, estabelece normas gerais aplicadas à matéria urbanística, numa clara evolução de conceitos urbanos, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade.

A Constituição de 1988 tornou obrigatório o plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes. Isto significa que o uso dos instrumentos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal tem seu uso subordinado ao plano diretor.

O Estatuto da Cidade veio contribuir para o avanço na área, introduzindo temas de reforma urbana e dispositivos que buscam princípios de justiça social no âmbito urbano. De acordo com esse estatuto, cabe aos municípios aplicarem as diretrizes gerais, conforme suas especificidades e realidades locais, devendo para tanto, constituir uma ordem legal própria e específica, tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor.

Na esteira da discussão das questões do Estatuto da Cidade, temas importantes para a vida nas cidades brasileiras, são objeto de debates, planejamento e revisão de planos diretores. Propõe-

se novas leis urbanas, que abordam itens relativos à regularização fundiária, ou ainda ao uso do solo urbano, à problemática da relação entre o campo e a cidade. Na implementação do Estatuto da Cidade, o Brasil e seus municípios rompem com a tradição civilista e a concepção individualista do direito de propriedade imobiliária, que tem orientado grande parte da doutrina jurídica e dos tribunais ao longo do processo de urbanização intensiva brasileira, sendo uma mudança de paradigmas conceituais sobre a cidade formal e informal. Neste sentido, a agenda municipal se amplia, pois além da identidade urbana contemporânea buscada, de forma inerente, pelos gestores municipais, novos elementos devem ser incorporados à legislação para implementação do fato municipal.

1.3. O município e as questões urbano-ambientais

Lucion (2006) coloca que a humanidade encontra-se frente a um grande desafio, representado pelo agravamento dos problemas sociais e ambientais. Aponta o modelo de desenvolvimento adotado mundialmente, alicerçado apenas no crescimento econômico e na lógica de mercado, como um dos fatores que tem produzido graves conseqüências e interferido significativamente na qualidade de vida das pessoas, e em especial, no ambiente das cidades e na sustentabilidade dos centros urbanos.

Francisconi (1994) observa que a atenção concedida pela União à questão urbana nos anos setenta e oitenta, foi substituída pela questão ambiental e pela busca do desenvolvimento sustentável dos anos noventa. Essa nova direção seguiu as tendências mundiais da preservação e renovação do ambiente natural, ainda não equacionada no meio urbano.

No Brasil, a questão ambiental somou-se ao municipalismo, na própria Constituição de 1988, quando além do ponto de vista institucional, avançou-se também na questão conceitual, e de uma visão preservacionista, passou-se a agregar conceitos de qualidade de vida e de desenvolvimento sustentável.

Para Mello (2006), aliado ao crescimento das cidades, é urgente a luta pela qualidade de vida, buscando-se superar a dicotomia entre espaço natural, construído e comprometido ambientalmente. Reconhece que o planejamento ambiental deve fornecer sistemas de infraestrutura ambientalmente saudáveis que possam ser traduzidos pela sustentabilidade do desenvolvimento urbano, atrelado à disponibilidade dos suprimentos de água, da qualidade do ar, da drenagem, dos serviços sanitários e no trato do rejeito de lixo sólido e perigoso.

Mesmo assim, o planejamento sob a égide do Estatuto da Cidade, preocupado com a sustentabilidade urbana, no sentido pleno da distribuição equitativa de suas facilidades, tem muitas limitações, que Villaça (1999) e Maricato (2001), colocam: os problemas a serem atacados num plano diretor, bem como suas prioridades (dos problemas, não das obras), são uma questão política e não técnica, devendo estar nas plataformas dos movimentos populares e dos partidos políticos. Nesta direção os municípios devem procurar orientar seus planos diretores, instrumentalizando-os para a captação da valorização imobiliária da qual ele e a sociedade como um todo são os agentes. A terra urbana, a terra equipada, eis o grande objeto do plano diretor.

Na busca pela implementação do Estatuto da Cidade, o Brasil e seus municípios rompem com a tradição civilista e a concepção individualista do direito de propriedade imobiliária, que tem orientado grande parte da doutrina e das decisões jurídicas ao longo do processo de urbanização intensiva brasileira, sendo uma mudança de paradigmas conceituais sobre a cidade formal e informal.

