

MIGUEL ARTUR DE ÁVILA CARRANZA

**OS PLANOS DIRETORES EM PEQUENOS MUNICÍPIOS  
NO BRASIL:**

**realidade e perspectivas a serem concretizadas como  
instrumento de direito urbanístico.**

Rio de Janeiro  
2015

MIGUEL ARTUR DE ÁVILA CARRANZA

**OS PLANOS DIRETORES EM PEQUENOS MUNICÍPIOS  
NO BRASIL:**

realidade e perspectivas a serem concretizadas como instrumento de  
direito urbanístico.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em  
Política e Planejamento Urbano) – Instituto de Pesquisa e  
Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio  
de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do  
título de Especialista em Política e Planejamento Urbano.

Orientadora: Fania Fridman

Rio de Janeiro  
2015

MIGUEL ARTUR DE ÁVILA CARRANZA

## **OS PLANOS DIRETORES EM PEQUENOS MUNICÍPIOS NO BRASIL:**

realidade e perspectivas a serem concretizadas como instrumento de direito urbanístico.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Política e Planejamento Urbano.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dra.– Fania Fridman  
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

---

Prof. Dr.–  
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Rio de Janeiro  
2015

## RESUMO

Essa monografia tem como objetivo explorar a questão do planejamento urbano, focada em pequenos municípios no Brasil. No Brasil há cerca de 3.852 pequenos municípios com até 20.000 habitantes. Destes, 3.218 não estão inclusos no Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), ou seja, sem a obrigatoriedade em cumprir o principal instrumento básico de política urbana no Brasil: o Plano Diretor. Tal obrigatoriedade é expressa principalmente para municípios com mais de 20 mil habitantes. Segundo dados do IBGE, 58% das unidades municipais brasileiras estão à margem do processo básico de planejamento e, no universo dos pequenos municípios, 51% estão sem o instrumento básico de direito urbanístico brasileiro. Neste sentido, a ausência de um Plano Diretor Municipal como mecanismo básico de direito urbano determina um quadro de desregulação e precarização jurídica do Estado Brasileiro sobre 35% da totalidade das cidades brasileiras.

**Palavras Chave:** Planos Diretores, Pequenos Municípios; Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade; Política Urbana.

## **ABSTRACT**

This article aims to explore the issue of urban planning, focused on small towns in Brazil. In Brazil there are about 3852 small municipalities with up to 20,000 inhabitants. These, 3218 are not included in the Estatuto da Cidade (Law 10.257 / 2001) the obligation to fulfill the main basic instrument of urban policy in Brazil: the Master Plan. The requirement is expressed mainly for municipalities with more than 20,000 inhabitants. According to the IBGE, 58% of Brazilian citizens units are outside the basic planning process. Within the universe of small municipalities, 51% are without the basic tool of Brazilian urban law. In this sense, the absence of a municipal master plan as the basic mechanism of urban law sets a framework and deregulation of legal precariousness of the Brazilian State over 35% in all Brazilian cities.

**Key words:** Plan Masters, Small Cities; Urban Law, Estatuto da Cidade; Urban Police.

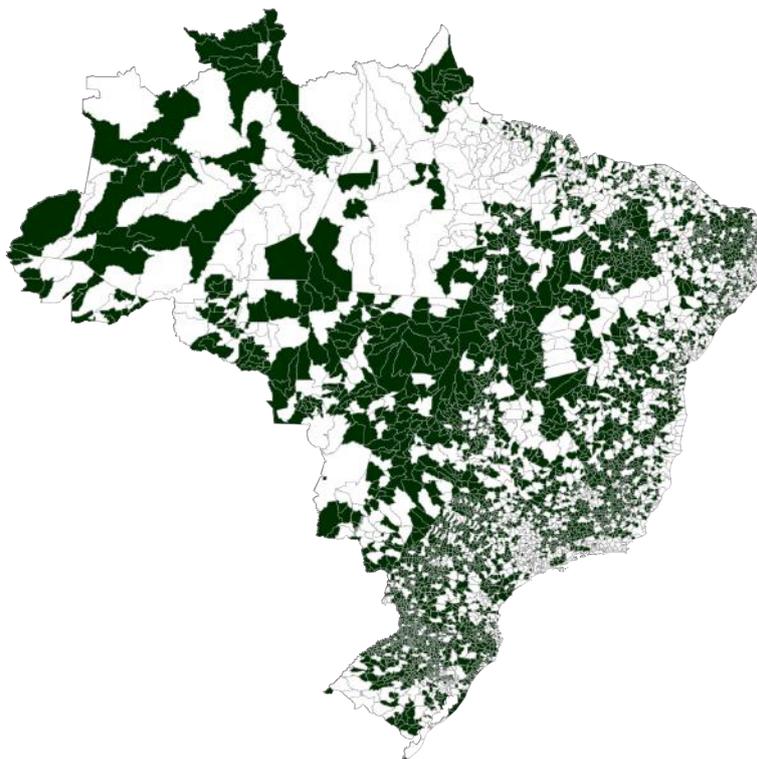
# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>4</b>
<b>2. ESTATUTO DA CIDADE E SUAS IMPLICAÇÕES NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS.....</b>	<b>6</b>
<b>3. CONSTRUÇÃO DE INSTRUMENTOS URBANOS EM DIVERSOS PAÍSES SEGUNDO PERSPECTIVAS DIFERENCIADAS.....</b>	<b>13</b>
<b>4. HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DO ESTATUTO DAS CIDADES FACE AOS PEQUENOS MUNICÍPIOS.....</b>	<b>18</b>
<b>5. REALIDADE, LEGISLAÇÃO E INSTRUMENTOS NOS MUNICÍPIOS PEQUENOS.....</b>	<b>21</b>
<b>6. CONCLUSÕES .....</b>	<b>25</b>
<b>7.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>30</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Atualmente no Brasil há em torno de 3.852 pequenos municípios<sup>1</sup> com até 20.000 habitantes que estão em um universo de 5.570 municípios, cujas atribuições e responsabilidades tornam-se a cada dia mais intensas, demandando crescentes competências e responsabilidades como entes federados. Os municípios brasileiros apresentam enormes diferenças de população, área e realidade. De acordo com o último Censo Demográfico do IBGE (2010), o menor município do Brasil em termos populacionais era Borá-SP, com 805 habitantes. Em contraposição, no mesmo Estado, o município mais populoso do Brasil tinha 10.659.386 habitantes; ou seja, 13.241,47 vezes mais. Não obstante, ambos precisam cumprir igualmente seus papéis e responsabilidades como entes da federação brasileira.

Localização dos municípios com até 20.000 habitantes no território nacional



Síntese das Informações: Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
Desenho do cartograma: Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (malha generalizada).

