

10 ANOS

DO PLANO DIRETOR
DE N. S. DAS DORES/SE:

ENTRE A CIDADE PLANEJADA
E CIDADE PRODUZIDA

CAIO GUILHERME DE GOIS SANTOS



CAIO GUILHERME DE GOIS SANTOS

10 ANOS

DO PLANO DIRETOR
DE N. S. DAS DORES/SE:

ENTRE A CIDADE PLANEJADA
E CIDADE PRODUZIDA

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO APRESENTADO AO DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE COMO REQUISITO PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE ARQUITETO E URBANISTA.

ORIENTADORA: PROF.^a DR.^a SARAH LÚCIA ALVES FRANÇA

LARANJEIRAS 2018

CAIO GUILHERME DE GOIS SANTOS

10 ANOS

DO PLANO DIRETOR
DE N. S. DAS DORES/SE:

ENTRE A CIDADE PLANEJADA
E CIDADE PRODUZIDA

BANCA EXAMINADORA

PROF.^ª DR.^ª SARAH LÚCIA ALVES FRANÇA (ORIENTADORA)
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

PROF. DR. FERNANDO ANTÔNIO SANTOS DE SOUZA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

PROF. ME. RICARDO MASCARELLO
UNIVERSIDADE TIRADENTES

LARANJEIRAS 2018

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Nossa Senhora das Dores/SE e seus reflexos no espaço urbano do município, abrangendo o recorte temporal de 2006 a 2016. Diante da obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor, Nossa Senhora das Dores que é um município de pequeno porte, realizou o planejamento urbano sem que houvesse os estudos adequados para tal, uma vez que o município apresentava situação delicada em virtude do menor aporte de recursos financeiros, administrativos, técnicos e humanos. Essas características, comuns a municípios desse porte, influenciaram a elaboração desse instrumento na cidade. Para o desenvolvimento da presente tese, foi realizado levantamento bibliográfico sobre a temática abordada, coleta de dados nos órgãos públicos referentes ao Plano Diretor, entrevistas e pesquisas de campo. Os dados adquiridos foram organizados de forma a elaborar diagramas, a fim de auxiliar a leitura do PDDUA e facilitar a compreensão do espaço urbano do município. Verificou-se que a elaboração da Lei foi feita sem planejamento e adequação à realidade do município, visto que os instrumentos não lograram efetividade em função de sua falta de relevância no contexto espacial da cidade. Tal condição se dá pelo distanciamento existente entre a conformação urbana, que se desenvolve de forma espraiada a partir das vias e do direcionamento dado por lei aos parâmetros urbanísticos, que não atendem esse contexto. Dessa forma, a falta de discernimento técnico e teórico dos profissionais que atuaram na elaboração do Plano, possibilitou o crescimento físico da cidade distante das suas próprias diretrizes. Concluiu-se, portanto, que a estrutura administrativa deficiente da Prefeitura, somada à elaboração de uma Lei generalista, que não atendia à demanda e realidade do município, constituiu um planejamento que não logrou efetividade quanto à democratização do espaço urbano. Compreendeu-se assim, que a cidade se desenvolveu a margem do planejamento instituído pelo Plano Diretor.

Palavras-chave: Planejamento Urbano; Plano Diretor; Municípios de Pequeno Porte.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Tipologia habitacional tipo 1	81
Figura 2 - Tipologia habitacional tipo 2	81
Figura 3 - Tipologia habitacional tipo 3	81
Figura 4 - Tipologia habitacional tipo 4	81
Figura 5 - Tipologia habitacional tipo 5	81
Figura 6 - Parcelamento rural A.E.U.	86
Figura 7 - Conjunto Novo Horizonte (ZEIS)	99
Figura 8 - Conjunto José Alberto (ZEIS)	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População residente e variação de crescimento - 1970-2010	43
Tabela 2 - Distribuição da população em Nossa Senhora das Dores - 1970-2010	44
Tabela 3 - Domicílios particulares permanentes - 2000-2010	44
Tabela 4 - Adequação da moradia - 2000-2010	45
Tabela 5 - Rendimento nominal mensal por domicílios - 2010	46

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1 - Microrregião de Nossa Senhora das Dores	37
Diagrama 2 - Utilização do solo no município - 1982	39
Diagrama 3 - Regiões de Influência das cidades - 2007	41
Diagrama 4 - Aglomerados populacionais - 2012	42
Diagrama 5 - Mancha de ocupação urbana - 2007	47
Diagrama 6 - Macrozoneamento do município - 2006	58
Diagrama 7 - Áreas urbanas do município - 2006	59
Diagrama 8 - Zonas de Uso da cidade - 2006	55
Diagrama 9 - Zoneamento do município - 2006	62
Diagrama 10 - Evolução da mancha de ocupação urbana - 2007-2015	75
Diagrama 11 - Uso do solo predominante - 2012	77
Diagrama 12 - Caracterização das vias - 2012	78
Diagrama 13 - Tipologias dos domicílios - 2012	82
Diagrama 14 - Uso do solo predominante X Áreas de urbanização - 2012	84
Diagrama 15 - Produção habitacional - 2007-2015	88
Diagrama 16 - Cidade planejada X Cidade Produzida	90
Diagrama 17 - Produção habitacional X Zoneamento	94

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE DESENHO DA CIDADE	18
1.1. PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO URBANO E O DIREITO À CIDADE	20
1.2. PLANEJAMENTO URBANO E PLANO DIRETOR: COMO INSTRUMENTO DE BUSCA PELO DIREITO À CIDADE	23
2. N. S. DAS DORES CIDADE PLANEJADA PELO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO	34
2.1. CENÁRIO URBANO ANTES DO PLANO DIRETOR	36
2.2. PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO: PREMISSAS E DIRETRIZES	46
3. N. S. DAS DORES DO ESPAÇO PLANEJADO AO ESPAÇO PRODUZIDO	70
3.1. ESPAÇO PRODUZIDO: DISTANCIAMENTO DO PLANO DIRETOR	72
3.2. ESPAÇO PLANEJADO X ESPAÇO PRODUZIDO: RESULTADOS DA LEI	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERÊNCIAS	106
ANEXOS	110

INTRODUÇÃO

No Brasil, a luta pela democratização do espaço urbano se iniciou ainda nos anos 1960 sob a bandeira do movimento pela reforma urbana, porém foi somente na década de 1980 com a inclusão do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, que houve a ênfase nessa democratização (PINHEIRO, 2010). Segundo os artigos 182 e 183, contidos nesse capítulo, é garantido a todos os cidadãos brasileiros o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes. Tal garantia seria alcançada a partir da obrigatoriedade da promulgação de Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Assim sendo, a obrigatoriedade garantiu que o Plano, que se constitui como um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana torne-se um mecanismo de planejamento democrático das cidades (BRASIL, 1988). A legislação brasileira apresentou, portanto, direcionamentos para a proteção do direito à cidade e a moradia, entretanto fatores tais quais, produção capitalista do espaço urbano, deficiência da atuação do Estado, superposição de interesses, impediram a sua plena efetivação. Dessa forma, consolidou-se um cenário em que a urbanização propiciou o surgimento de desigualdades socioespaciais que tanto marcaram o tecido urbano brasileiro (VILLAÇA, 1999).

Destaca-se ainda que a produção do espaço urbano, resultado da atuação entrelaçada Estado e mercado imobiliário que fragmenta o tecido urbano, não é exclusiva dos municípios de médio e grande porte. Aqueles caracterizados como pequeno porte também apresentaram problemas decorrentes da expansão desordenada, apesar destes, proporcionalmente, em termos de escala e intensidade, não serem tão marcantes quanto os de cidades de grande porte (MARICATO, 2002; PINHEIRO, 2010).

Nesse contexto, enfatiza-se que de acordo com o Censo Demográfico do Institu-

to Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2013, foram contabilizados 5.570 municípios e destes, 80%, ou seja, 4.485 municípios apresentavam menos de 50 mil habitantes (ROLNIK, 2004, p. 68). Ainda que tais municípios respondam à maior parte da amostragem, percebe-se um direcionamento para as políticas de planejamento nas cidades de médio e grande porte. Isso ocorre em razão da delicada situação que os municípios de pequeno porte exibem: o menor aporte de recursos financeiros, administrativos, técnicos, humanos e de controle fiscal; o que dificulta tanto a implementação quanto a efetividade do Plano Diretor nesses municípios (PINHEIRO, 2010).

Nossa Senhora das Dores, município localizado no norte do estado de Sergipe, no Médio Sertão, apresentava em 2000 (IBGE, 2000) 22.195 habitantes dos quais 13.524 estavam situados no perímetro urbano, representando, portanto, 60% do total da população municipal. No decorrer da última década, o município apresentou um incremento populacional de aproximadamente 12% (censos IBGE, 2000 e 2010) acompanhado pela expansão da construção civil, que recebeu o respaldo das políticas habitacionais do governo federal - especialmente o Programa Minha Casa Minha Vida - entre os anos de 2009 e 2014. Ainda que, contando com uma pequena população, evidenciam-se as alterações na produção do espaço urbano em função do cenário propício para o desenvolvimento da produção habitacional que fomentou o crescimento do tecido urbano do município nesse período.

Enfatiza-se que apesar de a cidade contar com Plano Diretor e de que não houve significativa alteração do espaço urbano nos últimos anos, ainda é visível a falta de ordenação da cidade. Exemplifica-se assim, que a cidade apresenta o tecido urbano fragmentado, com a ocorrência de grandes áreas desocupadas; que as unidades habitacionais mesmo inseridas no perímetro urbano se caracterizam por apresentar parcelamento do solo próximo do rural; que a cidade apresenta deficiências quanto à infraestrutura até mesmo nas áreas próximas do núcleo central; que existe uma deficiência quanto às áreas de lazer e equipamentos comunitários; entre outros.

Diante dessas constatações, alguns questionamentos foram fundamentais para a construção e a orientação das investigações deste trabalho: Por que houve o direcionamento para o Plano Diretor como forma de democratização do espaço urbano? Conhecendo-se as limitações do município, quais foram os mecanismos e instrumentos utilizados para a democratização do espaço urbano? Por fim, qual o papel do Plano Diretor para a indução do crescimento urbano deste município diante das transformações perceptíveis no uso e na ocupação do solo?

Em virtude da carência de estudos no que tange a implementação do Plano Diretor em municípios de pequeno porte no estado de Sergipe, o presente trabalho tem o interesse de ampliar a discussão a respeito do tema, com a perspectiva de analisar o papel da legislação urbana frente às demandas e realidades encontradas nesses municípios. Sob essa perspectiva, procurou-se contribuir para a reflexão e compreensão a respeito da importância do Plano Diretor como instrumento de planejamento urbano e efetivação do direito à cidade em Nossa Senhora das Dores, com base

no desenvolvimento do espaço urbano do município.

A vivência do autor no município nos últimos 10 anos foi um fator relevante como estímulo ao desenvolvimento deste trabalho, uma vez que permitiu estabelecer uma linha temporal de mudanças no solo urbano perceptíveis até mesmo empiricamente. Ao longo dos últimos anos, a cidade apresentou dinâmica de desenvolvimento orientada para a produção habitacional, suprimindo assim a demanda oriunda do crescimento da população urbana. Tal dinâmica caracteriza-se como típica de uma cidade de pequeno porte, visto que o crescimento ocorreu de forma lenta e gradual.

Considerando-se essas questões pertinentes ao planejamento urbano nos municípios de pequeno porte, têm-se como objetivo geral do presente trabalho, a análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Nossa Senhora das Dores, em Sergipe e seus reflexos no espaço urbano do município, abrangendo o recorte temporal de 2006 a 2016.

Definiram-se assim três objetivos específicos, o primeiro foi de compreender a produção capitalista do espaço urbano e a importância do Plano Diretor como instrumento de planejamento urbano e efetivação do direito à cidade no Brasil. O segundo consistiu em analisar as diretrizes e determinações constantes no Plano Diretor da cidade de Nossa Senhora das Dores quanto ao controle de uso e ocupação do solo. Por fim, fez-se importante qualificar a cidade produzida como resultado da aplicação do Plano Diretor em um recorte temporal entre os anos de 2006 e 2016.

O presente trabalho, com a finalidade de alcançar os objetivos estabelecidos anteriormente, utiliza-se de metodologia de abordagem qualitativa, em que tem suas etapas descritas abaixo:

De início foi necessária a construção do referencial teórico, que consiste na revisão bibliográfica acerca dos temas: do acesso democrático à cidade, através das teorias de Lefebvre (2001) e Harvey (2014); da produção do espaço urbano capitalista nos municípios brasileiros, seguindo os conceitos de Santos (2005), Villaça (2001), Reis (2007), etc; do processo de planejamento urbano no Brasil com ênfase na utilização do instrumento Plano Diretor, a partir da teoria de Burnett (2009), Villaça (2015), Rezende (2003), Pinheiro (2004), entre outros; do cenário da efetivação dos Planos Diretores nos municípios brasileiros, acompanhando as teorias de Grazia (2003), Maricato (2002), Rolnik (2001), etc; e dos trabalhos que discutem especificamente, a urbanização e o desenvolvimento do Estado de Sergipe, com destaque para análises pertinentes a Nossa Senhora das Dores, seguindo os trabalhos de Souza (2008), França (2007), Feitosa (2014), etc. A revisão bibliográfica foi realizada mediante consultas em livros, dissertações, teses e publicações em periódicos.

Durante a realização do trabalho houve a necessidade da busca por documentos, como Leis municipais e cartografias da área urbana, que auxiliassem o seu desenvolvimento. Para isso, foi feita uma coleta de arquivos inicialmente na internet para verificar a disponibilidade das informações que são de domínio público e posteriormente nos órgãos públicos, em Nossa Senhora das Dores, que pudessem subsidiar o estudo. Apesar das dificuldades iniciais na obtenção dos arquivos, visto que as leis municipais não estão disponíveis em domínio público, o diálogo com representantes dos órgãos

facilitaram o acesso à documentação e permitiram incrementar o presente trabalho com dados obtidos através de fontes primárias.

Foram realizadas, assim, visitas e consultas na Prefeitura Municipal e nas Secretarias de Planejamento e de Obras de Nossa Senhora das Dores, dos quais foram coletados: leis municipais, mapas temáticos e cartografia digital. Os mapas disponibilizados por tais órgãos se restringiram, a um arquivo AutoCAD com a planta da cidade georreferenciada – desenvolvida pela FUNASA (2000); aos mapas anexos à Lei Municipal 003/2006 – executados durante elaboração do Plano Diretor, e que não representavam fielmente a realidade.