Em trabalho de Gelpi e Kalil (2007) constatou-se que, silenciosamente, com maior ou menor agilidade, vários pequenos municípios (no Condepro), têm buscado atender metas de planejamento, que contemplem a sustentabilidade urbana e o pleno desenvolvimento das funções sociais e comunitárias, procurando garantir ao cidadão, o direito á cidades mais justas social e ambientalmente.

1.4. O processo participativo, a participação democrática?

O Ministério das Cidades incorporou para sua competência, entre outras questões, as áreas do transporte e mobilidade urbana, trânsito, a questão fundiária e o planejamento territorial, conclamando através de um grande pacto, a construção de uma Política de Desenvolvimento Urbano – PNDU, que desencadeou o processo de conferências municipais, realizadas em 3457 dos 5561 municípios do país durante os anos de 2005 e 2006.

Nessas conferências municipais, um evento improvável no período de exceção, discutiram-se, de alguma forma, a cidade e as questões urbanas em nível nacional. Ou seja, em mais de 60% dos municípios brasileiros, as questões básicas de planejamento municipal foram abordadas, talvez, pela primeira vez, ou retomadas, e discutidas em novas bases. O fato culminou com a Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003, elegendo o Conselho das Cidades e estabeleceu os princípios e diretrizes da PNDU. Este processo teve como objetivo, alimentar os encontros municipais, estaduais e também os debates dos vários segmentos envolvidos com o desenvolvimento urbano: movimentos sociais, empresários, parlamentares, universidades, centros de pesquisa, ONGs, sindicatos e entidades profissionais.

O Ministério das Cidades entendeu ser importante a participação dos entes federativos na formulação de propostas, tendo em vista as competências estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. O objetivo é a busca da equidade social, maior eficiência administrativa, ampliação da cidadania, sustentabilidade ambiental e respostas aos direitos das populações vulneráveis. Para tanto, o Ministério das Cidades (2004) concebe que o planejamento, a gestão territorial e fundiária devem ser desenvolvidas no âmbito de cada município, e para isto, o apoio do governo federal é considerado fundamental, pois concentra parcela significativa dos meios de financiamento à sua implementação. Nestas questões residem grandes desafios às políticas federais, pois se pretende participação democrática e competência frente à conhecida fragilidade técnico-institucional das administrações municipais e à falta de coesão comunitária.

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

2. IMPLEMENTANDO NOVOS PARADIGMAS – ESTUDO DE CASO NO RIO GRANDE DO SUL

2.1. A regionalização no RS, novas exigências frente ao velho planejamento

Conforme Ruckert (1997), o debate sobre o federalismo no Brasil ressurgiu na década de 1980, associado à democratização do país e a descentralização de um Estado desenvolvimentista falido. Com a fragilização financeira do Estado e sua debilidade política, tem-se o retorno da questão regional com ênfase em “novos” discursos sobre a descentralização e a regionalização.

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

Para Becker (2000), existe a tendência irreversível da passagem das mega decisões, das macropolíticas, dos grandes projetos de desenvolvimento como forma predominante para uma crescente participação das micro decisões, das micro políticas e dos pequenos projetos, que levam à definição e constituição de múltiplos modelos e múltiplas formas de inserção de cada conjunto ou comunidade, no processo global de desenvolvimento.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, os COREDES, criados pela Constituição Estadual e regulamentados em 1994, são um fórum de discussão e decisão sobre políticas que visam o desenvolvimento regional (FEE, 2006). Objetivam a promoção do desenvolvimento compatibilizando competitividade, equidade e sustentabilidade. Em 2008, encontram-se agrupados em vinte e oito conselhos regionais, constituídos como pessoas jurídicas de direito privado sob a forma de associação civil (RIO GRANDE DO SUL, 2008). São congregados e representados pelo Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, criado em 1992, igualmente com estatuto próprio. (BECKER, 2000, p. 127-174).