População residente em pessoas

0 a 20.000

Fonte: IBGE

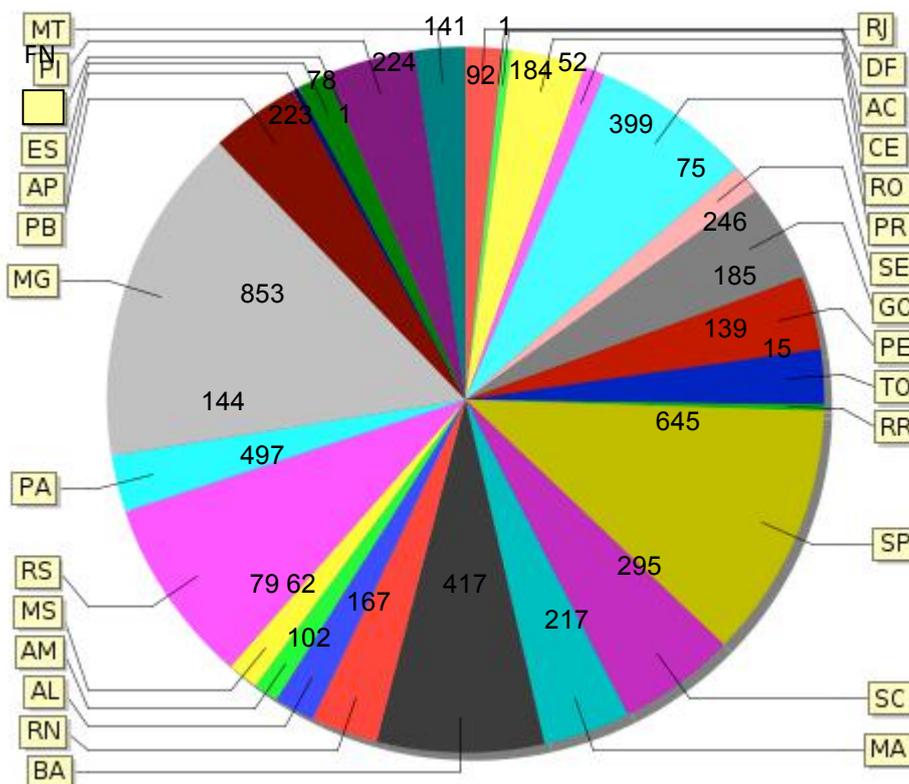
<sup>1</sup> Entende-se por município o espaço territorial político dentro de um estado ou unidade federativa, e é o espaço administrado por uma prefeitura. Nessa pesquisa foram consideradas pequenas cidades de pequenos municípios.

Quantidades de municípios no Brasil e nas suas regiões, a partir de 1940

Número de municípios por região	Ano 1940	Ano 1950	Ano 1960	Ano 1970	Ano 1980	Ano 1990	Ano 2000	Ano 2007
Norte	88	99	120	143	153	298	449	449
Nordeste	584	609	903	1376	1375	1509	1787	1793
Sudeste	641	845	1085	1410	1410	1432	1666	1668
Sul	181	224	414	717	719	873	1159	1188
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379	446	466
Brasil	1574	1889	2766	3952	3974	4491	5507	5564

Fonte: Adaptado de IBGE (2011).

Quantidade de municípios no Brasil por Estado e Fernando de Noronha



aglomerações urbanas; aqueles com áreas de especial interesse turístico; e os situados em áreas de influência de empreendimentos ou de atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.

Em outros termos: de acordo com dados de pesquisa do IBGE (2013) 57,82% das unidades municipais brasileiras estão à margem do processo básico de planejamento, ou seja, não possuem um Plano Diretor. No universo dos pequenos municípios que têm a obrigatoriedade, 678, apenas 138 os têm aprovados. Contando com os municípios que não possuem obrigatoriedade, esse número salta para 1.245 aprovados e 655 em processo de elaboração.

Ainda segundo a pesquisa, neste universo de pequenos municípios, 1.952 cidades não possuem plano diretor e nem estão em processo de elaboração, ou seja, 50,67% estão sem o instrumento básico de direito urbanístico brasileiro. Neste sentido, a ausência de um Plano Diretor Municipal como mecanismo básico de direito urbano, determina um quadro de desregulação e precarização jurídica do Estado Brasileiro sobre 35,05% na totalidade das cidades brasileiras.

Cabe destacar que a discussão sobre o porte de cidade transcende o mero estabelecimento de faixa populacional, pois cidades de mesma população podem ter significados e papéis diferentes. Não devemos esquecer que em relação aos municípios com a aprovação do Estatuto das Cidades ficaram delimitados a obrigatoriedade e o norteamento, sobretudo das ações federais.

Vale ressaltar que a simples presença desse Plano no âmbito do município não reflete sua qualidade e efetividade. Olhando apenas ao plano quantitativo?, pensando na existência do plano diretor como instrumento básico consolidado a priori, abre-se a possibilidade da formação de um novo contexto na administração urbana municipal e da conjuntura jurisdicional sobre o próprio tecido urbano. Essa desregulação pode ser compreendida apontando como o país do mundo que tem mais cidades no sentido amplo de tecido urbano e outros aspectos como a relevância da escala municipal para a compreensão das ações, as atribuições das administrações e instrumentos de gestão nos municípios e cidades de pequeno porte.

## **2. ESTATUTO DAS CIDADES E SUAS IMPLICAÇÕES NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS**

No ano de 2001 nasce o marco norteador brasileiro com a promulgação do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), que define a legitimação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece os parâmetros e diretrizes da política urbana e cria instrumentos para que os municípios possam intervir no desenvolvimento de seu território. Assim, poderiam ser criadas as condições favoráveis para promover a democratização do acesso ao solo urbano, a regularização fundiária assim como o cumprimento da função social da propriedade urbana. Porém, manteve-se o foco nos grandes centros, pois em essência o próprio Estatuto das Cidades trata de instrumentos urbanísticos pertinentes a cidades medias e grandes como ao processo de verticalização massivo, às ações urbanas consorciadas, à carência extensa de habitação e à expansão das áreas periféricas.

Na sua grande maioria, as cidades pequenas se encontram em contextos longe das sedes instituídas de poder. Segundo Milton Santos

a (...) cidade local [ou pequena] distingue-se, pela sua influência estritamente local, de uma cidade média. Apesar de possuir um nível urbano elementar, é fundamental para seu entorno imediato, ou seja, as vilas e a zona rural. Isto através das solicitações de produção, circulação, distribuição e consumo que, na medida do possível, têm que ser satisfeitas localmente (SANTOS, 1979, pg. 53)

Estes espaços do território brasileiro devem ser objeto de análises mais detalhadas sobre suas realidades. É evidente a necessidade de ampliar as discussões no âmbito acadêmico e nas comunidades organizadas da sociedade sobre o marco regulador que é o Estatuto das Cidades para se compreender as diferentes dinâmicas, problemas e inserções espaciais verificadas nos municípios mais populosos. No entanto, faltam referenciais e estudos acerca da implementação de Planos Diretores em cidades de pequeno porte de forma extensiva. São encontradas apenas dissertações e artigos isolados elaborados a partir das informações disponibilizadas pelo Ministério das

Cidades e na MUNIC<sup>4</sup>. É importante dizer que grande parte destes estudos estão ancorados nos relatórios do Ministério das Cidades, que por sua vez utilizam-se da metodologia muito pertinente do Observatório das Metrópoles. Como o próprio nome induz é um instrumento interessado nos grandes centros, sobretudo nas metrópoles. Assim, os resultados se mostram destoantes para compreender-se a lógica de elaboração destes planos e o seu diálogo com as cidades pequenas, onde a problemática urbana é bastante diversa.

Do ponto de vista de abrangência de políticas públicas, os problemas em cidades pequenas são menos complexos em relação às cidades grandes. Esse discurso foi legitimado ao longo do tempo pelo empoderamento como centros de poder das grandes cidades em resolver os problemas e mazelas que se apresentam em grande escala, sem pensar que as soluções destas podem estar relacionadas às soluções de vários problemas nos pequenos municípios a elas subordinados dentro da rede urbana. Desta forma, perpassa a ideia de Santos(1979) quanto ao fenômeno da multiplicação de cidades, do aumento da rede urbana brasileira e por fim, do aumento considerável do número de habitantes na complexa rede de cidades.