Em decorrência das poucas cartografias disponibilizadas pelo município e ainda por as mesmas não estarem atualizadas, houve a necessidade de adequação e atualização. Portanto, destaca-se que a base cartográfica que ilustra o presente trabalho foi confeccionada de forma minuciosa pelo próprio autor. No processo de retificação das cartografias buscou-se inicialmente desenhar a malha viária a partir da sobreposição da planta da cidade desenvolvida pela FUNASA (2000)² com imagens de satélite do Google Earth referentes aos anos de 2007, 2013 e 2015 e com imagens de satélite do Bing Maps referente ao ano de 2015³.

Após a elaboração da malha viária foram realizadas outras sobreposições, com as mesmas imagens destacadas acima, com a finalidade de demarcar a mancha de ocupação da cidade. Com o resultado cartográfico em mãos foi empreendida a comparação com os mapas anexos do PDDUA e observou-se a deficiente representação técnica existente no Plano. Para tanto, as delimitações do zoneamento realizadas neste trabalho seguem uma demarcação aproximada da determinação da Lei. Enfatiza-se ainda, que apesar do cuidado na elaboração dos mapas do presente trabalho, os mesmos não apresentam georreferenciamento, que implica em uma pequena margem de erro. Em virtude desse aspecto, utiliza-se da denominação *Diagramas*, para a qualificação das cartografias.

Foram imprescindíveis as visitas in loco ao município, não somente para o levantamento dos empreendimentos habitacionais implantados durante os últimos 10 anos, como também para o registro fotográfico e a observação da configuração e da dinâmica urbana da cidade. Durante as visitas foram realizadas conversas informais com moradores de diversas localidades da cidade, com o intuito de obter informações e a perspectiva dessas pessoas sobre as áreas em que residiam. Enfatiza-se ainda, que essas visitas ocorreram entre os meses de novembro e dezembro de 2017, em horários diferentes, com a intenção de permitir melhor vivência do espaço urbano e a percepção de particularidades que contribuíram para o desenvolvimento do trabalho.

Realizou-se também: o mapeamento a partir da predominância dos usos do solo no tecido urbano, que auxiliou no entendimento da espacialidade da cidade; o mapeamento através das tipologias habitacionais, que contribuiu para a percepção das características socioeconômicas da população e do padrão de ocupação apresentado no

² O uso da cartografia da FUNASA, apesar de ser antiga, é a mais precisa em virtude do georreferenciamento.

³ A cronologia existente entre as imagens de satélite visa a percepção da evolução do crescimento da malha urbana.

tecido urbano; e o mapeamento da caracterização das vias, a fim de atestar o nível de mobilidade na cidade. Para tanto, se utilizou como método o levantamento virtual com auxílio do software Google Street View, que permitiu a visualização em 360° da espacialidade da cidade a partir das vias. As imagens disponibilizadas pelo software são referentes ao ano de 2012, existindo algumas localidades que não são mapeadas. Para essas áreas, utilizou-se como metodologia o levantamento in loco. Buscou-se ainda o transbordo do perímetro urbano do município para demonstrar a espacialidade dos usos e das tipologias nessas áreas.

Estas análises foram de suma importância para o desenvolvimento do presente trabalho, em razão de tais materiais não estarem disponíveis na Prefeitura Municipal. Acredita-se que é justamente a sistematização dos dados coletados durante o trabalho, o cruzamento e a interpretação dos mesmos – que resultaram em diagramas ilustrativos – uma das contribuições deste trabalho, apresentando um panorama social, econômico e espacial recente de Nossa Senhora das Dores.

Além dos órgãos anteriormente citados, foram consultados: o IBGE – do qual foram coletados os dados referentes ao Censo Demográfico, Indicadores Sociais, Rendimento; o Ministério das Cidades – para verificar a produção habitacional via Programa Minha Casa Minha Vida no município; a EMDAGRO – para buscar dados e mapas referentes ao município, com o intuito de averiguar a delimitação das zonas urbana e rural.

Foi-se realizado ainda uma entrevista não-estruturada (Apêndice A) com o antigo Secretário de Planejamento do Município – Gilberto Luiz Araújo Santana, coordenador da equipe técnica responsável pela elaboração do Plano Diretor na cidade. Tal entrevista foi substancial para o entendimento do processo de concepção do Plano, assim como para a compreensão das especificidades tanto da administração política quanto do contexto no qual o município estava inserido. A entrevista permitiu ainda uma reflexão crítica a respeito do Plano Diretor como instrumento de planejamento para cidades de pequeno porte.

O presente trabalho tem seu desenvolvimento dividido em três capítulos. O **Capítulo 1**, intitulado *Plano Diretor como Instrumento Democrático de Desenho da Cidade*, caracterizou-se por abranger referencial teórico que trata da produção dos espaços urbanos a partir da relação entre o capital e as cidades; e da contextualização do processo de planejamento e urbanização brasileiros, apresentando o Plano Diretor como instrumento de planejamento urbano, assim como, expondo sobre o posicionamento dos instrumentos urbanísticos frente à gestão das cidades.

O **Capítulo 2**, denominado *N. S. das Dores Cidade Planejada pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*, discorreu-se sobre breve contextualização de Nossa Senhora das Dores, e da análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município. O Capítulo foi dividido em duas partes, na primeira apresentou-se o indicativo das principais características da conformação urbana, e na segunda tratou-se da leitura qualitativa da Lei Complementar n. 003/2006 – Plano Diretor – que especifica o sistema de planejamento e gestão do município, a fim de verificar os preceitos de parcelamento, uso e ocupação do solo na cidade.

O **Capítulo 3**, *N. S. das Dores do Espaço Planejado ao Espaço Produzido*, foram apontados à influência e os reflexos que o planejamento urbano mediante Plano Diretor teve na conformação urbana contemporânea do município. Neste capítulo, evidenciaram-se os resultados das informações coletadas e tabuladas nos levantamentos, e das cartografias que concederam o entendimento da dinâmica de desenvolvimento da cidade. Foi-se exposto assim, trechos da entrevista com o Secretário de Planejamento, coordenador responsável pela elaboração do Plano Diretor do município – a entrevista encontra-se no Apêndice A do presente trabalho; o mapeamento do uso e ocupação do solo; o mapeamento das tipologias habitacionais; o mapeamento dos empreendimentos residenciais implantados no solo urbano.

E, por fim, **considerações finais**, que tratam das observações particulares realizadas ao longo deste trabalho, buscando-se constatar os resultados da análise a partir do delineamento teórico e da compilação das informações reunidas anteriormente.

**PLANO DIRETOR
COMO INSTRUMENTO
DEMOCRÁTICO DE
DESENHO DA CIDADE**

1.1. PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO URBANO E O DIREITO À CIDADE: REALIDADES E PERSPECTIVAS

O presente capítulo pretendeu delinear a fundamentação teórica que serviu de base à compreensão do objeto de estudo para o desenvolvimento do trabalho. Trata-se da construção do espaço urbano frente às demandas do capital, que apesar do alto custo social e ambiental continua moldando o desenvolvimento urbano. Tem-se como consequência desse desenvolvimento, o surgimento de uma consciência social que pleiteou o acesso democrático à cidade, que no país teve ênfase com a consolidação dos Planos Diretores Municipais.

A cidade pode ser compreendida a partir da correlação entre o capital e o espaço urbano, uma vez que é nesse local que se concretizam as formas de produção capitalista, sobre essa perspectiva, a cidade é meio e produto simultaneamente. O espaço urbano se caracteriza, ainda, pela concentração populacional e tem no Estado a instituição que regulamenta as relações oriundas da sociedade, podendo ser assimilado com base no sistema econômico capitalista que determina condições para o desenvolvimento social (HARVEY, 2014). Conforme retrata Harvey (2014, p.30), a cidade manifesta-se na:

[...] concentração geográfica e social de um excedente de produção. A urbanização sempre foi, portanto, algum tipo de fenômeno de classe, uma vez que os excedentes são extraídos de algum lugar ou de alguém, enquanto o controle sobre o uso desse lucro acumulado costuma permanecer nas mãos de poucos.

Sob essa perspectiva, a vida nas cidades possibilita a criação de encontros, conhecimentos, conflitos das diferenças e torna-se um produto de consumo para toda a sociedade, equivalendo assim, ao suporte de um modo de viver que tem no espaço o

papel de cumprir as funções sociais específicas (LEFEBVRE, 2001). Por certo, o tecido urbano não se limita unicamente a sua morfologia, mas as relações sociais também têm um papel de destaque na construção da sociedade urbana (REZENDE, 1982).

No Brasil, o rápido crescimento das cidades tornou-se praticamente generalizado a partir de meados do século XX, propiciando a atenuação relativa das *macrocefalias nas cidades* posto que, o modelo geográfico de ocupação adotado foi o horizontal. A urbanização brasileira, compreendida entre 1940 e 1980, decorreu do movimento de migração do campo para a cidade em razão de um forte incremento demográfico e do êxodo rural, causado pela má condição de vida no campo e pela liberação de mão de obra em razão da mecanização da lavoura (SANTOS, 2005).

Nesse período, o Estado estimulou a industrialização e ocupação do território com projetos para a dinamização da economia, a partir da diversificação da produção industrial. Outro ponto relevante foi construção da infraestrutura necessária para dar suporte ao desenvolvimento econômico, consolidando indiretamente uma ocupação desigual e periférica nas cidades em razão da falta de:

[...] políticas públicas de desenvolvimento urbano, capazes de preparar os municípios para receber os novos contingentes populacionais e atividades no seu território. Os grandes projetos públicos e empresariais de desenvolvimento, de industrialização, de infraestrutura logística e energética atraíram os trabalhadores em busca do sonho de viver melhor, mas não previram na sua programação o apoio aos municípios na construção de moradias, na ampliação das redes de serviço e de infraestrutura para receber os novos trabalhadores e os migrantes [...] (PINHEIRO, 2010, p. 32, 33).

Nesse contexto, Santos (2005) afirmou que a urbanização acelerada favoreceu a emergência de pobreza, visto como um reflexo direto do modelo socioeconômico vigente atrelado ao modelo espacial de ocupação. A fragmentação do tecido, a partir da dispersão urbana, comportou a constituição de grandes vazios urbanos entre os novos assentamentos e o núcleo central da cidade, permitindo uma insustentabilidade social, ambiental e econômica. Reis (2007, p. 420) define assim:

[...] o processo de dispersão urbana caracteriza-se pelo esgarçamento do tecido urbano, com a urbanização estendendo-se por um vasto território, com núcleos urbanos separados no espaço por vazios intersticiais, mantendo vínculos estreitos entre si e configurando um único sistema urbano. Formam-se assim constelações ou nebulosas de núcleos urbanos de diferentes dimensões, integrados às aglomerações urbanas metropolitanas e sub-metropolitanas, com o sistema de vias de transporte inter-regionais utilizado como apoio ao transporte diário.

Nesse sentido, a localização expressa à condição diferenciada de acesso a terra urbana, bem como de equipamentos coletivos, serviços públicos, ou de amenidades, que proporcionam a ampliação das desigualdades sociais, em virtude de que, somente uma pequena parcela da sociedade pode usufruir desses benefícios. (RIBEIRO, CARDOSO, 2003)

Villaça (2001, p. 74) afirma que a terra urbana interessa somente enquanto *terra-lo-*

calização, ou seja, enquanto meio de acesso à cidade. Nesse aspecto, a acessibilidade é o importante para a terra urbana. Ainda segundo o autor, a acessibilidade varia de acordo com as vias regionais de transporte que constituem poderoso elemento na atração da expansão urbana, possuindo nos transportes intraurbanos enorme influência não só no arranjo interno das cidades, mas também sobre os diferenciais de expansão urbana. Outro elemento que mais influencia a expansão das cidades são os atrativos do sítio natural (VILLAÇA, 2001).

A população carente, vítima da segregação imposta, como denomina Correa (1999), tem como principal mazela os problemas decorrentes da moradia, acesso aos equipamentos coletivos e aos serviços disponibilizados pelo Estado. Constituindo um panorama que divide a cidade em duas porções: aquela abastecida com os investimentos realizados pelo poder público, e outra dotada com pouca ou nenhuma intervenção estatal, em geral caracterizada como áreas ambientalmente frágeis ou de difícil acesso.

É importante ressaltar o cenário das cidades brasileiras, que registram um aumento nas taxas de crescimento do mercado informal, demonstrando que o processo de precarização da vida urbana tende somente a crescer, condicionando boa parte da população a viver em áreas com pouca ou nenhuma habitabilidade. Conforme Arantes (1998), as cidades passam a funcionar em duas velocidades, onde uma pequena parcela da sociedade se insere no *circuito internacional e capitalizado* dispondo de total oferta de infraestrutura urbana para o desenvolvimento das relações sociais, e a outra parcela, representada pela grande massa da sociedade, vive uma condição de apartação social a partir do empobrecimento, da falta de moradia e de acesso à cidade.

O processo econômico que orienta o direito à cidade, não concebe o desenvolvimento social como uma finalidade, subordinando a maior parcela da sociedade à vida fora do contexto urbano mais estruturado. Por isso, Lefebvre (2001, p. 137) acredita que “o desenvolvimento da sociedade só pode ser concebido na vida urbana, pela realização da sociedade urbana”. Corroborando essa afirmação Harvey (2014, p.20) retrata que a luta pelo:

[...] direito à cidade é um significante vazio. Tudo depende de quem lhe vai conferir significado. Os financistas e empreiteiros podem reivindicá-lo, e têm todo o direito de fazê-lo. Mas os sem-teto e os imigrantes também o podem. Inevitavelmente, temos de enfrentar a questão de os direitos de quem está sendo identificado, e, ao mesmo tempo reconhecer, como Marx afirma n’O Capital, que ‘entre direitos iguais, o que decide é a força’.

Nesse aspecto, a constituição atual do direito à cidade encontra-se, na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica que tem a condição de moldar a cidade conforme suas demandas e seus desejos. Definindo assim, uma visão em que não se concebe uma preocupação em reconstruir e recriar a cidade a partir da erradicação da desigualdade social e do desastroso processo de degradação ambiental (HARVEY, 2014).

Desse modo, a produção capitalista do espaço urbano fez emergir nas cidades uma condição de insustentabilidade social, ambiental e econômica. Diante disso, surgiu na consciência social a busca por uma cidade mais igualitária, onde a ideia do direito à cidade nasceu das ruas, “como um grito de socorro e amparo das pessoas oprimidas

em tempos de desespero” (HARVEY, 2014, p. 15).