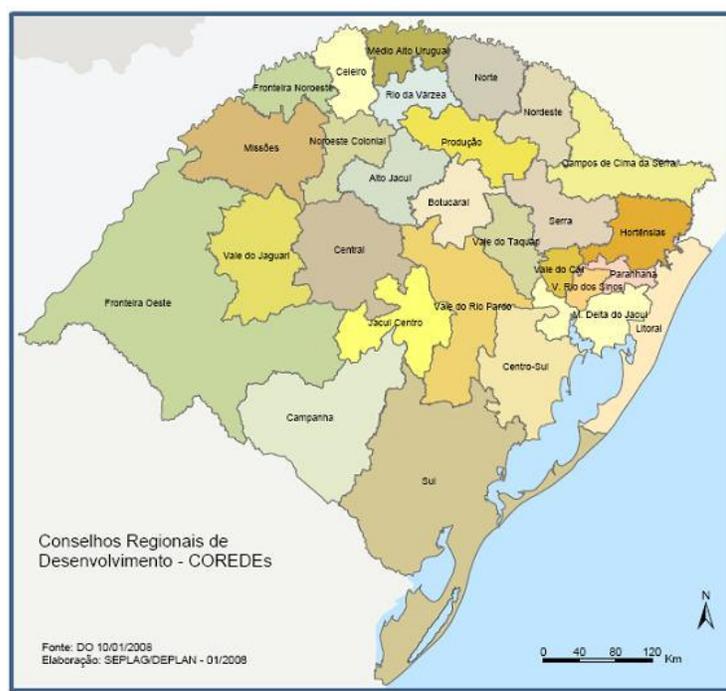
2.2. Caracterizando a Região da Produção, RS

A região do COREDE abrangida pelo Conselho Regional de Desenvolvimento da Região da Produção (CONDEPRO), em função de seu intenso processo de urbanização, está sofrendo uma reestruturação produtiva em nível regional, deslocando o foco do setor agropecuário para os setores de comércio, indústria e de prestação de serviços, interferindo no desenvolvimento econômico-social da região e de seus vinte e três municípios. (Fig. 1).

Esta região localiza-se no norte do Rio Grande do Sul, abrangendo uma população de 351.314 habitantes (base 2004), compreendida numa área total de 7.494,3 km². A área efetivamente urbanizada (cidades e distritos) é de cerca 50 km² (Embrapa, 2006).

Análise classificatória da população dos municípios da região da Produção demonstra que os municípios com população urbana menor do que 5 000 habitantes são em número de 18 (78,26 % do total de municípios) e concentram apenas 14,55% da população. Os municípios com população urbana entre 5 000 e 20 000 habitantes são em número de 2 (8,70 % do total de municípios) e concentram 5,23 % da população. O município com população urbana entre 20.000 e 50.000 habitantes é de apenas um (4,34 % do total) e concentra 9,37% da população. Há também apenas um município com população urbana entre 100.000 e 500 000 habitantes, (4,34 % do total de municípios), e o mesmo concentra 53,33% da população total da região.

Figura 1: Divisão do estado do Rio Grande do Sul em Conselhos Regionais de Desenvolvimento (2008)



Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2008.

Tais diversidades refletem-se na situação urbana dos municípios, alguns com urbanização vasta e consolidada e outros com incipiente arruamento em sedes municipais desprovidas de infra-estrutura. Considerando as exigências do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002), apenas três municípios (13,04%) têm população superior a 20.000 habitantes, com obrigatoriedade de elaboração de plano diretor participativo até outubro de 2006. No entanto, diversos outros se encontram classificados como municípios de interesse turístico, devendo elaborar seus planos a partir do conhecimento da realidade municipal, tanto da área urbana quanto rural, bem como de suas interações e articulações com o espaço regional, tomado aqui como o da região da Produção.

2.3. Região da produção: participando de um processo

Sendo assim, a partir do trabalho intitulado “Desenvolvimento urbano da Região da Produção: diagnóstico com base no Estatuto da Cidade (KALIL, 2007)”, buscou-se verificar como o planejamento urbano e a governança municipal tem buscado implementar a normatização federal no norte do estado do Rio Grande do Sul.