Não obstante, é importante analisar o contexto brasileiro e suas diferenças e contrastes locais de desenvolvimento econômico, oferta de infraestruturas, acesso a mercados locais, regionais e internacionais e o desenvolvimento peculiar de cada região. Simmel (1902) explicita que a metrópole passa a ser materializada como sede da economia monetária e do domínio do intelecto intrinsecamente vinculados. Neste sentido já pressupõe-se que a cidade pequena enfrente dificuldades em relação ao seu domínio intelectual acerca do próprio território. O poder público interfere na produção do espaço urbano através de seus três entes: federal, estadual e municipal. Essa interferência se dá de diferentes formas através de distintas políticas urbanas. Mas, como o Brasil historicamente se caracteriza pela grande concentração fundiária, a produção do espaço gera configurações urbanas desiguais e excludentes, pois são produzidas sob a ótica capitalista. Como resultado, possuímos cidades com espaços morfologicamente dilacerados em suas diversas escalas, nos quais o ônus e o bônus da urbanização são injustamente distribuídos entre os cidadãos. Aqui, o diálogo com Harvey é suscitado:

---

<sup>4</sup> Pesquisa de Informações Básicas Municipais, conhecida por MUNIC, realizada a partir da aplicação de questionário com gestores municipais. A resposta deste questionário é espontânea e não implica qualquer benefício ou sanção ao município.

O ambiente construído compreende toda uma série de elementos diversos: fábricas, represas, escritórios, lojas, armazéns, rodovias, ferrovias, docas, usinas hidrelétricas, sistemas de suprimento de água e tratamento de esgoto, escolas, hospitais, parques, cinemas, restaurantes - a lista é infinita. (...) A qualquer momento o ambiente construído aparece como um palimpsesto de paisagens moldadas segundo os ditames de diferentes modos de produção em diferentes estágios do seu desenvolvimento histórico. Nas relações sociais do capitalismo, no entanto, todos os elementos assumem uma forma de mercadoria. (HARVEY, 2013, p. 315)

Após Constituição de 1988, com o fortalecimento do municipalismo, a descentralização da responsabilidade sobre as políticas urbanas e a diluição da centralidade como instância de poder, foi visível a independência dos municípios em trilhar seus próprios caminhos executivos e jurídicos, mas ficou evidente a inviabilidade de muitos deles em gerir o próprio território e a infraestrutura urbana. Tal fato é inerente à condição real de muitos municípios, inviabilizados em termos financeiros para aplicação dos instrumentos de política urbana. Esta situação decorre das receitas serem provenientes, principalmente, da transferência de recursos da União através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Assim são relevantes as dificuldades para o estabelecimento de critérios e parâmetros para a efetivação da gestão de planejamento urbano num país heterogêneo, isto é, com grandes disparidades regionais e locais.

Entretanto é preciso ter consciência de que é impossível que um município venha a crescer do ponto de vista social e econômico somente por ter uma administração própria se, paradoxalmente, depende do repasse de receitas dos Estados e da União. Assim, as políticas públicas urbanas tanto no planejamento como no controle do desenvolvimento urbano devem ser analisados de forma geral e local bem como sua repercussão na vida cotidiana, na urbanidade e na cultura da legislação urbanística do país.

### **3. CONSTRUÇÃO DE INSTRUMENTOS URBANOS EM OUTROS PAÍSES SOBRE PERSPECTIVAS DIFERENCIADAS**

A legislação urbanística no Brasil teve origem nos Códigos de Posturas do período colonial. Apenas em 1920 são substituídos por Códigos de Obras e por leis de Zoneamento urbano. A lógica das reformas urbanísticas do início do século XX e sua relação com a legislação decorrem da criação de leis específicas para cada projeto de reforma das cidades portuárias, sobretudo como foi a concessão para os serviços públicos de transporte, energia e saneamento. A nossa cultura urbanística seguiu um caminho onde a reforma da cidade capitalista não tinha como parâmetro a regulação social.

A legislação urbanística moderna surgiu a partir das demandas sociais diante da nova cidade industrial que permitiu uma nova lógica de produção e reprodução tanto para o capital produtivo como para a força de trabalho. A questão da produção da cidade capitalista tinha de incorporar os custos sociais de reprodução como habitação, transporte urbano e infraestrutura. A terra urbana deixava de ser simplesmente um suporte e passava, nesse sentido, a ser um insumo importante, especialmente pela localização das atividades dentro da estrutura urbana. A legislação urbana moderna vai então gestar este processo de produção da cidade industrial e os conflitos entre a reprodução do capital e do trabalho.

A cidade europeia de meados do século XIX travou um embate entre a visão privatista do funcionamento e da produção do espaço urbano e aquela voltada para a universalização dos serviços para toda a população. O surgimento da cidade moderna significou uma ruptura com as concepções da cidade liberal e privatista, o que levou ao aparecimento de um novo conceito de urbanismo e de planejamento urbano, pelo qual a gestão urbana deveria de ser elaborada conjuntamente com as demandas sociais e a cidade deveria contemplar a questão das atividades produtivas e da reprodução social dos trabalhadores.

O Estatuto da Cidade introduziu no Direito brasileiro alguns instrumentos de política urbana existentes na Europa, mas sua disciplina é superficial, notadamente no que diz respeito ao planejamento urbano. Não há uma descrição clara e abrangente do conteúdo do plano diretor e dos demais planos urbanísticos nem da maneira como os instrumentos de política urbana se articulam com eles. Em contraposição à realidade

brasileira, na Europa utiliza-se o conceito de Código de Urbanismo que consiste em planos urbanísticos que são tipificados e detalhadamente regulamentados quanto à forma de apresentação, ao conteúdo e ao procedimento de elaboração.

A precariedade do estado atual do direito urbanístico brasileiro só pode ser devidamente aferida por comparação com os demais países. Ao contrário do Brasil, praticamente todos os países desenvolvidos do mundo dispõem de uma legislação coerente de urbanismo. O grau de sistematização destas leis é tão grande que, em alguns países, como a França e a Itália, se adota a denominação de “Código de Urbanismo”.

O que garante a unidade do direito urbanístico e inspira seus princípios básicos é a ideia da necessidade do planejamento territorial. O direito urbanístico nasce quando se estabelece a obrigatoriedade de um plano geral para toda cidade que apresente algum dinamismo populacional mesmo levando em conta que a definição de cidade é variável entre os diversos países. Em geral, adotam critérios como tamanho populacional, aspectos funcionais ou socioeconômicos. Seus institutos europeus visam organizar o sistema de planejamento decorrente dessa obrigação e definir com clareza os direitos dos proprietários urbanos quanto às possibilidades de utilização e transformação de seus terrenos.

A adoção dessa legislação urbanística abrangente iniciou-se ainda no começo do século passado com a edição do *Town and Country Planning Act* (1909), na Inglaterra, e da Lei Cornudet, na França (1919). O aprofundamento teórico e empírico do direito ocorreu logo após a Segunda Guerra Mundial, quando todos os países da Europa aprovaram leis detalhadas relativas ao planejamento e ao desenvolvimento urbano.

Entre as principais legislações internacionais de direito urbanístico que serviram de inspiração para outros países destacam-se as seguintes:

- Inglaterra: *Town and Country Planning Act*, de 1947, reformulado em 1990;
- Espanha: *Lei de Regimen del Suelo y Ordenación Urbana*, de 1956, reformulada em 1975 e 1992;
- Itália: *Legge Urbanistica*, de 1942, reformulada em 1967 e 1977;
- França: *Code de l’Urbanisme et de l’Habitation*, de 1954, reformulado em 1973;
- Alemanha: *Bundesbaugesetz* (Lei Federal de Ordenação Urbanística), de 1960.