Nesta perspectiva, o item a seguir tratou da política de planejamento das cidades e dos instrumentos urbanísticos municipais. Analisou-se, portanto, o direito à cidade enquanto luta pela democratização do espaço urbano, que no contexto brasileiro, apresentou respaldo jurídico obtido através de longo processo de reivindicações sociais que culminaram com a inclusão de artigos referentes à política urbana na Constituição Federal de 1988. Isto desencadeou o processo de planejamento urbano tendo Plano Diretor como instrumento que possibilitaria a democratização do espaço urbano.

1.2. PLANEJAMENTO URBANO E PLANO DIRETOR: INSTRUMENTOS DE BUSCA PELO DIREITO À CIDADE

A discussão proposta neste capítulo refere-se ao entendimento do processo social e econômico que culminou no desenvolvimento do planejamento urbano por meio dos instrumentos urbanísticos Planos Diretores Municipais. Para tanto, é indispensável trazer, ainda que brevemente, a conjuntura histórica desencadeada a partir da política urbana empregada desde a década de 1960, dando ênfase ao processo de lutas pela democratização do espaço urbano brasileiro. Nesse sentido, deve-se atentar para as particularidades da conjuntura nacional que desencadearam esses processos, salientando-se as questões ligadas as políticas de planejamento urbano, instituídos na esfera Federal.

O Brasil teve seu desenvolvimento social conectado à expansão econômica e para tanto, houve uma série de dificuldades que impediram a melhoria das condições sociais, uma vez que se privilegiava o crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento social. Burnett (2009) descreve que isso ocorre em função da orientação dos interesses políticos para a questão econômica, pois o debate político sempre foi dominado pelo tema do crescimento econômico no país.

Pautado nesse contexto de crescimento econômico, a partir da década de 1960 algumas cidades brasileiras, em que se destacam as de grande porte, tiveram seu crescimento urbano atrelado ao desenvolvimento econômico do país. Nesse momento o país passava por um processo de intensificação de sua urbanização que decorreu do movimento de migração do campo para a cidade (SANTOS, 2005).

Consequentemente essas cidades que concentravam as maiores taxas de crescimento e, por conseguinte quantidade significativa de postos de trabalho, sofreram um processo de expansão urbana de forma rápida e intensa, que desencadeou um crescimento desordenado. Tal fato ocorreu em virtude da falta de preparo dessas cidades para receber o grande contingente populacional que se deslocava em busca de oportunidades (VILLAÇA, 2015).

Com base no crescimento desordenado elencado acima se pode entender a difusão do planejamento urbano, uma vez que se passa a divulgar a crise da expansão desordenada das cidades brasileiras. Tal fato pode ser compreendido em razão do novo discurso que trazia destaque para o desenvolvimento de infraestrutura e dos

programas habitacionais que subsidiariam o crescimento urbano. Nesse discurso, são adiantadas as palavras de ordem que iriam dominar o planejamento da segunda metade do século, como “caos urbano, crescimento descontrolado e necessidade do planejamento” (VILLAÇA, 2015, p. 206).

Dessa forma, o pensamento partiu da crença de que a cidade, com todos os problemas decorrentes de sua expansão desordenada carecia de regulações, e que, a solução se daria através do planejamento urbano como um instrumento de controle da ocupação. Este tinha como tarefa essencial, a promoção equilibrada do espaço urbano, organizando o desenvolvimento e a reprodução do mesmo (SOUZA, 2015; REZENDE, 1982; VILLAÇA, 2015). Nesse sentido, Villaça afirma que “a ideia de caos urbano tornou-se um lugar-comum, e sua causa era a falta de planejamento” (VILLAÇA, 2015, p. 227).

Nesse período se desenvolveu o discurso que passa a pregar a necessidade de integração entre os vários objetivos dos planos em razão dos problemas oriundos da urbanização rápida e intensa. Em que se enfatizou o despreparo dos governos municipais para assumir um papel ativo de promotor do desenvolvimento e de responsável pelo controle do crescimento urbano (VILLAÇA, 2015).

Dá-se destaque ainda nessa década ao clamor por reformas sociais, bandeira levantada pelas mais variadas tendências políticas brasileiras, uma vez que o país passava por um momento de recessão e inflação acentuada culminando em uma forte crise econômico-financeira. Conforme Burnett (2009) as constantes crises político-institucionais, a ampla mobilização política das classes populares, bem como o fortalecimento e ampliação do movimento operário e dos trabalhadores rurais contribuíam para a formação de uma atmosfera que permitia a aposta em novas alternativas para o crescimento e desenvolvimento do país. Nesse momento houve a elaboração das propostas de Reforma de Base do governo João Goulart que tinham como objetivo o atendimento de questões de ordem social.

Como desdobramento dessas, teve-se a reação da direita e a intervenção das Forças Armadas no país. Tal intervenção desencadeou a Ditadura Militar que por cerca de 20 anos, contribuiu para a inserção do país ao capital monopolista e consequentemente, para a expansão e o acirramento das desigualdades sociais. Durante a Ditadura Militar no país, houve o fortalecimento da estratégia político-econômica que fomentava o desenvolvimento econômico, através da ampliação da infraestrutura para o escoamento da produção agrícola e industrial. As obras de infraestrutura tanto estimularam a economia por meio do aquecimento do setor da construção civil, quanto por meio da diminuição dos gargalos em infraestrutura (BURNETT, 2009).

Nesse contexto, o planejamento urbano foi pensado a partir do seu papel no projeto desenvolvimentista, ficando clara a ideia de que os problemas urbanos poderiam ser resolvidos através de uma administração mais racional, em que o planejamento tem um papel fundamental. Assim sendo, esse foi muito associado à tecnocracia do período ditatorial, em que se pretendeu legitimar a ação do Estado através da técnica, já que havia sido suprimida a legitimação popular (RIBEIRO, CARDOSO, 2003; VILLAÇA, 2015).

Os Planos Diretores desenvolvidos nesse período passaram da complexidade e do rebuscamento para o plano singelo, feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos. Logo, apresentavam em seus dispositivos um conjunto de generalidades bem intencionadas com o propósito de eliminar as discórdias, ocultar os conflitos sociais que se desenvolviam nas cidades brasileiras e adiar as medidas de interesse popular (VILLAÇA, 2015).

Em meados dos anos 70, em virtude da crise econômica internacional e dos conflitos internos nas Forças Armadas, houve o colapso da legitimidade política do regime militar que contribuiu para reforçar o papel e a visibilidade dos movimentos sociais de contestação à ditadura (BURNETT, 2009). Somou-se ainda o colapso, o fracasso dos ambiciosos modelos de planificação desenvolvidos pelo governo federal, que forneceram condições propícias para a crítica ao modelo de planejamento urbano do período (VILLAÇA, 2015).

A transição rumo à democracia abriu nova possibilidade de conquistas sociais, a partir da mobilização popular retomaram-se as discussões sobre mudanças estruturais na política e na economia nacionais. Ao evidenciarem que as propostas de ordenamento territorial eram incapazes de dar conta da crise fundiária e habitacional das cidades brasileiras, os movimentos populares urbanos colocaram o desafio de incluir suas necessidades e reivindicações nas políticas públicas (BURNETT, 2009).

Portanto, a plataforma da reforma urbana do final dos anos 1980 foi fruto das mobilizações populares que ocorriam nas áreas periféricas das maiores cidades brasileiras. Estas lutas tiveram o apoio decisivo de setores progressistas da Igreja Católica na orientação ao movimento pela reforma urbana e na sistematização da emenda constitucional (BURNETT, 2009). Ainda segundo Burnett (2009) o apoio dado pela Igreja contribuiu para que nascesse, em 1983, a ANSUR – Articulação Nacional do Solo Urbano, com a intenção de elaborar uma plataforma que reunisse as principais demandas dos movimentos urbanos.

Para tanto, a luta pela reforma urbana através de leis como instrumentos de alcance, tem suas primeiras notícias com o anteprojeto de desenvolvimento urbano (PL-775), que surgiu em 1976, durante o período ditatorial. Devido ao longo caminho que percorreu, esse anteprojeto teve sua proposta abandonada em decorrências do início dos debates em torno da Carta Constitucional. Paralelamente a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) também fez frente a essa luta, tendo como bandeira a necessidade de um controle público sobre o mercado imobiliário para o enfrentamento das desigualdades das condições urbanas (RIBEIRO, CARDOSO, 2003).

A partir desta conjuntura surgiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, cuja articulação transformou-se no Fórum pela Reforma Urbana, que tinha a finalidade de agregar as iniciativas dos movimentos urbanos, que faziam reivindicações específicas e fragmentadas naquele momento, elaborando assim, três princípios básicos: o direito à cidade e a cidadania; a gestão democrática da cidade e a função social da propriedade urbana (GRAZIA, 2003).

Esta articulação chegou a Assembleia Constituinte, que promulgou a Constitu-

ição de 1988, sendo representada no capítulo da Política Urbana a consagração para a luta pela reforma urbana. Através de princípios jurídicos e urbanísticos, além das diretrizes de política pública para a gestão da cidade, promoveu-se a definição da função social da propriedade urbana (BRASIL, 1988).

Assim sendo, o Estado brasileiro através do direito urbanístico¹, instituiu a elaboração e execução de planos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, como meio para instrumentalizar o processo de planejamento urbano (SILVA, 2012). O texto constitucional afirmou o papel protagonista dos municípios enquanto principais atores da política de desenvolvimento e gestão urbanos e elegeu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (SANTOS JÚNIOR, 2011).

Entretanto, segundo Burnett (2009) ao se afirmar tal papel, teve-se o impacto da ressurreição do Plano Diretor que, de súbito, se alçou a um patamar idêntico ao ocupado por conceitos como função social da cidade e desenvolvimento urbano. Dessa forma, se permitiu a construção da imagem do Plano Diretor como instrumento que viabilizaria a melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras.

Nesse contexto o planejamento urbano foi cristalizado na figura do Plano Diretor, o qual, durante o período de urbanização, sofreu um processo de constantes mudanças de nome, de metodologia de elaboração e de conteúdo, respondendo assim, aos interesses das respectivas classes dominantes no poder (VILLAÇA, 2015).

Destaca-se ainda, que o planejamento urbano nesse momento foi estruturado com base na Constituição de 1988, de acordo com um sistema de planos urbanísticos hierarquicamente vinculados, de modo que os de nível superior servissem de normas gerais e diretrizes para os inferiores, enquanto estes concretizariam no plano prático e efetivo, as mudanças no tecido urbano. Para tanto, Silva (2012, p. 110) retrata que:

A disciplina urbanística atua mediante três graus de intervenção fundamentais que, por sucessivas aproximações, determinam a configuração futura dos espaços habitáveis: (a) como diretrizes e orientação geral e coordenação macrorregional, agirão os planos urbanísticos federais; (b) como programação urbanística e coordenação microrregional, elaborar-se-ão os planos urbanísticos estaduais; (c) como instrumento urbanístico para as realizações concretas, implantar-se-ão planos urbanísticos municipais.

No planejamento urbanístico local, se reconheceu a competência do município para promover o ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. A Constituição de 1988 permitiu ainda, que o planejamento urbanístico local passasse a abranger todo o território municipal, área urbana e área rural, como elementos indissociáveis e integrativos do município. Nesse sentido, a função urbanística, em sua atuação mais concreta e eficaz, é exercida no nível municipal, constituindo-se através do Plano Diretor (SILVA, 2012).

Conforme Burnett (2009) salienta-se como consequências do direcionamento da competência municipal para a promoção do ordenamento territorial, a falta de estrutu-

¹ Consiste no conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis.

ra político-administrativa da grande maioria dos municípios para instituir os Planos Diretores. Segundo Rolnik (2004) e Pinheiro (2010), destaca-se como causas: a dissonância das principais classes interessadas no debate do planejamento das cidades; o desejo da classe dominante de não outorgar os planos; a falta de capacidade técnica da gestão de implementar os Planos Diretores, a participação ínfima da população que não compreende o processo; a cooptação dos movimentos populares; etc.

Quanto à falta de estrutura dos municípios, compreende-se que parte considerável apresenta situação econômica aquém das demandas existentes. Para tanto não conseguem realizar políticas públicas básicas como saneamento, regularização fundiária, construção de habitações de interesse social, entre outros. Segundo Burnett (2009, p. 141) há uma separação entre lei e gestão que aparentemente pode ser visto como a própria identidade histórica do Estado patrimonialista brasileiro. Que no caso específico da questão urbana, apresenta um hiato entre lei e gestão como forma de contornar os inevitáveis conflitos e contradições entre a “fiscalização discriminatória e corrupta e a normativa urbanística”.

Assim sendo, percebe-se que após a promulgação da Constituição de 1988 surgiram dois modelos para intervenção no planejamento das cidades, que refletem a estrutura de desenvolvimento econômico proposto para o país naquele momento. O primeiro defendia os planos estratégicos como solução para a crise econômica das cidades, buscando o fortalecimento do mercado através da privatização do espaço urbano e da intervenção com foco na atração de investimentos. Em contrapartida, a segunda proposta visava estimular a cooperação entre as cidades com o objetivo de se alcançar a função social da propriedade e, assim, estabelecer novas regras para a organização do espaço urbano (PINHEIRO, 2010).

Nesse contexto, segundo Burnett (2009) ao se analisar o processo de redemocratização, compreendeu-se que o Estado se alçou em defesa dos interesses capitalistas. Desse modo, com o objetivo de alcançar a dominação ideológica e desmobilização política, a classe dominante patrocinou as práticas clientelistas e as políticas populistas. Práticas estas que se mostraram, nas décadas de 80 e 90, de grande efeito junto às massas urbanas, em decorrência da conjuntura de crise econômica que passava o país.

Naquele período, a profunda crise fiscal e a redução dos recursos orçamentários agravou mais ainda o atendimento das demandas populares. Frente às imposições do FMI² - Fundo Monetário Internacional, exigindo cortes de gastos, as práticas de planejamento são as primeiras a serem suspensas das administrações municipais, acompanhadas pela significativa redução dos investimentos urbanos que levam aos aumentos do desemprego, da informalidade e da pobreza urbana (BURNETT, 2009).

O aprofundamento da redução dos investimentos sociais se caracteriza pela conjuntura nacional de crise fiscal do Estado, e que afeta drasticamente a vida nas cidades. Identifica-se assim, a urbanização, como resultado do desenvolvimento

² Agência especializada das Nações Unidas que foi concebida na conferência de Bretton Woods, Estados Unidos, em julho de 1944. O FMI trabalha para promover a cooperação monetária global, garantir a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional, promover o alto nível de emprego e o crescimento econômico sustentável e reduzir a pobreza em todo o mundo.

econômico que refletiu nas cidades a restrita, ou em alguns casos, a inexistente preocupação com a condição social da população (PINHEIRO, 2010; BURNETT, 2009).