Constata-se que a obrigatoriedade da elaboração ou revisão do Plano Diretor nos municípios com população acima de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de áreas de interesse turístico, inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, ou ainda, onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 2002) é uma tarefa complexa.

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

2.4. Espaço urbano ou sede político-administrativa?

Dos municípios criados na Região da Produção após 1966, todos possuem população total abaixo de cinco mil habitantes e a maior parte (17 municípios) não supera 3 mil habitantes. São de pequeno porte, podendo comparar-se, talvez, com um pequeno bairro de cidade média ou mesmo um condomínio em uma grande cidade.

Percebe-se que a motivação para as emancipações não partiu da dimensão urbana, de concentração ou densidade populacional dos municípios ou distritos e de suas áreas urbanas. A motivação tem sido política e administrativa. No campo político, há busca de autonomia de pequenas comunidades rurais, independência dos interesses políticos dos municípios de origem e participação popular mais intensa no governo local. No campo administrativo, há a busca pela autonomia na gestão dos recursos públicos e especialmente na política de investimentos em sistema viário e equipamentos comunitários e públicos, precariamente atendidos pelas administrações municipais.

O espaço urbano é assim denominado, por constituir-se a sede municipal, embora em termos de urbanização deixe a desejar. Muitas dessas minúsculas cidades se organizaram nas sedes de antigos distritos ou de pequenas comunidades, em torno da igreja, da escola ou cooperativa. Outras constituíram nova sede, desmembrando parte de glebas rurais para formar um núcleo administrativo: capela, prefeitura, câmara de vereadores, escola, posto de saúde, agência de correios e telégrafos e agência bancária, poucos estabelecimentos comerciais e de serviços.

Na maioria dos municípios estudados a área urbanizada é pequeníssima, não ultrapassando cinco km². Quanto à morfologia urbana, a maioria dessas cidades apresenta-se quase como uma vila colonial ou como se divertem os próprios moradores “trata-se de uma cidade de primeira”, pois ao engatar a primeira marcha do veículo, o motorista já terá cruzado a área urbana.

3. DISCUTINDO OS RESULTADOS OBSERVADOS

- *Elaboração e revisão de planos diretores:*

Na Região da Produção, os municípios de médio porte e mais antigos, como Passo Fundo e Carazinho, efetuaram a elaboração ou revisão dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano ou Integrado até dezembro de 2006.

Os municípios menores, como Casca e Marau estão em processo de elaboração dos seus planos diretores e outros já demonstraram interesse em iniciar o processo, visando utilizar instrumentos do Estatuto da Cidade e concorrer às verbas de programas públicos federais ou

internacionais. Os municípios de pequeno porte não contam com legislação urbanística, nem equipe para dar início ao processo de planejamento urbano.

- *A morfologia urbana*

Os pequenos municípios têm suas sedes com morfologia de pequenas vilas rurais, com pouca distinção entre o espaço rural e urbano. A pavimentação do sistema viário e implantação de equipamentos comunitários é o centro das preocupações do planejamento urbano. O desenho da malha viária segue a topografia e as vias existentes, ou tem malha ortogonal, com pouca ocupação e densidade. As diretrizes urbanísticas são bastante precárias, levando à ocupação irregular de áreas de proteção ambiental e ao descaso com a questão de saneamento.

Os municípios de porte médio apresentam uma diversificação maior na sua morfologia, com densificação construtiva e de ocupação do solo na área central e bairros com uso mais extensivo, ou de ocupação com habitações subnormais. Em geral, a infraestrutura urbana apresenta-se mais consolidada e qualificada na área central e precária nas áreas periféricas, denotando uma desigualdade social e econômica da população e distinção no atendimento pelo poder público. Contudo, observa-se, a preocupação maior com o embelezamento urbano do que com a qualidade urbana, processos precários de organização do espaço municipal e da sede urbana, comprometendo o uso atual e futuro, tanto na questão física, quanto na função social da cidade.

- *Saneamento básico*

A precariedade do saneamento surge como elemento comum aos municípios da região. Os municípios de pequeno porte têm dificuldades no abastecimento de água, pois não dispõe de redes gerais com tratamento, distribuição e controle sanitário adequado. No tocante ao esgoto sanitário, raríssimas parcelas da área urbana são atendidas por rede de coleta e tratamento de esgoto, pouquíssimos investimentos públicos e questões de gestão comprometendo os indicadores sociais e a qualidade de vida da população.