A adoção de códigos de urbanismo não é um fenômeno localizado no continente europeu. Nos Estados Unidos e no Canadá, códigos foram adotados pelos estados e províncias. No Chile, a matéria é regulada pela *Ley General de Urbanismo y Construcciones*, de 1976. Na Colômbia, pela *Ley de Reforma Urbana*, de 1989. No

México, pela *Ley General de Asentamientos Humanos*, de 1976.

A adesão aos princípios do urbanismo se disseminaram pelo mundo durante século XX. Embora cada uma destas leis nacionais apresente particularidades decorrentes do sistema institucional de cada país, há uma notável semelhança entre elas. Todas estabelecem um sistema hierarquizado de ordenação territorial, pelo qual os planos de menor escala detalham os de maior escala. Cada um desses planos é minuciosamente descrito quanto ao seu conteúdo, forma de aprovação, atualização e grau de detalhamento.

Mesmo em países federados, como a Alemanha e o Canadá, a legislação relativa ao urbanismo é estabelecida nas esferas federal ou provincial. Aos governos locais compete elaborar os planos urbanísticos e aplicá-los, sendo reservada ainda às instâncias supra municipais a competência para aprovar os planos e para fiscalizar sua conformidade com a legislação e os planos de nível superior.

Tem que ser levado em conta que os países desenvolvidos podem ser divididos em três grupos sob o prisma da diferenciação espacial entre áreas urbanas e rurais. Primeiro, um pequeno grupo fortemente urbanizado que reúne Holanda, Bélgica, Reino Unido e Alemanha, no qual as regiões essencialmente urbanas ocupam mais de 30% do território e as regiões essencialmente rurais menos de 20%, sendo que as intermediárias variam entre 30% e 50%. No extremo oposto há um grupo maior, formado por quatro países do "Novo Mundo" - Austrália, Canadá, Estados Unidos e Nova Zelândia - mas do qual também fazem parte três nações muito antigas: Irlanda, Suécia e Noruega. Nesse grupo as regiões essencialmente rurais cobrem mais de 70% do território e as relativamente rurais têm porções inferiores a 20%. Finalmente, no caminho do meio encontram-se França, Japão, Áustria e Suíça, países nos quais entre 50% e 70% do território pertence a regiões essencialmente rurais e cerca de 30% a regiões relativamente rurais.

Nada disso impede, entretanto, que seja muito atraente a crença de que o destino do espaço rural será seu desaparecimento por força de avassaladora urbanização. A oposição urbano-rural já seria, inclusive, uma questão inteiramente superada, uma vez que a ruralidade não passaria de mero sucedâneo de uma formação social anterior, condenada a desaparecer, a exemplo do que já teria ocorrido na Holanda, essa vasta metrópole urbana apenas recortada por corredores verdes onde se misturam espaços recreativos e terrenos de uso agrícola. Porém há de se levar em conta que países maiores, como a França e o Canadá, apenas 29% e 44% dos habitantes estão em regiões essencialmente urbanas, mesmo que 60% residam

em localidades urbanas. De resto, a diferenciação rural/urbana pode ser muito parecida em territórios tão diferentes quanto o da França e o dos Estados Unidos.

A história da transformação urbana dos municípios no Brasil seguiu caminhos diferentes daquela das sociedades europeias e norte-americanas. A crise da cidade liberal nos países europeus, desde meados do século XIX, agravou-se em função de uma disputa política de profundas dimensões no papel dos instrumentos de regulação urbana e de políticas sociais para responder à exclusão social a que estavam relegados os trabalhadores na produção social das cidades. No Brasil a industrialização ocorrida nas cidades brasileiras no final do século XIX e início do XX, sob o ponto de vista das transformações na estrutura urbana, adaptaram-se às demandas do complexo agro-exportador, sem conformar melhorias das condições gerais de produção entre as unidades e suas cadeias produtivas, apenas com experiências pontuais na porção sudeste-sul, assim como para a reprodução sócio-espacial da força de trabalho.

É importante ressaltar que na construção da realidade brasileira, balizar o resultado do conceito da função social da cidade, por sua vez, incorpora a organização do espaço físico como fruto da regulação social, isto é, a cidade deve contemplar todos os seus moradores e não somente aqueles que estão no mercado formal incorporados na ótica da produção capitalista da cidade. A tradição dos códigos de edificação, uso e ocupação do solo urbano no Brasil sempre partiram do pressuposto de que a cidade não tem divisões entre os incluídos e os excluídos socialmente, de modo que nossa legislação edilícia por si só normatizaria todos os preços de custo. O acesso à habitação como direito e garantia fundamental, conforme expresso na Constituição de 1988 coloca um fato novo na nossa cultura urbanística, a obrigação de oferecer uma habitação digna para todos os moradores das cidades. A população cuja faixa de renda baixa em tese começa a ter acesso a moradia digna, caso contrário só lhes restaria o mercado informal das favelas e ocupações irregulares.

As políticas públicas no Brasil tiveram agendas restritas a segmentos específicos como as antigas caixas de previdência. A partir das décadas de 1940 e de 1950, em função dos grandes fluxos migratórios rumo às principais metrópoles brasileiras, as políticas públicas voltaram-se apenas para os grandes municípios, deixando o planejamento urbano nos pequenos municípios como algo a se concretizar, diferentemente da Europa e dos Estados Unidos. O fenômeno não é privativo do Brasil, pois se tem verificado ao longo de toda a América Latina, cujo processo de desenvolvimento sócio-econômico, como o nosso, se tem caracterizado – com variantes regionais é bem verdade – pela ausência de um mínimo de homogeneidade de ambos

os pontos de vista: o setorial e o regional.

Atualmente na Europa, ocorre um processo de reflexão sobre a configuração do planejamento e desenvolvimento urbano regional pós-criação da Comunidade Européia. Desde a criação da Comunidade Comum Europeia todos os países tiveram que se adaptar a uma nova configuração do espaço urbano regional. A criação de uma comunidade única carrega aspectos positivos e condições adversas para as nações desenvolvidas. Neste sentido, o planejamento sempre esteve a reboque da perspectiva de gerar respostas imediatas para os obstáculos.

Estão sendo complementadas e de certa forma superadas as formas como o planejamento se organizou no espaço físico das cidades, o "Town and Country Planning" dos países anglo-saxônicos e o "Amenagement du Territoire" na França. A concepção de planejamento regional foi ampliada na nova configuração da comunidade europeia, estabelecendo uma nova relação entre o enquadramento europeu e a realidade local, ou mais precisamente, do contexto global ao local, cabendo a cada país atingir as metas estabelecidas ao serem impostas com financiamento do Banco Europeu, sobretudo nas cidades dos países considerados mais periféricos como Espanha, Portugal, Itália e Grécia.

Com isso, é verificada em larga escala o aumento da cobertura sobre infraestruturas urbanas básicas nas pequenas cidades européias tais como esgotamento sanitário, e uma substancial melhoria da urbanidade nos últimos anos. Cada cidade por menor que seja se insere em um novo cenário de interligação global, não existem fronteiras de delimitação entre os países. São inúmeras as pequenas cidades que estão configuradas para atender a este novo propósito, adequando-se as normas e configuração de novas estradas e auto estradas, que são vias expressas de auto velocidade.