Nesse momento surge um movimento contrário a esse desenvolvimento econômico, que defende a inclusão de mais Estado social como alternativa ao que vinha sendo implementado até aquele momento. Isto significa reivindicar mais controle sobre a produção do espaço urbano por parte do poder público (BURNETT, 2009).

Consequentemente nesse período existiu a busca pela mudança na forma de se planejar o espaço público, que ocorreu através da regulamentação dos dois artigos do capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988. Dessa forma, transformando-se na Lei Federal 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que tinha por objetivo regular mediante instrumentos urbanísticos o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade percorreu um caminho de 11 anos até a sua aprovação no Senado Federal. Para o entendimento de diversos autores, é em razão da sua viabilidade jurídica que o Estatuto da Cidade avançou na garantia do direito a cidades mais sustentáveis, permitindo a adoção dos dois modelos de políticas urbanas contidas em sua lei, o redistributivo, que pretende capturar parte da renda gerada pela expansão urbana para financiar a ação pública; e o regulatório, que pretende submeter a valorização da terra aos imperativos das necessidades coletivas (RIBEIRO, CARDOSO, 2003; GRAZIA, 2003).

Esse raciocínio direcionou o Plano Diretor como estratégia de enfrentamento das questões urbanas, em função do fortalecimento que esse instrumento adquiriu a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, reafirmando o seu papel como eixo central da regulação urbanística. Isso possibilitou ao poder público municipal a disponibilidade de um conjunto de instrumentos fiscais, financeiros e urbanísticos necessários à adoção de políticas regulatórias do uso do solo urbano (ALFONSIN, 2003). Contudo, Grazia (2003) enfatiza que o Plano Diretor não pode se contentar apenas com a disciplina do crescimento físico ou da dotação de serviços, mas deve incluir uma clara preocupação com a dinâmica da cidade, que atenda ao interesse da maioria.

Segundo termos do Estatuto da Cidade, o conteúdo do Plano Diretor pode ser sistematizado sobre três aspectos: o físico, que se refere à ordenação do território; o social; e o administrativo-institucional. O aspecto físico é sem dúvida fundamental, dado que é nele que se manifesta o planejamento territorial que visa transformar a organização do solo no sentido da melhoria da qualidade de vida da população local. (SILVA, 2012)

O aspecto social configura um dos meios de buscar a melhoria da qualidade de vida da população, através das transformações que se impõem aos espaços habitáveis, entrando no campo de seus objetivos oferecerem à população serviços de educação, saúde e saneamento básico, habitação, bem estar social, lazer, cultura. O aspecto administrativo-institucional do Plano Diretor é fundamental para a atuação urbanística do município, que o plano preveja meios institucionais necessários a sua implemen-

tação, execução, continuidade e revisão (SILVA, 2012). Com base nesse conteúdo, Silva (2012, p. 147) salienta que o Plano Diretor:

[...] deverá ter a feição de um plano geral, que estabeleça as diretrizes da ordenação municipal, deixando os aspectos de atuação concreta para os planos executivos. Todavia, não há de ser tão geral que não surta efeitos imediatos, se não, é possível correr o risco de, não se preparando plano executivo, tornar-se inócuo.

Para concretizar as diretrizes, o Estatuto da Cidade oferece aos municípios um leque de instrumentos urbanísticos contidos no Plano Diretor, que se devidamente utilizados, corrigiriam as distorções e induziriam o desenvolvimento da cidade com mais equidade e sustentabilidade. Para tanto, o Estatuto relaciona mais de 30 instrumentos classificando-os em: instrumentos de planejamento, institutos tributários e financeiros e institutos jurídicos e políticos (PINHEIRO, 2010).

Na percepção de Silva (2012), a experiência do planejamento urbanístico no Brasil ainda não surtiu efeitos satisfatórios, em razão da pequena quantidade de municípios, que sempre tiveram competência para elaborar planos urbanísticos e implantá-los estabelecerem um processo de planejamento permanente. Ainda segundo o autor, a exigência que o Plano Diretor devesse integrar os setores econômico, social, físico-territorial e institucional sofisticou o processo, em municípios sem tradição no planejamento urbanístico municipal. Complica-se ainda mais, pelo fato de ter-se dado demasiada ênfase ao aspecto econômico, tangido pela preocupação nacional de reunir todos os esforços no sentido da realização do desenvolvimento econômico nacional (SILVA, 2012).

Assim sendo, passa-se a ter uma nova perspectiva para a efetivação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, após a chegada ao poder federal do Partido dos Trabalhadores, que venceu as eleições presidenciais em 2002. O partido buscava a realização das propostas da reforma urbana, e para tanto, trazia em sua plataforma de governo, o projeto da criação de um Ministério específico para a questão urbana, com a proposta de unificar os diversos programas de caráter territorial (BURNETT, 2009).

O Ministério das Cidades³, criado em 2003, passou a incentivar a construção de uma nova cultura de planejamento urbano no país e a fortalecer o apoio ao planejamento nos municípios. Tal apoio foi considerado necessário, pois embora o planejamento e a gestão territorial sejam de competência local, na interpretação do próprio Ministério, os municípios não estavam plenamente preparados para exercer essa tarefa (SANTOS JÚNIOR, 2011).

Destaca-se nesse momento, a adoção de proposta para envolver os movimentos populares no processo de planejamento urbano que tem por base legal a exigência constitucional. Para Rolnik (2001), a incorporação da nova estratégia de gestão, com a participação direta do cidadão em processos decisórios sobre a cidade, garantiu o afastamento dos velhos Planos Diretores tecnocráticos, pois ao contar com a partici-

³ Desde sua criação, o Ministério das Cidades estruturou políticas e programas voltados à habitação, ao saneamento básico, ao transporte público coletivo e à mobilidade urbana, à regularização fundiária, ao planejamento urbano, dentre outros temas, de modo a reverter o passivo de desigualdade social das cidades brasileiras.

pação da população, não apenas durante o processo de elaboração, mas, sobretudo, na implementação e gestão do Plano, este passou “a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território” (ROLNIK, 2001, p. 7).

Enfatiza-se que o cenário de distanciamento do planejamento dos municípios e seus respectivos Planos Diretores começaram a se alterar com a campanha nacional, conduzida pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho das Cidades, que propôs e difundiu a elaboração do Plano Diretor Participativo – PDT: Cidade de Todos⁴. Este se orientava por três eixos: inclusão territorial, justiça social e gestão democrática em que se fortaleceu o movimento a favor de planos comprometidos com as realidades locais (PINHEIRO, 2010).

A campanha teve como público-alvo os agentes multiplicadores dos núcleos estaduais e os 1.683 municípios obrigatórios (as cidades acima de 20.000 habitantes e regiões metropolitanas). Como resultado, até fevereiro de 2007, em quase 89% dos municípios obrigatórios os planos já haviam sido aprovados ou estavam nas Câmaras Municipais ou em fase de elaboração ou revisão (PINHEIRO, 2010).

Nesse ponto Pinheiro (2010) avalia que o Plano Diretor deixou de ser um documento técnico elaborado por especialistas e passou a ser um processo político-participativo, que mobilizou a sociedade para discutir e estabelecer um pacto sobre o projeto de desenvolvimento do município. Portanto, deixou de ser apenas um instrumento que regula o uso do solo para estabelecer a função social da propriedade e da cidade.

No processo de aprovação do Estatuto da Cidade, passou a predominar a ideia de que o Plano Diretor – desde a década de 90, já transformado em “instrumento de Reforma Urbana” - tinha potencial para neutralizar e/ou reverter uma situação urbana adversa aos interesses da maioria da população, justificando-se assim levar ao máximo de municípios a prática do planejamento urbano (BURNETT, 2009, pág. 358-359).

Segundo Burnett (2009) o Ministério das Cidades avaliou ter reunido condições necessárias para mudar a cultura urbanística do país e, assim, colaborar para inverter as prioridades das administrações públicas municipais. Dessa forma, a Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, teve como meta incluir na legislação urbanística, os instrumentos do Estatuto da Cidade, constituir instâncias de gestão democrática na administração municipal e, neste processo, fortalecer os movimentos populares, considerados então como capazes de assegurar um sentido favorável ao planejamento territorial das cidades.

Assim, apesar dos riscos do processo adotado a Campanha parecia contar com valiosos trunfos para transformar o PD em eficaz instrumento de Reforma Urbana. Que, somados à conjuntura favorável do momento, expressa no governo do PT, na legislação federal aprovada, no comando político do Ministério das Cidades, na ampla organização da sociedade em torno das Conferências das Cidades e nos procedimentos técnicos amadure-

⁴ Idealizada e realizada pelo Ministério das Cidades em conjunto com o Conselho das Cidades. Iniciada em maio de 2005, a Campanha foi executada por meio de atividades descentralizadas de sensibilização e capacitação, com o objetivo de alavancar a elaboração dos Planos Diretores pelos municípios, atingindo grande alcance no país.

cidos desde o início dos anos 90, pareciam configurar as condições necessárias para a prática de um novo planejamento urbano (BURNETT, 2009, p. 364).

Para monitorar e avaliar o processo de elaboração e implantação dos planos diretores participativos foi realizado uma pesquisa nacional, encomendada pelo Ministério das Cidades ao CONFEA – Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. Essa pesquisa tinha como objetivo, alertar quanto à gravidade das sanções impostas aos gestores públicos que não cumprissem as exigências determinadas pelo Estatuto da Cidade, visando ainda à orientação e a capacitação dos atores envolvidos com a implantação dos Planos Diretores (BURNETT, 2009).

Além de disponibilizar aos governos locais uma legislação capaz de contribuir para a construção de uma cidade de todos, houve, na tática da Campanha Nacional, o objetivo da mobilização e da organização das camadas populares, a ser alcançado pela conscientização do processo de espoliação urbana (BURNETT, 2009). A literatura trata ainda que a solução para o planejamento urbano como condição para a conquista de direitos, da cidadania e de novas políticas públicas que incorporem os excluídos, virá a partir da gestão democrática da cidade, que ocorrerá, fundamentalmente, através da organização e da participação popular (GRAZIA, 2003).

A verdadeira hegemonia parece ser, agora, de algo a ser alcançado através do Plano Diretor: o ordenamento territorial da cidade do capitalismo periférico. Símbolo e síntese do pacto em torno da cidade de todos, capaz de assegurar terra urbanizada e bem localizada para os mais pobres, o ordenamento territorial é a meta maior a ser alcançada pelo Plano Diretor, pois capaz de respeitar identidades socioculturais, racionalizar o uso do solo urbano, dominar privilégios, controlar a gestão pública, preservar recursos ambientais, enfim assegurar o futuro sustentável (BURNETT, 2009, pág. 468-469).

Salienta-se que a partir da Campanha Nacional, houve uma preocupação e ênfase na efetivação dos Planos Diretores nas cidades de pequeno porte e nas cidades integrantes de regiões metropolitanas. Esse direcionamento é resultado da percepção do Ministério das Cidades da fragilidade para elaboração das políticas públicas nessas cidades dado as enormes discrepâncias no que se refere à capacidade institucional e administrativa dessas localidades (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2015).

Enfatiza-se ainda que apesar do direcionamento dados para as cidades de pequeno porte, há a desconexão do desenho das políticas urbanas, que não consideram as necessidades dessas cidades. Em geral, essas políticas apresentam uma série de exigências e condicionalidades que somente são cumpridas pelos municípios de médio e grande porte, uma vez que existe um desconhecimento por parte da esfera federal para com a realidade dos municípios de pequeno porte. Portanto, pode-se compreender que esse desconhecimento resulta em programas e políticas urbanas inadequadas e pouco efetivas para melhorar a qualidade de vida da população (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2015).

Para tanto, se percebeu que apesar dos avanços alcançados com o Estatuto da Cidade, ocorreram muitos entraves com a aplicação dos instrumentos urbanísticos,

que segundo Rolnik, condicionaram a sua atuação, pois:

Embora o Estatuto da Cidade tenha possibilitado um processo de judicialização para importantes frentes de resistência aos imperativos do capital sobre o solo urbano, essa salvaguarda tem servido mais para evitar, ou, bloquear violações de direitos do que para promover ações afirmativas e resolver os conflitos urbanos. (ROLNIK, 2011, p. 15)

Conforme Maricato (2001), embora os instrumentos de regularização tenham sido objetos de várias normas, as ações concretas se tornaram verdadeiras corridas de obstáculos em razão do tradicional distanciamento entre a estrutura jurídica e a realidade social.

O PD deve definir quando uma propriedade imobiliária está subutilizada ou não utilizada e quais propriedades, nessas condições, estarão sujeitas ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios e aos demais instrumentos que sucedem a este quando um proprietário não atende às exigências da lei. Aprovar um plano com essas características já significa um grande desafio, implementá-lo depois torna a tarefa mais complexa (MARICATO, 2001, p.113).

Villaça (1999, p.6) demonstra que o interesse da classe dominante impõe aos Planos Diretores teor que contém apenas princípios gerais, para com isso, o plano se tornar inócuo e inútil, transformando-os em um conjunto de instrumentos que apenas normatizam o espaço urbano e que se constituem num distanciamento em relação aos conflitos reais que caracterizam a cidade. Neste aspecto Rezende (1982) retrata que para o pleno desenvolvimento das funções contidas no Plano Diretor deve se levar em consideração todos condicionantes e conflitos que existem nas cidades, permitindo uma atuação direcionada para as demandas e realidades, quebrando-se então, com o paradigma do:

Plano Diretor [que] tenta fazer crer que a cidade seja um conjunto de construções e usos do solo que podem ser arranjados e rearranjados, através de planejamento, sem levar em conta os determinantes políticos, sociais e econômicos. Sua utopia é evidenciada na proposta de desenho físico como capaz de ordenar padrões de relações sociais e até de subverter a estrutura de classes ou, ainda como modelo de sociedade sem classes (REZENDE, 1982, p. 31).

É dentro desse contexto que o município de Nossa Senhora das Dores está inserido, uma vez que foi através da campanha nacional realizada pelo Ministério das Cidades, que se elaborou o primeiro Plano Diretor do município. Com base no direcionamento dado pelo Estatuto da Cidade e fortalecido pela campanha, o município que se caracteriza como pequeno porte concretizou a outorga do Plano Diretor como mecanismo para democratização do espaço urbano.