- *Programas e projetos de saneamento, desenvolvimento urbano e habitacional com recursos externos:*

A maioria dos municípios da região da Produção implementou projetos em áreas urbanas e rurais com financiamentos próprios, da União, do Estado do Rio Grande do Sul e recursos geridos pela Caixa Econômica Federal, especialmente na área habitacional, de saneamento e infra-estrutura urbana. As melhorias habitacionais nas áreas rurais estão resultando em menor êxodo rural, fixando a população no município, contribuindo para o crescimento populacional e socioeconômico dos municípios.

- *Estabelecimento de consórcios intermunicipais:*

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

- *Atendimento à legislação de responsabilidade fiscal pelo executivo*

Os dirigentes e técnicos municipais têm procurado capacitar-se e agir com maior rigor na elaboração e cumprimentos de orçamentos municipais e na aplicação de verbas públicas federais, estaduais e de parcerias internacionais. Este cuidado envolve desenvolvimento urbano, tanto no planejamento quanto na gestão das políticas, buscando consonância com a legislação e os planos governamentais estaduais e federais. Contudo, seu grau de capacitação técnica é muito restrito, requerendo programas de integração e treinamento.

- *Organização municipal em torno da questão do desenvolvimento turístico:*

Diversos municípios organizaram-se ou passaram a compor associações ou roteiros turísticos regionais. Como exemplo, os municípios Casca, Marau e Vila Maria, passaram a integrar a Atuaserra (Associação de Turismo da Serra Nordeste), outros a Rota dos Trigais e Rota das Terras. Preocupam-se em planejar mecanismos e implantar estratégias que tragam o desenvolvimento sustentável para a região, rica em natureza e cultura.

- *A questão ambiental*

A legislação ambiental está sendo aplicada com maior rigor pelas autoridades e a comunidade conscientiza-se sobre os danos ambientais do uso indiscriminado dos recursos naturais, mesmo em municípios de menor porte. O Ministério Público, os órgãos reguladores das questões ambientais, de direitos humanos e outros de impacto urbano têm exigido ações de prevenção, mitigação e recuperação no espaço urbano e municipal. Tais situações contribuem para aplicação de investimentos nessas áreas, e especialmente na criação dos organismos de fiscalização e regulação, gerando igualmente programas de capacitação técnica e social sobre essas questões no âmbito regional e municipal. Têm sido freqüentes os programas de formação, cursos e seminários sobre as questões regionais, municipais e urbanas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

- *Mudanças transformadoras positivas?* Tudo indica que são mudanças que permanecerão, terão continuidade e serão incorporados aos procedimentos de planejamento e de gestão urbanos.
- *Momentos de inflexão na história?* A participação da comunidade, na forma democrática e direta que é permitida pelo plano diretor participativo e pelos conselhos municipais, retoma o protagonismo da comunidade na decisão sobre o espaço local.
- *Novas fases de apropriação e construção da cidade?* Com certeza, os processos participativos e as exigências legais forçam a uma formação permanente dos agentes públicos, comunitários e técnicos que resultarão numa composição que espelhará a dinâmica dos diversos interesses na construção da cidade mais saudável e sustentável.

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

No final do século XX, observava-se a preocupação de urbanização intensa, indicada pelas numerosas emancipações e as tímidas tratativas de planejamento urbano. O foco centrava-se na organização do sistema viário, parcelamento do solo, criação de redes infra-estrutura urbana, controle da densificação construtiva e embelezamento. Como indicativo, as leis de diretrizes urbanas e códigos de obras elaborados, aplicados e compreendidos por grupos restritos de técnicos, parlamentares ou profissionais.

No início do século XXI, acresce-se a legislação do Estatuto da Cidade, das Agendas sobre Sustentabilidade, a força dos direitos sociais e ambientais. Há maior número de agentes envolvidos nos processos de planejamento, nem sempre explícitos. Os órgãos públicos dispõem de alguns técnicos com formação mais voltada para o planejamento urbano e ambiental, os movimentos sociais estão articulados e exercem poder de pressão, a comunidade organiza-se em conselhos municipais de poder deliberativo ou consultivo, as promotorias dos ministérios públicos estadual e federal atuam de maneira mais efetiva.