O planejamento urbano alcança uma nova dimensão que é a realidade multidimensional para atender a toda uma rede urbana em todos os países envolvidos que seguem preponderantemente um novo urbanismo europeu. A pequena cidade europeia atual de até 20.000 habitantes é influenciada sobre um novo paradigma no desenvolvimento local, com cidades completamente automatizadas em seus processos de produção e sobrevalência da vida cotidiana urbana como a mobilidade.

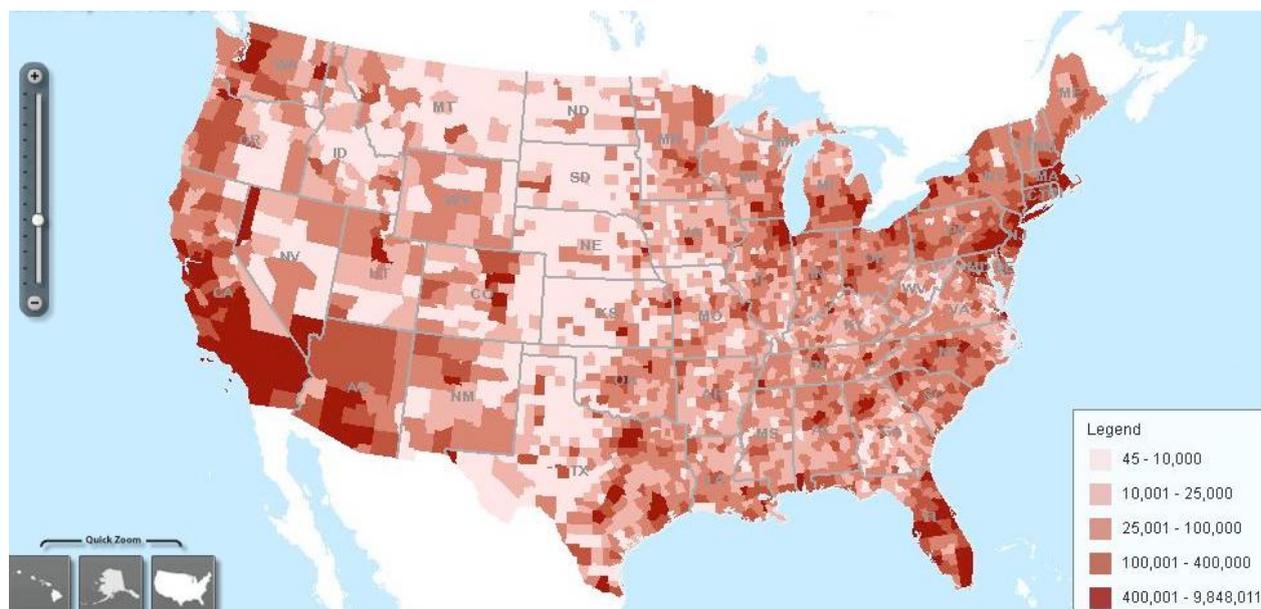
Na Europa e nos Estados Unidos há uma forte integração das relações sociais na escala do distrito, como o controle do espaço coletivo pela comunidade ou a relação das pessoas com a natureza controlada, que refinar princípios que já são práticas usuais. Estes países com suas institucionalidades acadêmicas e de estudo consagradas

transformaram toda realização financiada pelos Fundos Internacionais ou pelo Banco Mundial, estudos de cautelosos e com rigor técnico. A participação popular é institucionalizada; tudo isso devidamente registrado em documentos públicos e com acesso a todos os meios de comunicação.

Nos EUA, apesar dos efeitos desastrosos do automóvel nas áreas centrais, da construção de auto-estradas levando muito pouco em conta aspectos locais, e do zoneamento mono-funcional, nunca deixaram de ter sua estrutura regional apoiada em uma mistura de áreas comerciais, residenciais e de setores de indústrias leves, articulados pelo sistema de faixas verdes, estradas, vias secundárias e vias locais. Os bairros residenciais em geral formam um núcleo constituído pelas moradias, escolas, centros esportivos, com calçadas largas e tudo perto das moradias. O desenvolvimento e redesenvolvimento das pequenas cidades americanas até hoje sempre estão ligados ao respeito do legado dos padrões históricos, precedentes dos limites da urbanização e da hierarquização necessária da rede urbana da grande e média cidade como provedora de serviços públicos e privados da pequena cidade.

Além disto, as divisões administrativas americanas e canadenses (county), além das inglesas(shire) se utilizam da figura do condado, termo entendido normalmente como designação de uma região administrativa de um estado.

População dos condados nos Estados Unidos

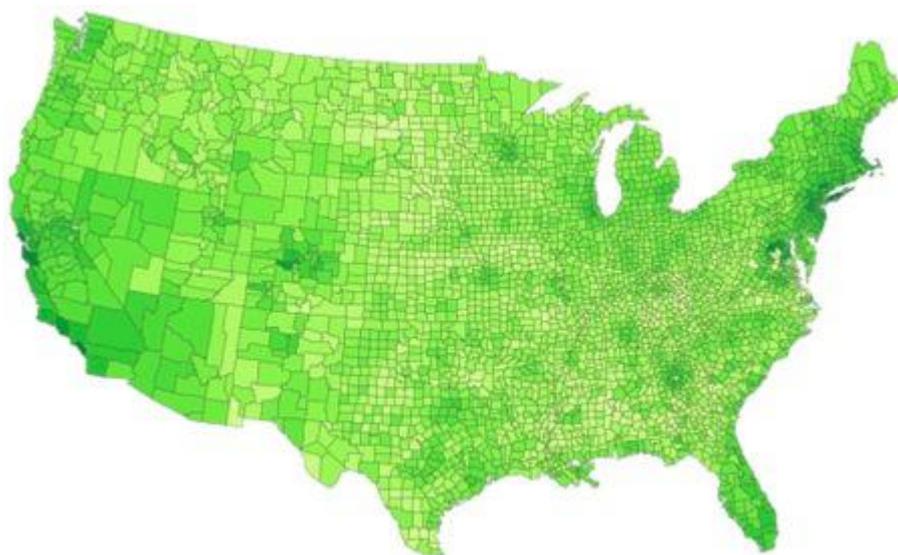


Fonte: USDA's Economic Research Service

Nos EUA os condados possuem uma capital, podendo ser entendido de forma equivalente à Comarca brasileira, porém enquanto no Brasil o termo é utilizado apenas

pelo poder judiciário, para designar a região submetida ao juiz singular (primeira instancia), diferindo da sede de município que é chamada automaticamente de cidade, nos Estados Unidos não acontece o mesmo. O poder de governo dos condados varia extensamente de Estado para Estado, porém todos com poderes executivos políticos locais sobre o planejamento das cidades, sobretudo das pequenas (townships). Isso difere bastante do Brasil em relação as pequenas cidades, principalmente para aquelas com menos de 20.000 habitantes ligadas a grandes regiões metropolitanas, pois acima das prefeituras nesses países, existe outra administração superior que cuida da relação centralidade/suburbio, estabelecendo padrões de organização que no Brasil ficam “em hiato” dependendo da vontade e afinidades politicas dos administradores envolvidos.

Divisão dos condados nos Estados Unidos com determinada população



Fonte: USDA's Economic Research Service

Mostra-se visível nas últimas décadas em todo o mundo, um conjunto de transformações tecnológicas, econômicas, sociais, políticas e culturais que estão influenciando e modificando a sociedade em geral e, conseqüentemente, as cidades. A sociedade contemporânea está em transformação e, desse modo, as maneiras de pensar e agir, as técnicas, as estruturas sociais, as organizações políticas evoluem de forma constante, rápida e permanente. Mudanças que promovem a transformação das relações de tempo e espaço e fazem com que sejam necessárias alterações na concepção, produção e gestão das cidades. Esse novo contexto urbano/territorial tem-se constituído em um grande desafio para o ordenamento do território e para o desenvolvimento urbano nas cidades pequenas.