N. S. DAS DORES
CIDADE PLANEJADA PELO
PLANO DIRETOR
DE DESENVOLVIMENTO URBANO

2.1. CENÁRIO URBANO ANTES DO PLANO DIRETOR

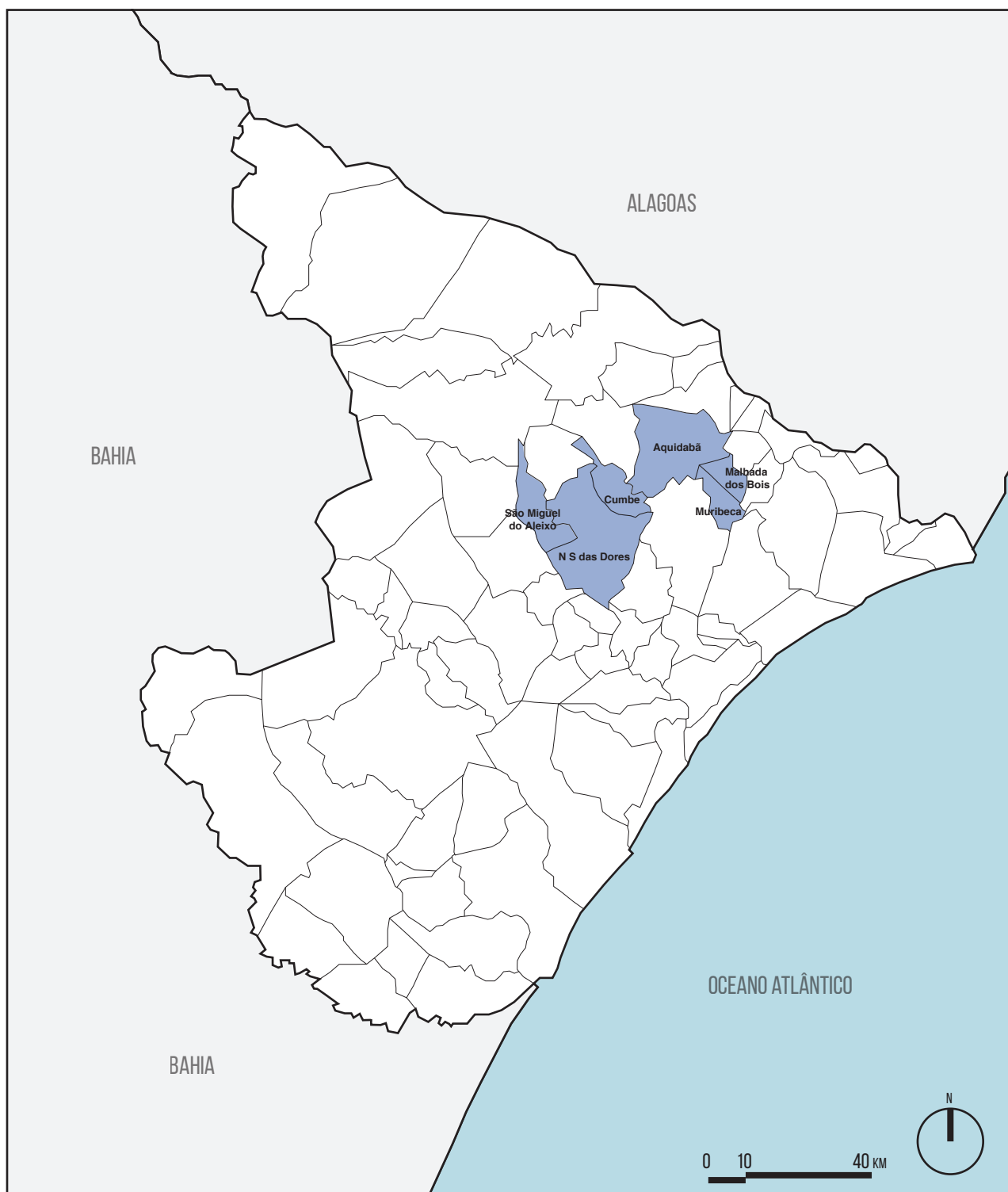
Nesta parte, procura-se retomar uma breve contextualização da ocupação e povoamento do município de Nossa Senhora das Dores, ressaltando-se a formação espacial dispersa do território da sede municipal estabelecida ao longo dos anos, além de apresentar sua relação de vínculo e conectividade com os municípios circunvizinhos. O estudo do processo de povoamento do município, realizado em partes do território e afastado de sua sede inicial, permite-nos montar uma linha temporal de acontecimentos que contribuíram para a configuração recente do espaço urbano disperso de Nossa Senhora das Dores.

O município está localizado na porção centro-norte do estado de Sergipe, entre o litoral e o sertão, na mesorregião do Agreste. Devido a essa inserção, a microrregião de Nossa Senhora das Dores, a qual recebe o seu nome, e que dada a sua posição estratégica, diz-se popularmente que é a porta de entrada para o sertão sergipano. Além disso, essa microrregião abrange seis municípios¹ que apresentam características similares no que concerne a produção agropecuária da região, descrita posteriormente (PAES, 2002). (Diagrama 1)

Em suas confrontações, o município limita-se ao norte com Cumbe; ao sul com Santa Rosa de Lima, Moita Bonita e Ribeirópolis; ao leste com Siriri, Divina Pastora e Capela; e ao oeste com São Miguel do Aleixo e Feira Nova. Sua sede municipal está situada a aproximadamente 200 m de altitude e dista da capital do estado, Aracaju, 72 km interligados pela rodovia federal BR-101 e estadual SE-230 (IBGE, 2016).

1. Fazem parte dessa microrregião os municípios de N. S. das Dores, Aquidabã, Muribeca, Cumbe, São Miguel do Aleixo e Malhada dos Bois.

DIAGRAMA 1: **MICRORREGIÃO DE NOSSA SENHORA DAS DORES**



Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2016.

■ Microrregião de Nossa Senhora das Dores

Segundo dados do IBGE (2016), o município dispõe de uma área territorial de 482,6 km², correspondendo a 2,19% do Estado, e faz parte de duas bacias hidrográficas: do rio Japarutuba, que banha as terras na porção nordeste do município; e do rio Sergipe, que drena o restante do município, cortando o território no sentido oeste/-leste. Para Paes (2002), esse fato associado à grande ocorrência de nascentes por toda a área municipal, oferece possibilidades de desenvolvimento para a atividade agrícola. (Diagrama 2)

Para o entendimento da caracterização de Nossa Senhora das Dores se faz necessário à assimilação da importância do espaço rural para o desenvolvimento do município. A formação da centralidade do município se dá, segundo Souza (2015), com a pecuária, que tem nas fazendas, a permuta e comercialização de bovinos.

A pecuária e os cultivos alimentares tornaram-se elementos iniciais da organização do espaço rural do município. Como forma de promover o desenvolvimento da área, intensificou-se atividade da pecuária, proporcionando a ampliação do sistema de trabalho respaldado na quarteação, em que a mão de obra empregada era paga com animais do rebanho. Essa prática possibilitou o surgimento de pequenos proprietários pecuaristas, que se mantêm até os dias atuais (PAES, 2002).

O assentamento desses pequenos proprietários ocorreu, por regra, no entorno imediato das fazendas em que os mesmos trabalhavam, o que permitiu o surgimento de diversas povoações pelo território do município. Segundo Paes (2002), fica evidente um padrão único em que a linearidade da ocupação demarcada pela consolidação do entorno das fazendas e das estradas vicinais estabeleceu a estrutura do assentamento no município.

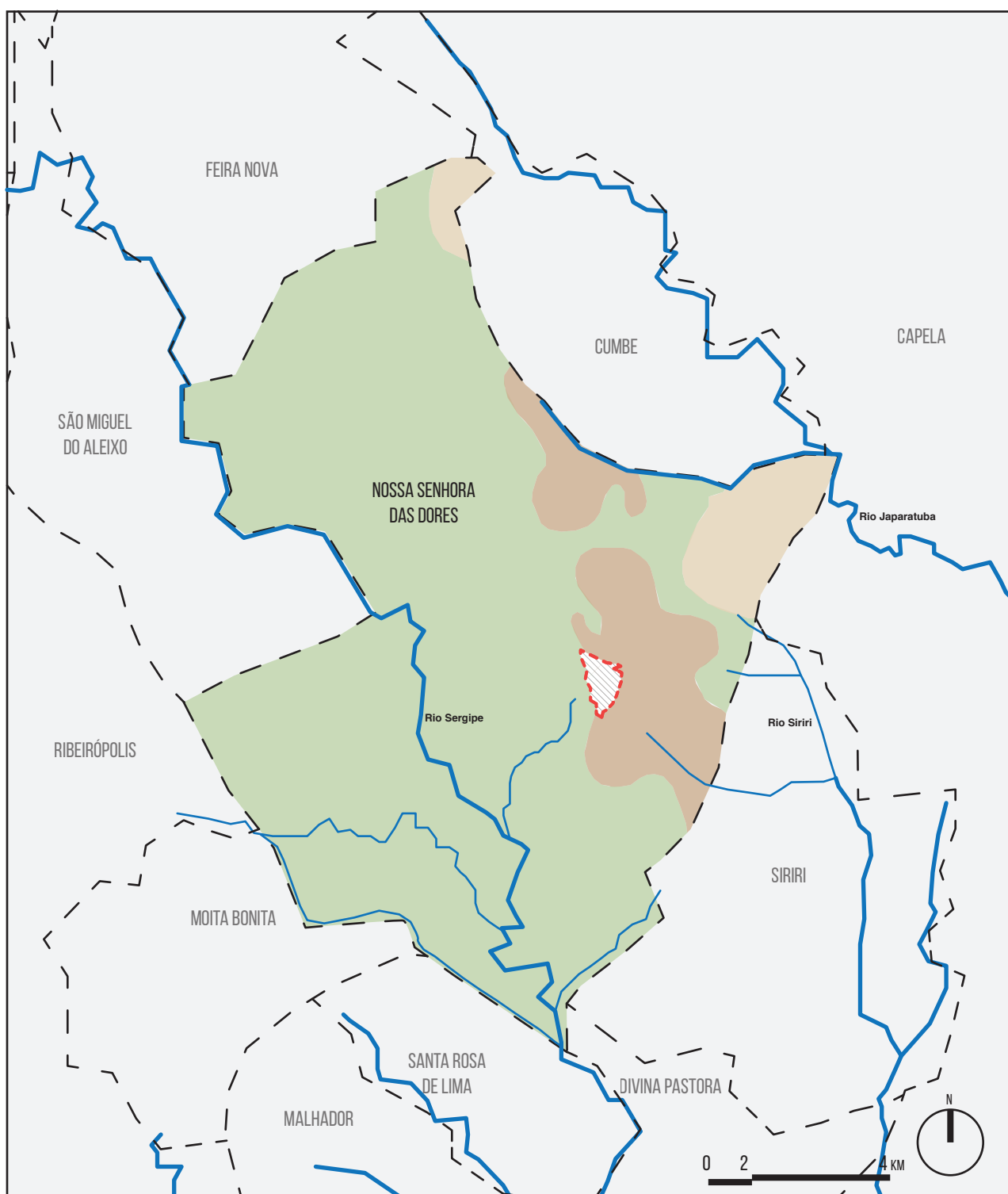
Existem, ao todo, 23 povoados² no município que se espacializam de acordo com as melhores áreas para o desenvolvimento da agropecuária. Esses povoados abrangem a totalidade da população rural do município, e apresentam como característica predominante o tamanho dos assentamentos, que em geral compreendem alguns poucos núcleos familiares (SANTANA, 2018, comunicação oral). (Diagrama 4)

Destaca-se que a partir da conjuntura existente no município: a possibilidade para desenvolvimento de atividades agrícolas em decorrência de características geográficas; o histórico e o tipo de ocupação; e a quantidade de povoados existentes; marcam significativamente o processo de desenvolvimento da sede municipal. Em razão da cidade manter essa característica de ocupação em que há uma dispersão dos domicílios em direção a povoados ou municípios vizinhos.

Dessa forma, a conjectura de formação e desenvolvimento de Nossa Senhora das Dores estabelece uma ligação com seu contexto regional, facilitando assim, o entendimento das relações econômicas entre os municípios. Esta é mantida a partir do escoamento da produção agropecuária que ocorre através de rodovias estaduais que conectam os municípios dessa região, fortalecendo ligações tanto econômicas quanto de

² Informação disponível através de entrevista verbal concedida por Gilberto Luiz Araújo Santana, técnico da EMDAGRO no município.

DIAGRAMA 2: **UTILIZAÇÃO DO SOLO DO MUNICÍPIO - 1982**



Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: Atlas Escolar de Sergipe, 1982.

-  Perímetro Urbano
-  Limite Municipal
-  Pastagens Gramíneas
-  Cultivos anuais
-  Pastagens Caatinga
-  Hidrografia

desenvolvimento regional (PAES, 2002).

É possível determinar, a partir de dados compilados por SOUZA (2015), as relações entre os municípios dessa região, utilizando de informações das *Regiões de Influências das Cidades – 2007*, do IBGE. Nesse estudo, é demonstrada que a rede urbana do estado de Sergipe tem sua centralidade espacial comercial e de serviços a partir da capital, apresentando, somente, o município de Itabaiana como Centro Sub-regional. Nessa região, apresenta-se ainda a forte atuação de Nossa Senhora da Glória como Centro de Zona, e Nossa Senhora das Dores, como Centro de Zona Secundário. (Diagrama 3)

Conforme Feitosa (2014) percebe-se a importância de Nossa Senhora da Glória e Itabaiana, para o desenvolvimento da região, uma vez que tais municípios detêm considerável relevância econômica. Esta pode ser compreendida com base na dinâmica de suas economias que no primeiro caso concentra produção significativa ligada à agropecuária. Já no caso de Itabaiana, sua economia se destaca por concentrar atividades comerciais e de serviços, sendo, portanto um município que supre parte considerável dos serviços dessa região.

Ainda segundo Feitosa (2014) compreende-se a posição que Nossa Senhora das Dores detém nessa conjuntura, uma vez que sua economia está vinculada à criação de gado e à cultura do algodão, tornando a agropecuária sua atividade mais importante no contexto estadual. Quando se analisa a distribuição setorial do PIB no município, observa-se que os serviços respondem por 76%, a agropecuária por 15% e a indústria por 9% - IBGE (2010), revelando com isso seu baixo dinamismo econômico.