Depreende-se dos resultados que os municípios da região da Produção dispõem de potencial ambiental, econômico e social para atingir desenvolvimento. O aproveitamento dos recursos locais existentes, bem realizados na esfera privada, necessita de maior ênfase na esfera pública, entendida como o coletivo formado por órgãos governamentais e as comunidades. A alegada falta de oportunidades de trabalho e a precariedade do espaço urbano são questões articuladas: atividades terciárias típicas da economia urbana requerem espaços estruturados. Ou seja, a pequena escala urbana dos municípios não os exime de qualificação de sua infraestrutura, conservação dos recursos naturais, capacitação e educação dos habitantes e gestão compartilhada das políticas de desenvolvimento.

Tal situação replica-se em todo o território brasileiro, onde a intensa e recente municipalização requer o desencadeamento urgente de ações de planejamento e gestão do território municipal, integrando a perspectiva de seu território físico, com o desenvolvimento de suas riquezas sociais.

5. REFERÊNCIAS

ANJOS, F. dos. O sistema urbano multipolarizado de Santa Catarina. In: ESPOSITO, M. C. B. (Org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

BECKER, D. F. (2000) *Redenep: a pesquisa, o planejamento e a gestão em rede do desenvolvimento local-regional* (Univates, Lajeado).

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Constituição Federal*. Brasília, 1988.

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

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

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil – um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Centro Nacional de Pesquisa e Monitoramento por Satélite. *Mapeamento e estimativa da área urbanizada do Brasil*. Brasília, 2006.

FEE. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Heuser do Estado do Rio Grande do Sul. *Resumos estatísticos*, RS: Coredes. Porto Alegre, 2006. Disponível em: < www.fee.rs.gov.br >.

FRANCISCONI, J. G. *Proposta ambiental para a cidade sustentável*. São Paulo: Anna Blume, Fapesp, 2001.

GELPI, A. KALIL, R. M. L. Identidade urbana: procura-se qualquer uma! In: ENCONTRO ESTADUAL DE GEOGRAFIA, 25, Passo Fundo, 2005. *Anais...* Porto Alegre, AGB, 2008 (no prelo).

HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. *Boletim Gaúcho de Geografia*, Porto Alegre, v. 29, n. 1, p. 11-24, jan.-jun. 2003.

KALIL, R. M. L. (Coord.) *Desenvolvimento urbano na Região da Produção: diagnóstico com base no Estatuto da Cidade: relatório técnico*. Passo Fundo, 2007.

LANDIM, Paula da Cruz. *Paisagem urbana*. São Paulo: Unesp, 2005.

LUCION, A. P.; SANTOS, M. L. dos; MONTEMEZZO, P. A gestão democrática no panorama da sustentabilidade das cidades. In: CONGRESSO DE DIREITO URBANO-AMBIENTAL: 5 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS, 1, 2006, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: Corag, 2006. p.368-392.

MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MELLO, A. A complexidade da paisagem e os desafios para a gestão urbano-ambiental: o centro da cidade de Pelotas/RS. In: CONGRESSO DE DIREITO URBANO-AMBIENTAL: 5 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS, 1, 2006, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: Corag, 2006. p. 484-497.

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

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Coordenação e Planejamento. Diretrizes do Orçamento Participativo. *Perfil da Região da Produção*. Porto Alegre: 2002.

_____, Secretaria de Coordenação e Planejamento. *Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: 2008. Disponível em: < www.seplag.rs.gov.br >. Acesso em 19 dez. 2008.

RUCKERT, A. A. A construção tardia do território do norte do Rio Grande do Sul: caso do antigo município de Passo Fundo. *Boletim Gaúcho de Geografia*, Porto Alegre, n. 21, p. 29-42, ago.1996.

SILVA, V. L. G. da. Problemas ambientais urbanos e planejamento urbano no Brasil. *Ágora*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 75-115.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. R.(Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.