## 4. HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DO ESTATUTO DAS CIDADES FACE AOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

Com a Constituinte de 1988, o município assumiu uma importância jamais realizada no Brasil. O art. 18 da Constituição, que diz respeito à organização político-administrativa, também qualifica os municípios como entes federados. Nas Constituições anteriores, o Brasil era formado pela união dos Estados, do Distrito federal e dos Territórios. Em outras palavras, a Constituição de 1988 determinou a descentralização política no Brasil, ao reconhecer os municípios como entes da federação e ao atribuir-lhes maiores competências.

Atualmente, a Constituição declara o Brasil como uma República Federativa e já em seu art. 1º, *caput*, lança a controvérsia acerca da natureza do vínculo federativo existente, ao prever que Federação é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

Se comparada, a Constituição de 1946 que inaugurou a primeira experiência democrática brasileira, que tem um papel preliminar e menos arrojada em relação à de 1988 no que se refere às conquistas que os outros níveis de governos tiveram na área econômica, política e administrativa, em especial da Câmara Municipal e da Prefeitura.

O Federalismo no Brasil, portanto, não foi instituído com a Constituição da República de 1988, mas, sim, faz parte de um processo histórico oriundo da Proclamação da República e consolidado com a Carta Constitucional de 1891. A partir de então, embora em um processo avesso à formação do federalismo clássico (norte-americano), o país vem desenvolvendo sua forma de Estado em consonância com a evolução de suas próprias instituições.

A Carta Magna de 1988, também chamada popularmente de “Constituição Cidadã” e/ou “Municipalista”, deu um novo status aos municípios brasileiros dentro da categoria de membros da Federação e concretizou a premissa dos municípios preconizarem grande número de responsabilidades desempenhadas. Meireles (1994, p.36) aduz que “a Constituição da República de 1988, corrigindo falha das anteriores, integrou o Município na Federação como ente de terceiro grau. A característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal, no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro”.

Estes argumentos estão ancorados no do Art. 30/CF, a seguir:

**Art. 30** - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Assim confere e assevera que o equacionamento de problemas que os problemas centrais das sociedades urbanas, como os de transporte, infra-estrutura, saúde, educação primária, segurança, defesa ambiental, entre outros, tem sido cada vez mais tratado no plano dos governos locais. De fato, a autonomia do Município brasileiro, assegurada na Constituição, inclui todos os assuntos de interesse local (Art.30, CF) e se expressa sobo tríplice aspecto:

a)político (composição eletiva do governo e edição de normas locais)

b)administrativo (organização e execução dos serviços públicos locais)

c)financeiro (decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais).

(MEIRELLES, 1995, p.667).

É bem verdade que os efeitos desta autonomia ainda não se fizeram sentir na sua plenitude entre os munícipes. Trata-se de um processo em vias de consolidação.

Como resultante da discussão do municipalismo, na aprovação do Estatuto das Cidades não fugiu das discussões dos graves desajustes históricos e estruturais da sociedade brasileira, diretamente ligadas à formação nacional neste contexto. A expressiva desigualdade social existente nas cidades brasileiras encontra causas na organização de nossa sociedade, na maneira como se construiu um Estado patrimonialista – em que se confundem o interesse público e o privado – e

consequentemente sua legislação.

A aprovação do Estatuto da Cidade, pela Lei Federal no 10.527/2001, legitima a luta do Movimento da Reforma Urbana, movimento baseado quase em sua totalidade em grandes centros, norteador da discussão pelos centros de estudos, associações, federações e movimentos sociais com força e conhecimento de causa e luta em torno do direito à grande cidade.

Após a espera pela construção do Estatuto, a efetividade em tornar possíveis as soluções dos grandes centros como preferenciais leva a exclusão seletiva espontânea mesmo não obrigatória dos pequenos municípios. A urgência em buscar soluções da histórica conquista sobre o arcabouço jurídico-institucional, há anos reivindicada pelos movimentos sociais organizados, elucidou a preferência pela premissa de tornar obrigatória apenas a elaboração dos planos diretores em municípios com mais de 20 mil habitantes. Cabe lembrar que o governo federal prioriza o atendimento às regiões metropolitanas, nas quais o déficit habitacional se concentra. Os pequenos municípios não são atendidos prioritariamente e enfrentam enormes dificuldades para conseguir apresentar projetos e contratar recursos, aprofundado pela limitada estrutura governamental e institucional das pequenas cidades.

## 5. REALIDADE, LEGISLAÇÃO E INSTRUMENTOS NOS MUNICÍPIOS PEQUENOS

Ao aprofundarmos nas pesquisas<sup>5</sup>, verificamos que nos 3.852 pequenos munícipes são verificados diversos instrumentos urbanísticos que são sugeridos pelo próprio Estatuto das Cidades, vinculados e desvinculados de planos diretores. Os instrumentos levantados<sup>6</sup> são:

- (a) Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social;
- (b) Legislação sobre área e/ou zonas de interesse especial;
- (c) Lei de perímetro urbano;
- (d) Legislação sobre parcelamento do solo;
- (e) Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo;
- (f) Legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir;
- (g) Legislação sobre contribuição de melhoria;
- (h) Legislação sobre operação urbana consorciada;
- (i) Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança;
- (j) Código de obras.

Algo importante a ser ressaltado é que 358 pequenos municípios (9,29%)<sup>7</sup> não possuem nenhum instrumento jurídico de planejamento urbano. Levando em conta todas as cidades, incluindo aqueles de médio e grande porte, são 393 ou 7,05% da totalidade as que não possuem nenhum instrumento jurídico urbano. Observa-se ainda uma tendência de reprodução literal dos instrumentos conforme descritos pelo Estatuto das Cidades. São conhecidos e frequentes os relatos de Planos Diretores que, em diferentes municípios, reproduzem textos legais idênticos ou quase, incluindo a previsão de instrumentos urbanísticos que não trazem nenhuma especificidade ao município.

O instrumento mais utilizado é a lei de perímetro urbano nas 3.123 cidades inferindo que até municípios sem Plano Diretor utilizam desse artifício legal para controlar o limite entre urbano/rural. São em torno de 2.668 cidades com legislações específicas e 455 incluem-no como parte integrante dos Planos Diretores. Outros instrumentos amplamente utilizados nas pequenas cidades são: códigos de obras; legislações de parcelamento do uso do solo; legislação de zoneamento ou uso e ocupação do solo e legislação sobre contribuição de melhoria.

---

<sup>5</sup> MUNIC.

<sup>6</sup> IBGE.

<sup>7</sup> IBGE.

Dados a serem analisados separadamente, são aqueles que dizem respeito à Legislação de Área e/ou Zona Especial de Interesse Social e Legislação sobre área e/ou zonas de interesse especial, pois, se observada na série histórica da MUNIC de 2001 até 2013 ver-se-á a variação positiva da presença desses instrumentos nos pequenos municípios em todas as regiões do país. Em grande parte, ao real crescimento da presença dos instrumentos, consequência dos 12, em vigência do Estatuto das Cidades e o claro norteamento para elaboração dos Planos Diretores e desses instrumentos, dos esforços da União nessa direção. Há que se reforçar que, na política urbana a União é apenas responsável por diretrizes, sendo sua implantação e execução uma atribuição exclusiva municipal, conforme definido na Constituição Federal de 1988.