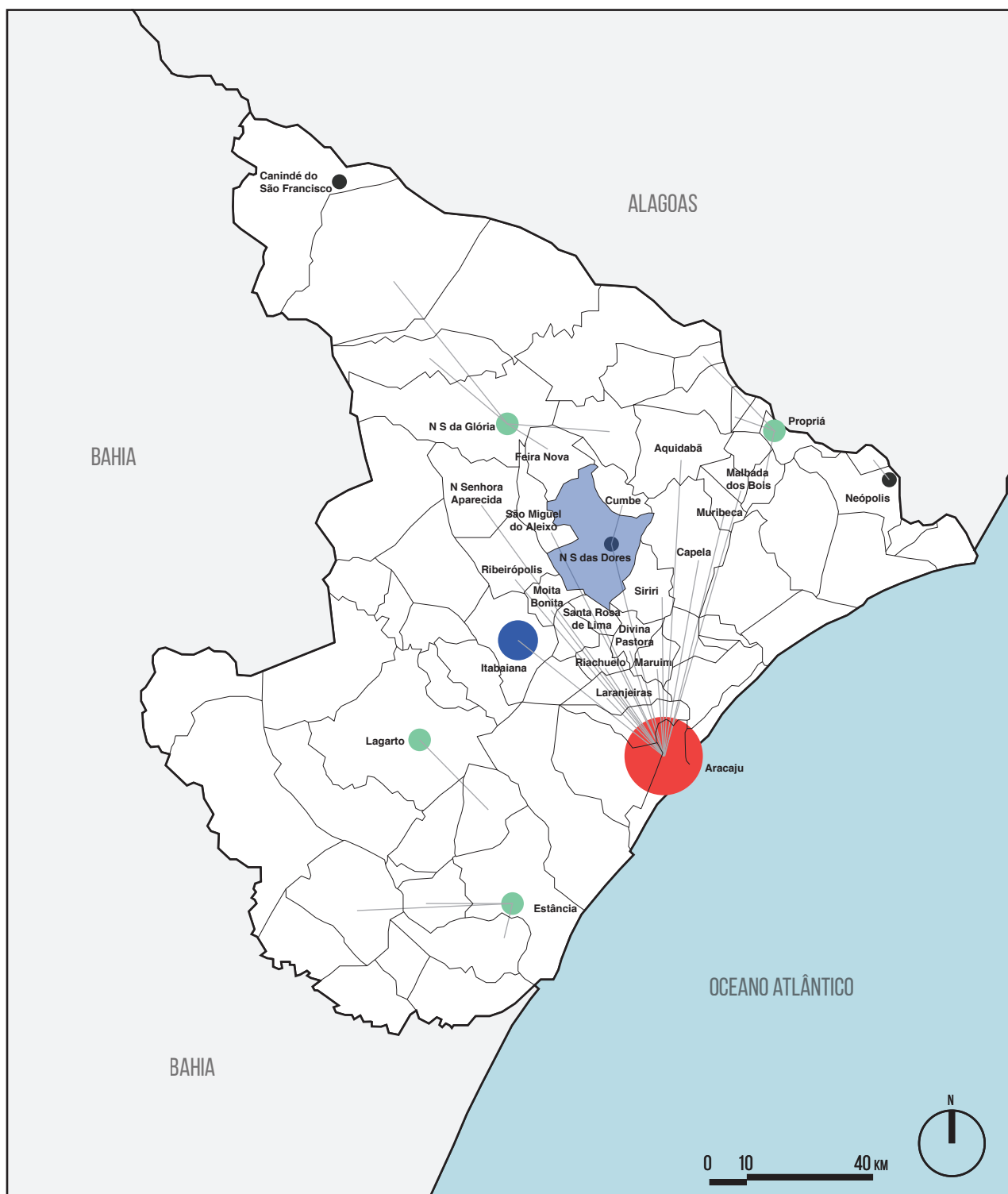
Nota-se ainda que o setor de serviços apesar de deter percentual expressivo do PIB, em valores absolutos não apresenta tanta relevância, uma vez que atende quase que exclusivamente a economia do próprio município. Segundo Feitosa (2014) a economia de Nossa Senhora das Dores caracteriza-se como estagnada, uma vez que não existe dinamismo e o PIB do município é baixo.

Esse baixo dinamismo conectado com a proximidade de Itabaiana e Nossa Senhora da Glória, assim como, com a facilidade de deslocamentos para esses municípios, reforça a posição secundária de Nossa Senhora das Dores dentro desse contexto. Portanto, nesse aspecto fica claro o papel pouco significativo do último nessa região, exercendo influência direta somente em sua área e no município de Cumbe. (SOUZA, 2015)

Em Nossa Senhora das Dores, o desenvolvimento do agronegócio³ ao expulsar a população rural devido à mecanização e substituição de culturas pela pecuária e à consequente escassez de postos de trabalho, aprofundou as relações campo – cidade. Esses e outros problemas encontram correspondência imediata no êxodo rural e no crescimento da população urbana, sobretudo a partir de 1970 (PAES, 2002). Verificou-se que em 1991 a população urbana superou a rural, justificada pela falta de perspectivas das populações mais jovens para permanecerem no campo, à ausência de

3. Setor da economia que envolve a cadeia produtiva agrícola ou pecuária e que tem forte relação comercial e industrial. No Brasil, o termo é usado para se referir às grandes propriedades monocultoras que empregam tecnologia avançada, com produção voltada principalmente para o mercado externo.

DIAGRAMA 3: **REGIÕES DE INFLUÊNCIA DAS CIDADES - 2007**



Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Regiões de Influências das Cidades, 2007.

- Nossa Senhora das Dores
- Centro de Zona B
- Centro de Zona A
- Centro Subregional B
- Capital Regional

DIAGRAMA 4: **AGLOMERADOS POPULACIONAIS - 2012**



Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: **EMBRAGRO**, 2012.
Escolar de Sergipe, 1982.

-  Perímetro Urbano
-  Limite Municipal
-  Povoados
-  Rodovias estaduais
-  Rodovias municipais

uma política oficial objetiva para o campo, os atrativos da vida na cidade, entre outros.

Paes (2002) destaca que para ter uma melhor avaliação comparativa da evolução do crescimento populacional nos últimos anos, se faz pertinente uma análise a partir de 1970, pois até 1963, o município teve vários desmembramentos de antigos povoados, com a redução de sua área e de sua população.

Através dos Censos Demográficos de 1970 e 2010, pode-se confirmar o fenômeno do crescimento populacional, sendo o número total de habitantes do município em 1970, 16.117, e que o mesmo sofreu um acréscimo de 8.403 pessoas até o ano 2010, totalizando 24.580 moradores. Esse acréscimo representa uma variação de 52% em relação ao censo de 1970, contudo deve-se notar que esse acréscimo, se comparado com a variação de crescimento do estado nesse período, é considerado baixo.

TABELA 1: POPULAÇÃO RESIDENTE E VARIAÇÃO DE CRESCIMENTO - 1970-2010

Ano	Sergipe		Nossa Senhora das Dores	
	Absoluta	Variação %	Absoluta	Variação %
1970	911.251	-	16.177	-
1980	1.156.642	26,92%	17.493	8,14%
1991	1.491.876	28,98%	19.606	12,08%
2000	1.781.714	19,42%	22.195	13,21%
2010	2.068.017	16,06%	24.580	10,75%

Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Quanto ao local de moradia, o estudo comparativo das décadas de 1970 a 2010 revelou que houve crescimento da população urbana e o decréscimo da rural. Esta, que era superior à urbana até a década de 1980 manteve certa estabilidade, mas já apresentando tendência decrescente (- 1,51%) entre 1970 e 1980. A partir de 1991, a população rural reduziu de 16,61% em relação à década anterior, passando de 10.342 para 8.624 habitantes.

Já entre os anos 1991 e 2000, houve um pequeno aumento da população rural de 0,54%, que parece refletir um maior direcionamento das políticas públicas para o campo na década de 1990 no município (PAES, 2002). No último censo demográfico de 2010 as taxas voltaram a apresentar uma tendência de decréscimo (- 1,60%).

Nesse mesmo período, a população urbana passou a apresentar tendência de crescimento positivo, tendo a década de 1970 como ponto de partida para essa análise. Nesse censo, a população urbana que era de 5.676 passou a 7.151 habitantes na década de 1980, exibindo uma taxa de crescimento de 20,62%. Em 1991 a população urbana elevou-se para 10.982 pessoas, tendo crescimento de 53,6% relativo a 1980.

No censo demográfico de 2000, a população urbana aumentou em 2.542 pessoas, tendo crescimento relativo de 23,14%, portanto menor que a década anterior. No entanto, a sua participação na população total atingiu o percentual de 60,93%. Em 2010, a taxa de crescimento urbana continuou apresentando uma tendência positiva, apesar dos percentuais exibirem valores menores que os anteriores (15,62%).

TABELA 2: DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO EM NOSSA SENHORA DAS DORES - 1970-2010

Ano	Urbana	%	Rural	%
1970	5.676	35,08%	10.501	64,91%
1980	7.151	40,87%	10.342	59,12%
1991	10.982	56,01%	8.624	43,98%
2000	13.524	60,93%	8.671	39,06%
2010	16.027	65,20%	8.533	34,71%

Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

No tocante aos domicílios, a presente pesquisa se restringiu a análise comparativa entre os Censos de 2000 e 2010 do IBGE, aproximando, portanto para o período temporal que compreende a elaboração e vigência do Plano Diretor. Na amostragem total de domicílios, fica clara a evolução existente nesse período, acompanhando o crescimento populacional do município.

Para tanto, no censo de 2000, os domicílios particulares permanentes totais respondiam por 5.573 domicílios, já no censo de 2010 representavam 7.289 domicílios, apresentando, portanto variação de crescimento de 31% nesse período. No tocante à distribuição dos domicílios pelo município, percebe-se que desde o censo de 2000 o maior percentual se encontrava na área urbana, mantendo-se esse padrão em 2010.

TABELA 3: DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES - 2000-2010

Ano	Total	Urbanos	%	Rurais	%
2000	5.573	3.481	62,46%	2.092	37,53%
2010	7.289	4.832	66,29%	2.457	33,70%

Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010.

Os domicílios urbanos nesse período tiveram um aumento absoluto de 1.351 unidades passando de 3.481 para 4.832 domicílios, além de uma variação de 39%. Quanto aos rurais, houve um incremento de unidades nesse período que passaram de 2.092 unidades para 2.457, representando variação de 18%. Nota-se que apesar da

variação de crescimento ser positiva nos dois casos, a variação urbana foi maior que a rural, respondendo assim a um aumento tanto nos valores absolutos quanto na participação total dos domicílios.

Salienta-se ainda a importância para a presente pesquisa da caracterização por adequação da moradia dentro do universo total dos domicílios particulares permanentes, uma vez que permite a percepção da qualidade dos serviços ofertada no município. Nesse aspecto foram comparados os censos de 2000 e 2010, utilizando-se o critério de avaliação desenvolvido pelo IBGE que classifica as unidades de acordo com: moradia adequada; moradia semi-adequada; e moradia inadequada .

No censo de 2000 que detinha 5.573 domicílios a adequação da moradia se dividia da seguinte forma, 78 domicílios adequados; 4.794 semi-adequados; e 700 inadequados, que representa, portanto o percentual de 1%, 86% e 13% respectivamente. Quanto ao censo de 2010, que o universo total representava 7.289 domicílios, a adequação se dividia conforme, 480 adequados; 5.876 semi-adequados; e 916 inadequados, representando assim, 7%, 81% e 12% respectivamente.

TABELA 4: ADEQUAÇÃO DE MORADIA - 2000-2010

Ano	Total	Adequados	Semi-adequados	Inadequados
2000	5.573	78	4.794	700
2010	7.289	480	5.876	916

Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010.

Com base nessa amostragem percebeu-se a quantidade significativa de domicílios semi-adequados no município, que nesse período de análise manteve percentual estável e com isso houve o incremento nos valores absolutos desses domicílios, uma vez que os valores absolutos totais também aumentaram. Verificou-se ainda o salto considerável no número de domicílios adequados, que, entretanto não demonstra melhoria significativa na amostragem destacadas acima, pois o percentual ainda é um muito baixo.

Buscou-se ainda para a presente pesquisa a tabulação dos dados referentes aos níveis de renda por domicílio no município, para com isso complementar as leituras e possibilitar uma análise mais concreta do contexto social. Contudo, em decorrência das divergências quanto aos critérios elaborados pelo IBGE nos censos de 2000 e 2010, apontaram-se somente os dados referentes ao último censo.

Dessa forma, o censo de 2010 que trata do rendimento por domicílios apresenta a seguinte divisão: 270 domicílios não exibe renda; 2.808 têm rendimento nominal mensal até 1 salário mínimo; 2.437 exibem rendimento de mais de 1 a 2 salários mínimos; e 1.774 domicílios apresentam rendimento mensal acima de 2 salários mínimos.

Esses dados indicam a representatividade que os domicílios com rendimento nominal até 2 salários mínimos têm no contexto social do município, visto que estes

representam percentual de 76%, ou 5.515 dos 7.289 domicílios existentes. Enfatiza-se com isso, que dentro desse contexto o município apresenta percentual incidência da pobreza de 57% e um quantitativo de 1.475 domicílios em situação de extrema pobreza. (IBGE, 2010 e 2011)

TABELA 5: RENDIMENTO NOMINAL MENSAL POR DOMICÍLIOS - 2010

Rendimento mensal domiciliar per capita (salário mínimo)	Domicílios
sem renda	270
até 1/2	1.014
mais de 1/2 a 1	1.794
mais de 1 a 2	2.437
mais de 2 a 5	1.329
mais de 5 a 10	334
mais de 10 a 20	81
mais de 20	30

Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Apesar das taxas de crescimento da população urbana serem positivas desde a década de 1970, foi somente a partir da década de 1990 que a malha da cidade de Nossa Senhora das Dores teve uma maior expansão, devido, em parte, à gestão do prefeito José Ivan dos Anjos (1992 – 1995) que fomentou a abertura de vias no perímetro urbano. Esse fator propiciou o assentamento das famílias que migravam do campo para a cidade, e consolidou a época uma ocupação horizontal, com um crescimento acelerado, porém sem planejamento, possibilitando o estabelecimento de grandes áreas desocupadas no perímetro urbano e com isso o aumento da especulação fundiária. (Diagrama 5)

A gestão municipal posterior não teve uma participação tão marcante para a expansão do perímetro urbano. Entretanto, o crescimento da cidade foi retomado no início dos anos 2000, com a primeira gestão do prefeito Fernando Lima (2001 – 2004), e que teve como marco a construção de conjuntos habitacionais e a oferta de infraestrutura básica para os loteamentos existentes.

Nesse período pode-se perceber que as políticas urbanas foram direcionadas de tal forma que a oferta de infraestrutura ocorreu nas imediações das áreas urbanas consolidadas e a inserção dos programas de habitação social foi destinada para áreas periféricas da cidade. Pode-se destacar que nesse período a gestão ainda não trabalhou com um planejamento referente ao desenvolvimento do perímetro urbano. Entretanto, na segunda gestão do prefeito Fernando Lima (2005 – 2008) houve a elaboração e aprovação de Plano Diretor como um instrumento de efetivação da política urbana, que estabeleceu critérios para disciplinar o crescimento urbano do município.