Um dado importante a ser ressaltado na MUNIC é a utilização de instrumentos institucionalizados pelo Estatuto das Cidades, mas que foram concebidos para permitir soluções para grandes tecidos urbanos como: solo criado/outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas consorciadas; e estudos de impacto de vizinhança. Esses instrumentos para médias e grandes cidades estão em função de suas características socioeconômicas, que tendem a apresentar maior presença e integração destes instrumentos que possibilitam a sua execução, explicitando como os pequenos municípios são alijados do processo de planejamento urbano imposto pelo Estatuto das Cidades, pois são exatamente os três instrumentos menos existentes nessas pequenas cidades e, quando existentes são majoritariamente vinculados como parte integrante do plano diretor (apesar da existência de municípios com legislação específica separada para regulamentação desses instrumentos).

Não se pode inferir se a existência se deve às condições específicas de implantação em larga escala de alguma atividade urbana, mas sugere uma legislação estabelecadora de parâmetros e diagnóstico como para adequar as atividades e empreendimentos a serem realizados na cidade no sentido de buscar a conciliação do empreendimento com o pequeno aporte populacional.

É coerente relacionar, aproximando da atualidade, dois grandes projetos nacionais que impactaram muitas cidades pelo país, incluindo as pequenas: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Faz sentido levantar a hipótese de que os dois grandes projetos nacionais que impactaram as cidades brasileiras com o aumento desses dois instrumentos urbanísticos estão intimamente ligados, em sua vocação, com o objetivo desses dois programas nacionais. Porém não se pode concluir que exista um forte impacto das

políticas federais na política urbana municipal: para isso seria necessário um cruzamento com uma pesquisa maior entre as flexões dos instrumentos urbanísticos com o apontamento das áreas específicas impactadas desses programas para o uso de tais instrumentos, ou seja, a indicação de seus locais de aplicação nos municípios.

O instrumento de solo criado ou outorga onerosa do direito de construir está presente em 574 dos pequenos municípios, sendo que em 318 como parte integrante do plano diretor e em 256 como legislação específica. Porém, pelos dados da pesquisa, não é possível determinar a capacidade do corpo administrativo municipal com detalhamento nem dimensionar o quadro do efeito restritivo que as especificações relativas ao local de aplicação desse instrumento, destinação dos recursos provenientes e as diretrizes de emprego desse dinheiro podem representar para sua efetividade, em comparação com a simples previsão legal desses instrumentos. Mesmo percebendo que há dificuldades na atribuição da responsabilidade de fiscalizar, monitorar e controlar o ordenamento de seu desenho e da sua territorialidade urbana de qualquer município na realidade brasileira. Sua magnitude também é diminuta em função dos pequenos municípios, normalmente, serem horizontais, com pouco adensamento em larga escala.

O último instrumento quantificado na pesquisa é sobre legislação de operações urbanas consorciadas, em que 391 pequenos municípios citam esse instrumento como possível de realização, sendo 270 integrantes dos planos diretores e 121 como legislação específica. Este instrumento está intimamente ligado aos dois anteriores que já se encontram de forma reduzida nos pequenos municípios: inicia-se uma conformação de precarização da execução dessas leis em cidades pequenas.

Para reforçar, vemos os exemplos brasileiros, a maioria em grandes cidades, amplamente conhecidos de ações urbanas consorciadas em que Ferreira e Maricato colocam:

O fato é que essas operações urbanas nunca vingaram. Por falta de capacidade financeira do Estado? Por falta de interesse do mercado? Ou porque não se tentou uma concepção participativa com a realização de acordos e exigências de contrapartidas mais adequadas à iniciativa privada estabelecida nesses bairros?" (FERREIRA E MARICATO, 2002, pg. 44)

E completam:

Mas o que fica ainda mais evidente é que todas essas possibilidades, embora estejam de acordo com a lei, dependem de uma regulamentação municipal que as favoreça. Mais uma vez, fica clara a importância que passará a ter a mobilização política da sociedade civil no momento da elaboração dos Planos Diretores Municipais e das leis complementares, que poderão incluir possibilidades do tipo, ou simplesmente "esquece-las". (FERREIRA E MARICATO, 2002, pg. 45)

Para além do aprofundamento destes dados, Santos disserta no seu livro *A Urbanização Brasileira* sobre a mobilização das populações urbanas marginalizadas e

excluídas do processo de cidadania no território das cidades brasileiras. Nas pequenas cidades, a exclusão e marginalização são camufladas devido à proximidade das relações socioculturais, econômicas e territoriais. Assim, a pequena cidade perde força, por conta de suas massas serem ocultadas, atenuada pelo pouco aporte populacional perante as reivindicações. Em termos de planejamento urbano as soluções tornam-se, portanto, ações que são executadas de forma local e empírica. A dificuldade dos instrumentos em propor soluções possíveis, apresentando soluções regulatórias meramente legais, acaba por não garantir a sua consolidação. As práticas relatadas demonstram que se pode contornar a quase inexistente cultura de participação e a contínua formulação dos instrumentos das políticas públicas urbanas. Fica evidente e constatado que os planos que não dialogam, nem com a população, nem com a administração municipal, possivelmente não apresentará bons resultados, e acabará tornando-se uma lei que posteriormente será engavetada, um tema abordado por Maricato:

Os planos tecnocráticos, resultado de um saber especializado que vem de fora do município, que ignora a opinião da população e não pouco frequentemente, dos quadros técnicos que compõe a própria administração municipal, acabam se tornando planos utópicos, inábeis e sem utilidade... (MARICATO, 1998, p. 36).

Além disto, os planos diretores de grande parte dos pequenos municípios no Brasil deveriam dialogar com os âmbitos do ambiente rural, extrativista e/ou territorialidade isolada, levando em conta, que vivenciam e conservam uma multiplicidade de realidades pro todo o Brasil. Acabam por interpelar um processo dicotômico, levando muitas vezes a negação como urbano e a também a negação rural, extrativista e/ou territorialidade isolada, por parte dos poderes locais, regionais e nacionais instituídos, como espaços desnecessários de regulação e planejamento.

A importância do planejamento urbano dos pequenos municípios passa por uma nova matriz defendida por Maricato ao explicitar a crise do planejamento urbano brasileiro. Nesse sentido, a autora contribui para este trabalho, pois a investigação parte para recolocar a questão em novas bases, impedindo a consolidação de uma nova matriz com velhos vícios e o antigo papel de ocultar a verdadeira orientação dos investimentos ou dos privilégios nos municípios. Nesse lacuna, que os déficits e as mazelas dos pequenos municípios devem ser tratados de forma diferenciada e sem a reprodução de soluções iguais as das grandes cidades. O destino do planejamento no Brasil atual estão assim ligados aos avanços de mobilização social e da organização do poder político pelos cidadãos.

## 6. CONCLUSÕES

Um ponto muito recorrente, revisão da pesquisa realizada, pertinente aos pequenos municípios, é a falta de informações sobre a existência de planos diretores que verificam o diálogo da sede municipal com os distritos e povoados. Apesar do Estatuto das Cidades possuir tais sinalizações, é muito comum verificar no banco de experiência do Ministério das Cidades instrumentos urbanísticos que deixam de fora do planejamento urbano da escala municipal o que não se encontra na sede. Como grande parte das pequenas cidades brasileiras estão ligadas a atividades econômicas do setor primário basicamente, sejam na agropecuária/extratativismo ou atividades periféricas de matéria-prima quando o pequeno município se encontra em uma região metropolitana. Assim, a presença de população na área rural ou na área de exclusão da periferia é bastante significativa, tornando essencial a inclusão de todo território municipal nos planos diretores.