DIAGRAMA 5: **MANCHA DE OCUPAÇÃO URBANA - 2007**



Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: Google Maps, 2007.

- Perímetro Urbano
- Área Rural
- Rodovia estadual
- Rodovia municipal
- Hidrografia
- Mancha de Ocupação Urbana 2007

2.2. PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO: PREMISSAS E DIRETRIZES

No tocante à instrumentalização do planejamento urbano de Nossa Senhora das Dores, pode-se destacar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), outorgado em outubro de 2006. O PDDUA foi proposto em razão das determinações do Ministério das Cidades fortalecidas pela campanha nacional que enfatizou a elaboração de Planos para cidades: com mais 20.000 habitantes; integrantes de regiões metropolitanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico.

Salienta-se ainda, que dentro desse contexto, existem duas correntes com posicionamento contrário em relação a obrigatoriedade do Plano Diretor. A primeira defende o entendimento de que essa obrigatoriedade tem base no quantitativo populacional do município. Por sua vez, a segunda defende que tal determinação só existe para municípios que contam com uma população urbana superior a vinte mil habitantes. Essa diferenciação surgiu dos próprios manuais elaborados por órgãos governamentais como o Ministério das Cidades e a Confederação Nacional de Municípios. Muito embora seja clara a exigência para cidades, contida tanto na Constituição Federal de 1988, quanto no Estatuto da Cidade, ainda existe essa divergência de interpretações.

Durante a campanha da elaboração do Plano Diretor, Nossa Senhora das Dores contava com uma população municipal de 23.185 habitantes (IBGE, 2000), para tanto foi da interpretação da gestão à época que o município estava enquadrado nessa obrigatoriedade. Destaca-se aqui que os dados utilizados são referentes à população municipal e não a população urbana de Nossa Senhora das Dores. Segundo dados do IBGE a população urbana em 2000 era de 13.524 habitantes, valor distante do definido por lei. Evidencia-se assim, que essa diferenciação na interpretação do Estatuto da Cidade possibilitaria o não enquadramento da cidade na obrigatoriedade da lei.

Nesse aspecto, a gestão municipal teve papel decisivo para o posicionamento descrito anteriormente, uma vez que ficou à frente da Prefeitura no período compreendido entre 2001 – 2008. Esse intervalo corresponde à outorga do Estatuto da Cidade e ao prazo para adequação das prefeituras às exigências da lei. Tal fato permitiu que a Prefeitura tivesse maior atenção à questão, destinando uma equipe para participar dos programas de capacitação desenvolvidos pela Campanha Nacional Plano Diretor Participativo.

Conforme Santana (2018), os programas de capacitação auxiliaram a elaboração do plano no município, uma vez que foi realizada por equipe da Secretaria de Planejamento da Prefeitura. Isso ocorreu devido à falta de recursos financeiros próprios do município para a contratação de equipes terceirizadas. Destaca-se ainda, nesse período que a Prefeitura encaminhou projeto para o Ministério das Cidades, visando o aporte de recursos para a elaboração do Plano Diretor. Contudo tal projeto não foi aprovado.

[...] a gente foi trabalhando porque na verdade o plano daqui, como os outros municípios, ficaram esperando o Ministério das Cidades arranjar dinheiro porque eles diziam que iam financiar e ajudar os municípios para contribuir com recursos pra contratar equipes. [...] E quando chegou em 2006 que já era o prazo final aí no mês de março ou abril o prefeito (Fernando Lima) disse que nós não temos condições de contratar e vocês vão ter que se virar. A sorte é que eu e o secretário de obras, a gente já vinha a uns dois

anos participando de capacitações oferecidas pelo MCidades então a gente conseguiu adquirir o subsídio pra poder ter um preparo pra elaborar, mas a gente tinha assim, pra poder dar um apoio à equipe que viesse já que a gente tinha uma visão mais do município, mas quando chegou na hora a realidade disse não, vocês têm que fazer aí a gente teve que se virar nos trinta mesmo. (SANTANA, 2018)

Em virtude dos aspectos destacados anteriormente e da proximidade do prazo instituído pelo Estatuto da Cidade - até 2006 - para elaboração dos Planos Diretores, a Prefeitura constituiu coordenação, composta por uma equipe de três funcionários da Prefeitura, tendo como supervisor o Secretário de Planejamento Gilberto Luiz Araújo Santana. Apesar da coordenação para elaboração ser vinculado à Secretaria de Planejamento, houve a participação das demais secretarias, que contribuíram junto aos temas específicos. Enfatiza-se ainda que nesse processo de elaboração não houve a participação direta de arquiteto e urbanista, uma vez a Prefeitura não contava no seu quadro com profissional desta área. (SANTANA, 2018)

Com base no depoimento do coordenador do Plano Diretor, pôde-se entender o processo para a elaboração da lei, destacando-se aqui a metodologia empregada:

[...] ninguém inventa mais nada, hoje o próprio Ministério [das Cidades] lhe viabilizava fontes, né. Então nós fizemos estudos de vários planos diretores pra ver como era e depois de acordo com a nossa realidade a gente ia montando as peças, né. O texto atende, a gente, digamos era o “Ctrl+C, Ctrl+V” e ia alterar uma coisa que já teria, mas às vezes, por exemplo, tinha lá um artigo que não estava bem claro para a nossa realidade aí também discutia com o pessoal da procuradoria do município, entendeu? [...] Então depois disso, nós encaminhamos para a Câmara e eles fizeram audiências, fizeram discussões e o plano não sofreu na Câmara nenhuma alteração, por que também nós fazíamos discussões envolvendo os vereadores antes de encaminhar pra eles. (SANTANA, 2018)

Quanto ao PDDUA, o mesmo traz em seu *Título I – Das disposições gerais preliminares, Capítulo I – Dos princípios e abrangência do Plano Diretor*, o primeiro artigo contendo a definição do instrumento e a importância do mesmo para o desenvolvimento da cidade durante o prazo de vigência, em que dispõe no artigo:

Art. 1º. O Plano Diretor, é o instrumento global e estratégico de implementação da política municipal de desenvolvimento econômico, social, urbano e ambiental do Município de Nossa Senhora das Dores, e integra o sistema de planejamento e gestão municipal, que orienta a ação dos agentes públicos e privados.

Este artigo apresenta ainda o Plano Diretor como o instrumento que complementa o sistema de planejamento do município, assim como o plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual. Isso demonstra os aspectos que orientam o planejamento e que efetivam a gestão democrática da cidade.

Segundo Santana (2018), a elaboração das diretrizes e da lei orçamentária apresenta algumas deficiências no município, uma vez que não há um planejamento que subsidie o Plano Diretor. Razão esta, que direciona a atuação do Plano ao exercício de forma isolada, dificultando a efetivação das políticas empregadas por tal instrumento.

[...] a minuta já é um padrão né, por isso tem essa questão que não

há uma individualização, cada município que devia ter, a lei no todo é a mesma, mas você teria detalhes que tem suas especificidades. Na prática, você pega de ano a ano e pegava a de dois anos atrás era a mesma desse ano e vai ser a mesma do próximo ano, mudam só os valores, praticamente. (SANTANA, 2018)

Enfatiza-se que a abrangência do Plano Diretor do município alcança matérias tais quais: o parcelamento, uso e ocupação do solo; o zoneamento ambiental; os planos, programas e projetos setoriais; e os planos e projetos de bairros ou distritos. A importância dessas se dá através dos instrumentos de planejamento territorial, com a definição do zoneamento, das diretrizes para o parcelamento e utilização do solo urbano, induzindo áreas específicas para o desenvolvimento de atividades que fomentam a economia.

Os artigos subsequentes do capítulo trazem diretrizes sobre política de desenvolvimento econômico, social, urbano e ambiental da totalidade do território do município; a função social da propriedade urbana; o plano urbanístico-ambiental. Traz ainda os princípios contidos no plano, como a justiça social e redução das desigualdades sociais; inclusão social; direito universal à cidade; universalização da mobilidade e acessibilidade; e realização das funções sociais da cidade.

Em seu *Capítulo II – Das definições*, Art. 6º trata dos termos que estão inclusos na respectiva Lei Municipal, dando-se destaque aqui para:

Art. 6º. Para os efeitos desta Lei, consideram-se as seguintes definições:

XIII. COEFICIENTE OU ÍNDICE DE APROVEITAMENTO: é a relação entre a área total edificada ou construída e a área total do lote ou gleba, excluída a área não computável, podendo ser:

- a) Básico - que corresponde à área de construção permitida e gratuita equivalente a uma vez e meia a área do terreno, inerente a qualquer lote ou gleba urbanos;
- b) Mínimo - fixado em 20% (vinte por cento) da área do terreno, salvo exceções previstas em lei específica, abaixo do qual o imóvel poderá ser considerado subutilizado;
- c) Adicional - fixado em duas vezes e meia a área do terreno, permitido mediante mecanismos previstos nesta Lei;
- d) Máximo - de quatro vezes e meia a área do terreno, que não pode ser ultrapassado, mesmo quando direitos de construção adicionais são obtidos mediante qualquer mecanismo legal cabível no local;

XXXIX. RECUOS OU AFASTAMENTOS: é a menor distância a ser observada, medida entre o limite externo da projeção horizontal da edificação e a divisa do lote. Denomina-se frontal, quando se referir a limites com logradouros ou vias públicas; de fundo ou lateral, à divisa com fundo ou lateral com outros lotes;

Essas definições foram destacadas por representarem índices e taxas de ocupação do solo, centro da análise da presente pesquisa. Para tanto, é importante ressaltar que apesar do presente artigo se restringir à definição de termos encontrados no decorrer da lei, ocorre à especificação de alguns parâmetros urbanísticos. Tem-se, como exemplo, o coeficiente de aproveitamento, apontando assim, valores a serem empregados no

zoneamento da cidade. Em contrapartida outros índices, como recuos ou afastamentos, foram definidos neste artigo, contudo não há menção a eles nos demais artigos do Plano Diretor.

As implicações no que concernem os determinados índices perpassam pela indução e pela influência que estes podem gerar no crescimento urbano. Tais índices podem se apresentar como vetores do adensamento, da preservação de características de determinadas áreas e de expansão da cidade. Isso pode ocorrer ao se instituir parâmetros muito altos, tal qual o parâmetro disposto no PDDUA pelo coeficiente de aproveitamento (máximo de quatro vezes e meia a área do lote). Que possibilita uma maior permissividade na utilização do lote, ao conceder ao proprietário a perspectiva de construção de empreendimento de forma que sejam majoradas as taxas de lucro obtidas.

Em seu *Capítulo III – Da função social da propriedade urbana*, são apresentados:

Art. 8º. A propriedade urbana deve atender à função social da propriedade mediante:

- I. a distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada em relação à infraestrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar ociosidade e sobrecarga dos investimentos coletivos;
- II. a intensificação da ocupação do solo condicionada à ampliação da capacidade de infraestrutura;

Evidencia-se a preocupação para fortalecer a gestão democrática, possibilitando uma divisão mais igualitária dos benefícios sociais advindos com a propriedade urbana. Dessa forma, destacam-se os *incisos II e III* que tratam da intensificação de ocupação do solo condicionada mediante infraestrutura disponível, de modo a evitar ociosidade e sobrecarga dos investimentos coletivos.

Quanto ao *Capítulo IV – Dos objetivos e diretrizes gerais*, enfatiza-se nos artigos inclusos nesta parte a indução do crescimento para as áreas dotadas de infraestrutura e para a melhoria das condições habitacionais dos assentamentos precários:

Art. 10. São objetivos gerais do Plano Diretor:

- III. a ordenação da ocupação, parcelamento e uso do solo, impedindo a ampliação dos vazios urbanos e revertendo os existentes mediante a indução à ocupação, compatível com a função social da propriedade urbana, incentivando a ocupação das áreas dotadas de infraestrutura e reforçando a identidade da paisagem urbana;
- IV. a realização de melhorias nas condições de moradia e de saneamento básico e ambiental dos assentamentos urbanos precários;
- VII. a manutenção permanente do processo de planejamento municipal mediante a articulação e a integração institucional e setorial;
- IX. a divulgação permanente dos objetivos e das diretrizes deste Plano Diretor, a fim de torná-lo efetivo instrumento de política urbana.

Em artigo subsequente foram apontadas as diretrizes necessárias para a efetivação dos objetivos gerais destacados anteriormente, que servem de ferramentas

para o auxílio no planejamento territorial do município.

Art. 11. Para a consecução dos objetivos gerais, serão adotadas as seguintes diretrizes:

I. implementar e modernizar o sistema de informações georreferenciadas - SIG, garantindo o processo permanente de planejamento e gestão urbana;

II. manter atualizado o mapeamento do uso do solo do Município com a identificação e delimitação das áreas ambientalmente frágeis e daquelas dotadas de potencial de exploração agrícola para desencadear e manter o processo permanente de planejamento ambiental;

IX. rever, atualizar e aperfeiçoar as leis que se referem ao uso e ocupação do solo para sua melhor adequação ao Município que se deseja construir com base nesta Lei;

XI. ampliar a oferta de espaços públicos qualificados de uso comum do povo, integrados ao ambiente natural, adequados à circulação de pedestres e ao convívio, lazer e cultura da comunidade local, buscando a inserção social e um uso mais qualificado do solo urbano;

Tais diretrizes foram destacadas em virtude de dois aspectos, da influência que elas exercem para o planejamento da cidade, e da atuação direta das políticas públicas no tecido urbano. Como exemplo do primeiro aspecto, tem-se a preocupação do PDDUA com a atualização do mapeamento do uso do solo através da implementação do sistema de informações georreferenciadas (SIG). Isso ocorre em função da deficiência detectada pela equipe de coordenação durante a elaboração do Plano Diretor, que em razão da falta de recursos técnicos e financeiros não conseguiu alcançar uma representação cartográfica verossímil na lei, situação essa que acontece frequentemente na estrutura administrativa da prefeitura, assim como expõe Santana (2018):

[...] os municípios na verdade também não querem e não há mão de obra capaz de fazer também, né. Porque cada administração muda praticamente tudo e não vejo também uma preocupação dos gestores em digamos, preparar a mão de obra que é efetiva, que é do município. E esses cargos de comando são CC, cargos comissionados e nem sempre são do quadro da prefeitura. É uma prática de interior infelizmente, mas eles levam a que a cada período não há condição de preparar esse pessoal pra otimizar, pra aperfeiçoar, pra ter a produção do município.