Ainda na reprodução de soluções das pequenas cidades fossem igualmente comparadas as das grandes cidades, encontramos como exemplos, a adoção de vastos territórios para a instalação de processo de industrialização como estratégia de geração de empregos, dinâmica econômica e desenvolvimento local. Porém na grande maioria das vezes a possibilidade de instalação de complexos fabris não ocorre por vários motivos, primeiramente por subestimar os pequenos empresários locais, e ficar na espera de capitais externos, que muitas vezes não podem se instalar pelo fato da sede do município não possuir infraestrutura, escoamento e suporte a um setor industrial. Outro exemplo está ligado às expectativas criadas pela grande maioria das populações das pequenas cidades quanto ao turismo, independente do fator motivador: mostra-se como saída para o desenvolvimento municipal, sem pensar em premissas de planejamento para que este turismo aconteça de forma saudável e sustentada ao longo do tempo.

Em pequenas cidades, há uma recorrente reclamação da falta de oportunidades, responsabilizando pelo ato da evasão de seus jovens para centros médios e grandes. Isso se deve principalmente pela inabilidade dos planos diretores em arquitetar soluções possíveis de educação e treinamento ligadas a suas principais atividades econômicas, apresentando soluções regulatórias meramente legais, o que acaba não garantindo sua consolidação.

Existe a dificuldade da pequena cidade em assumir seu papel diante da rede de cidades que se formam pelo país. A recente inclusão tecnológica destas cidades no âmbito das redes de telecomunicações tem diminuído as distâncias virtuais até os

centros, mas, na realidade, a distância real é existente, determinante em relação serviços de saúde complexos, de educação especializada e de prestação de serviços específicos, denotando a existência de uma hierarquia ativa, cujas pequenas cidades continuam polarizados por cidades maiores próximas. Para isso, o plano diretor de uma cidade pequena, deveria focar nas especificidades locais, denotando determinadas particularidades presentes apenas nessas cidades, transformando essas vocações, como cultura, turismo, meio-ambiente ou economia, em soluções adequadas para fomentar o desenvolvimento local.

Além disso, nos pequenos municípios, o discurso da reforma urbana ainda não foi incorporado pela população e os administradores mostraram-se sempre preocupados apenas em cumprir uma formalidade legal. Aliado à falta de capacitação técnica dos servidores públicos e ao mesmo tempo, a centralização de informações em uma única pessoa, que, em geral, tem um cargo administrativo com vínculos políticos, resulta em uma execução pífia dos planos diretores. Há ainda, em grande maioria, a dificuldade em tornar os planos diretores viáveis financeiramente, principalmente pela falta da habilidade técnica, exclusão do orçamento municipal ou desconhecimento dos meios provedores de fundo para realização de tais premissas. Porém, planos diretores como estes, também devem possuir focos mais amplos do que simplesmente o privilégio com a arrecadação e repasses públicos.

O planejamento urbano integrado das áreas rurais e urbanas nos pequenos municípios, é algo a se concretizar como realidade brasileira. Isso se deve à pouca experiência acumulada pelas equipes técnicas municipais, estaduais e de apoio, deixando a atribuição de fiscalização municipal do território municipal algo inócuo e inexistente.

Ao cruzar instantaneamente dados do Censo, Munic e das gradações dos índices de Desenvolvimento Humanos (IDH) é observado instantaneamente resultantes da descentralização colocada pela Constituição de 88 com vantagens e desvantagens em relação a gestão direta tais como:

- os administradores ficam mais próximos dos pontos em que as decisões são tomadas, melhorando a efetividade e rapidez, em áreas como finanças, educação, saúde, cultura, agricultura, esportes, lazer e outras;

- aproveita-se melhor a capacidade dos administradores (locais), que são instados a tomarem decisões, sem necessidade de precisarem consultar escalões superiores ou distantes, e com menos trâmites burocráticos; diminuindo-se desta forma os gastos administrativos, como de pessoal;

– viabiliza-se a melhoria da qualidade das decisões, à medida que estas são tomadas nos locais de ocorrência, com conhecimento de causa, de forma mais simples, barata e com menos desperdícios; – diminuem-se os gastos de coordenação (ou da burocracia), pela maior autonomia concedida aos decisores locais.

– falta de acesso e mesmo de uniformidade nas decisões, que pode ser melhorada com a realização de reuniões de coordenação entre os administradores de diferentes níveis (União, respectivos Estados, e municípios);

– tende a ocorrer insuficiente aproveitamento de profissionais especialistas (que os municípios têm dificuldade de contratar, por falta de recursos);

– tende a ocorrer o risco da ênfase em objetivos menos amplos (regionais ou nacionais), uma vez que os administradores locais (os prefeitos) procuram defender mais objetivos locais;

– tende a aumentar o custeio da complexa máquina pública (via contratação de consultores e empresas especializadas, especialmente em áreas como direito, contabilidade, informática, meio-ambiente e outras).

É de extrema necessidade a ampliação das discussões nos âmbitos acadêmicos, das comunidades organizadas e da sociedade, perante o marco regulador que é o Estatuto das Cidades, para que possamos reavaliar o papel do plano diretor como instrumento urbanístico básico e como se daria a construção de matrizes mais eficazes nos municípios de pequeno porte.

Além disto, suscita-se a reflexão sobre o redesenho constitucional do pacto federativo, de caráter descentralizador (de recursos, poderes e competências), levando-se em consideração que os Estados e, principalmente, os Municípios, devem gozar de autonomia administrativa, financeira e políticas efetivas, e não meramente nominais. Essa necessidade, porém, não descaracteriza a posição do Município como ente integrante e formador do Estado Federal Constitucional Brasileiro.

Com o intuito de tornar autêntico às expectativas expressas nestes, compreendendo as diferentes dinâmicas, problemas, inserções e realidades, muito diferentes daquelas verificadas nos municípios mais populosos, tratando os mecanismos legais importantes aliados na construção de uma política nacional focada na qualidade da totalidade das cidades brasileiras. Evidencia-se como fundamental refletir sobre questões teóricas e conceituais que podem contribuir para os estudos sobre pequenas cidades, recuperando, revisando contribuições e propondo novos desdobramentos.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei no. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/> Acesso em: 29 abril. 2011.

HARVEY, David. Capital fixo. In: \_\_\_\_\_. Os limites do capital. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 315

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **CENSOS DEMOGRÁFICOS 1940/2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **MUNIC 2013**. Volume Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD 2013 - Primeiras Análises**. Volume Brasil. Rio de Janeiro: IBGE 2013.

MARICATO, E. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias**. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do Pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000

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

MARICATO, Ermínia. **Desorganizando o consenso**. Petrópolis: Vozes, 1998.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MEIRELLES, Hely.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1995.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo**. Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005 – 92 p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo; Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005 – 92 p.

MUNIC, ***Pesquisa de Informações Básicas Municipais***, realizada a partir da aplicação de questionário com gestores municipais, 2013;

**Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel Todmann Montandon (orgs.). – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira.** – 5 ed., 2. Reimp. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SANTOS, M. **Espaço e Sociedade.** Petrópolis: Vozes, 1979.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro.** São Paulo: Malheiros editores, 1997.

SIMMEL, G. **A Metrópole e a Vida Mental,** 1902.

SOARES, B. R. **Pequenas e médias cidades: um estudo sobre as relações sócio espaciais.** São Paulo: Expressão Popular, 1999.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VILLAS-BÔAS, R. **Participação popular nos governos locais.** São Paulo, PÓLIS, 1994.