Referente à atuação direta das políticas públicas tem-se no *artigo 11*, a atenção dada à atualização das leis referentes ao uso e ocupação do solo. Por último, cabe destacar, ao direcionamento para a ampliação e oferta de espaços públicos qualificados, condição essa que a cidade não detinha à época da elaboração do Plano Diretor, sendo, portanto uma indicação da atenção a esse aspecto.

Dá-se destaque ainda, neste capítulo, às seções que tratam da comunicação social, dos tributos, da ação social, da habitação de interesse social e da ordenação de uso e ocupação do solo urbano. Quanto à *Seção X – Da comunicação social*, enfatiza-se o *artigo 22*, que promove a comunicação entre o Poder Público e a comunidade, viabilizando e assegurando a participação da comunidade nas decisões da gestão. Cabe uma ressalva a esse artigo, pois durante a elaboração do Plano não foi instituído o Conselho da Cidade como prevê a Lei 10.257/2001. Fica evidente, portanto que a própria gestão

que elaborou o PDDUA está infringindo um de seus artigos.

[...] constituição desse conselho gestor do Plano, é que isso ia ficar na questão da discussão das aplicações dos recursos na área de desenvolvimento urbano, mas infelizmente isso não foi criado, tá lá previsto, mas nunca foi constituído esse conselho de gestão do Plano. [...] esse conselho gestor que previa a sociedade civil e o Poder Público para fazer as discussões, ano a ano, de acompanhar todo o procedimento, como isso não aconteceu, é o fato que tá aí. (SANTANA, 2018)

Referente à *Seção XII – Dos tributos*, destaca-se seu único artigo em que trata da cobrança do IPTU progressivo, sendo este um instrumento do Estatuto da Cidade que garante a função social da propriedade urbana.

Art. 25. O Poder Executivo promoverá a revisão do Código Tributário Municipal observando a sua competência na instituição e cobrança de impostos, taxas e contribuição de melhoria, de acordo com as seguintes diretrizes:

IV. definir a área de cobrança do IPTU progressivo dentro do perímetro urbano, como sendo a Área de Consolidação Urbana e também sobre as áreas que já sofreram parcelamento, a partir de dois anos da data de aprovação do parcelamento pelo Poder Público Municipal;

Esse artigo merece destaque, pois prevê como áreas de atuação de tal instrumento urbanístico, toda a área de consolidação, assim como as áreas que sofreram parcelamento, mas que não foram efetivamente ocupadas. Ressalta-se ainda que apesar de conter esse instrumento no Plano, há um descompasso da cobrança de tributos no município, como pode ser percebido em depoimento de Santana (2018):

[...] como a lei hoje exige da responsabilidade fiscal que você não pode renunciar receita então os municípios fazem que arrecadam, aí institui o IPTU que ninguém paga, mas ele tem.

Percebe-se, conforme entrevista destacada acima, que existe um descompasso quanto à cobrança de impostos sobre a propriedade urbana no município, uma vez que não existe regularidade na cobrança desse imposto. Destaca-se ainda que o *artigo 25* prevê a revisão do Código Tributário para adequação ao contexto do município, contudo não apresenta prazos nem sanções caso não seja realizada, que implica na superficialidade e na generalização do artigo. Enfatiza-se que essa prática demonstra o quão frágil foi à elaboração do Plano Diretor, uma vez que embora a coordenação tenha ciência das políticas públicas desenvolvidas, ainda assim, instituiu um instrumento de regulação do solo sem contextualizar e desenvolver a estrutura necessária para a efetivação do mesmo.

Na *Seção XIII – Da ação social*, destaca-se *art. 26* que define a orientação para o desenvolvimento de alternativas de lazer em todos os setores da cidade. Enquanto na *Seção XIV – Da habitação de interesse social*, evidencia-se seu único artigo, *art. 27*, que trata da implantação de programas de habitação de interesse social, e ainda define as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para a promoção de habitação, reurbanização e regularização fundiária de áreas com moradias precárias.

Foram instituídas seis ZEIS pelo Plano Diretor, sendo as mesmas localizadas em sua maioria na região norte denominada pelo zoneamento de Área de Expansão

Urbana, as demais se encontram na região sul e pelo zoneamento estão ou na Área de Expansão Urbana ou Área de Urbanização Restrita. Percebe-se, portanto que ao delimitar as zonas o Plano direcionou o desenvolvimento de habitações de interesse social para locais distantes da área consolidada da cidade. Nota-se ainda que essas áreas afastadas apresentam semelhanças como: infraestrutura precária; ausência de serviços e equipamentos públicos.

Conforme Santana (2018) essa prática visava à reserva de áreas para a futura implantação de programas habitacionais. Para tanto havia a necessidade de destinação de grandes vazios urbanos, e que não havia essa disponibilidade na Área de Consolidação Urbana. (Diagrama 8)

[...] daquilo que se dizia zona de interesse social, onde ficava aquelas pessoas de menor poder aquisitivo que estavam ficando sempre alijadas do processo de... então a gente tentou dentro do zoneamento incluir eles aí como uma zona de interesse, inclusive a questão de assentamento, a questão de eletrificação, uma série de coisas. [...] a gente teve como preocupação de delimitar essas áreas como interesse social como uma forma de forçar chegar ações para essas áreas, tanto pela questão de construção de novas habitações, como também pela recuperação das que já existiam que pudessem ser recuperadas, mas de forma aqui também pudesse chegar a até essas comunidades outros instrumentos do Poder Público. (SANTANA, 2018)

Na *Seção XV – Da ordenação do uso e ocupação do solo urbano* ainda referente ao capítulo das políticas públicas municipais, cinco artigos tratam desde as diretrizes para a ordenação do solo urbano até a incumbência do Poder Executivo de desenvolver programas de regularização de loteamentos. Essa seção segue as determinações encontradas na Lei Federal 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

Quanto às diretrizes do uso e ocupação do solo, contidos no *art. 28*, existem algumas ênfases, como a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pelas populações de baixa renda.

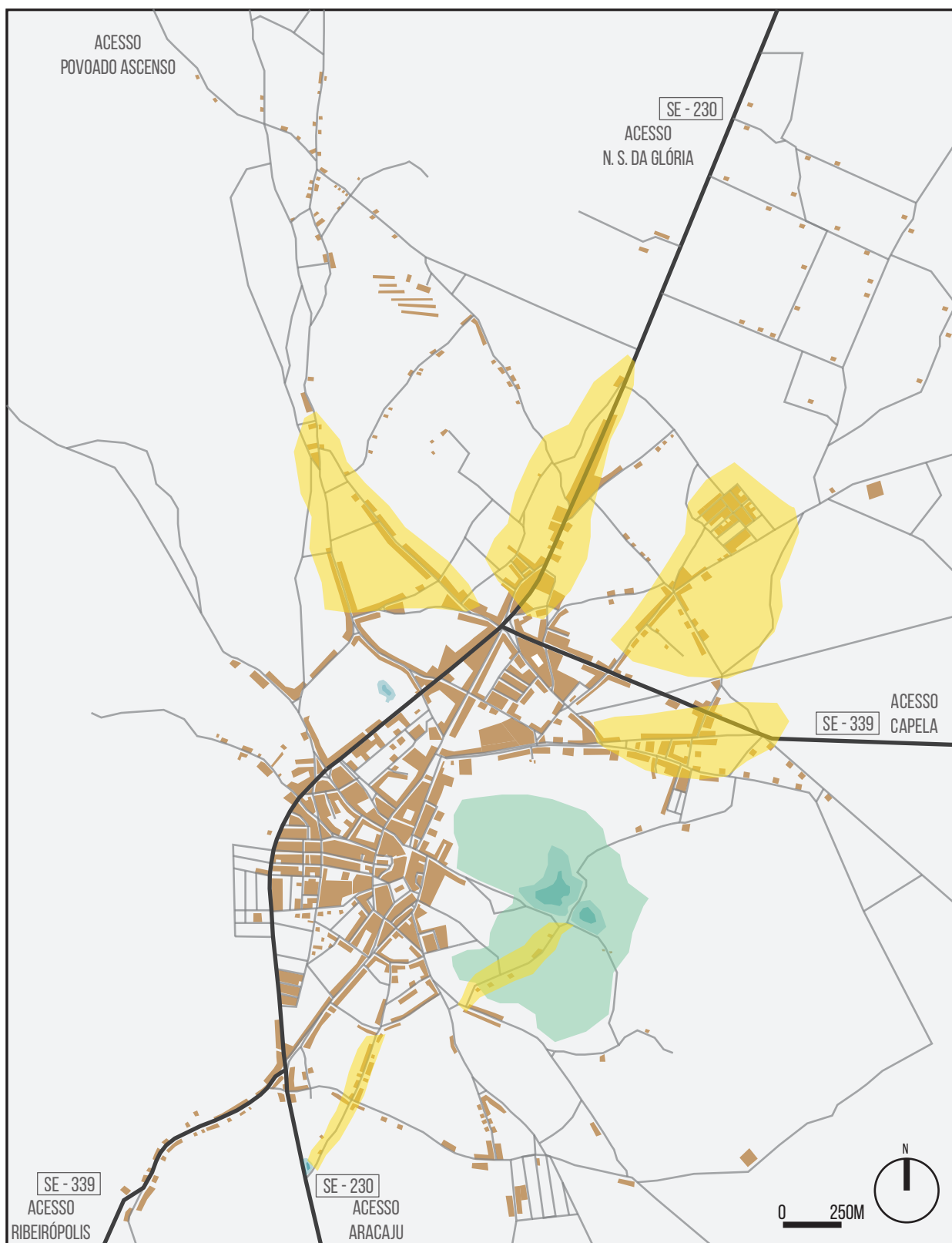
Ainda referente à regularização fundiária, os *art. 29 e 30* tratam especificamente desse tema. Esses dois artigos estabelecem que o Poder Público é encarregado de desenvolver programas de regularização de loteamentos e um plano de ocupação efetiva de áreas loteadas para evitar a ociosidade da infraestrutura instalada.

Art. 30. O Poder Executivo desenvolverá um plano de ocupação efetiva de áreas loteadas para evitar a ociosidade da infraestrutura instalada, incentivando a substituição por outros usos nos casos em que esta ocupação seja inviável em articulação com os respectivos proprietários e adquirentes de lotes de acordo com as seguintes diretrizes:

I. incentivar a ocupação dos lotes vagos com a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade de forma a, sucessivamente, aplicar a utilização compulsória do lote; o aumento do IPTU progressivo e, finalmente, a desapropriação do lote caso esse não esteja sendo utilizado nos parâmetros da lei de uso e ocupação do solo;

II. permitir a abertura de novos loteamentos somente na Área de

DIAGRAMA 8: **ZONAS DE USO DA CIDADE - 2006**



Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: Google Maps, 2007.

- | | |
|---------------------|--|
| — Rodovia estadual | Mancha de Ocupação Urbana 2007 |
| — Rodovia municipal | Zona Especial de Interesse Social - ZEIS |
| ■ Hidrografia | Zona de Proteção do Açude Público |

Consolidação Urbana definida pelo macrozoneamento, de forma a aproveitar os investimentos públicos feitos em infraestrutura urbana nessa área;

III. criar áreas verdes e de lazer nos novos loteamentos consolidados que carecem de espaços com essa característica.

É importante ressaltar a determinação do artigo que delimita a Área de Consolidação Urbana como única passível de abertura de novos loteamentos para o aproveitamento dos investimentos públicos em infraestrutura.

No *artigo 31*, o Plano Diretor estabelece que o Poder Executivo atualize as legislações urbanísticas com ênfase em: legislação de Escalonamento Urbano, de Parcelamento do Solo, Uso e Ocupação do Solo, o Código de Edificações, o Código e Posturas, a legislação ambiental e o Código Tributário. Enfatiza-se ainda, que este artigo não apresenta prazos para elaboração das Leis Complementares, dessa forma compreende-se que caso não haja a elaboração das Leis existirá uma lacuna no Plano Diretor possibilitando sua descaracterização.

Na *Seção XVI – Do meio ambiente, os art. 33 e 34* merecem ênfase. No primeiro se destaca a promoção, o planejamento e o controle do meio ambiente através de diretrizes:

Art. 33. O Poder Executivo promoverá a valorização, o planejamento e o controle do meio ambiente de acordo com as seguintes diretrizes:

VI. proceder ao mapeamento do uso do solo a partir de fotografia de satélite de maneira a gerar insumos para a revisão do macrozoneamento e do zoneamento;

VII. mapear as áreas ambientais frágeis, de forma a especificar os usos adequados relativos ao solo, procurando preservar ou restabelecer a vegetação original;

X. desenvolver e implantar o Projeto de Proteção Ambiental na área do Açude Público;

XI. compatibilizar usos e conflitos de interesse nas áreas de preservação ambiental e agrícola, especialmente nas de proteção aos mananciais;

XII. promover o zoneamento ambiental da área não urbanizada;

XV. preservar as áreas ambientalmente frágeis ocupadas e recuperar as degradadas, especialmente as situadas no entorno do Açude Público, Tanque do Padre e Pedreiras;

O *artigo 33* retoma discussão já apresentada anteriormente, quanto à necessidade de criação e atualização constante de um sistema de mapeamento que subsidie a revisão do macrozoneamento. Caracteriza-se como relevante a preocupação do Plano Diretor quanto à necessidade de material técnico que auxilie no desenvolvimento das políticas tanto urbanas quanto ambientais.

No *Capítulo II – Da infraestrutura básica* tem na sua *Seção I – Do esgotamento sanitário, o artigo 35* determina que Poder Executivo deve elaborar projeto para coleta e tratamento do esgoto doméstico; promoção da implantação da rede de esgotamento sanitário. Enfatiza-se que no momento da elaboração do Plano, a maior parte dos domicílios do município era caracterizada como semi-adequada ou inadequada pelo levantamento

realizado pelo IBGE e apresentado anteriormente neste trabalho.

Já na *Seção II – Dos recursos hídricos e do abastecimento de água* tem-se o direcionamento no *artigo 36* para o impedimento de abertura de novos loteamentos em áreas onde não está garantido formalmente o abastecimento de água canalizada tratada. Frisa-se a importância do último artigo para o adensamento da Área de Consolidação Urbana em detrimento das demais áreas, uma vez que essa área concentra a parte expressiva do sistema de abastecimento de água da cidade.

O *Capítulo III – Diretrizes urbanísticas*, tem em sua *Seção I – Do zoneamento*, artigos que são imprescindíveis para este trabalho. Para o melhor entendimento deste conteúdo, serão utilizados diagramas elaborados neste trabalho conforme destacado na metodologia desta tese. Pode-se destacar então, os *artigos 40 e 41* que tratam do macrozoneamento e das zonas de urbanização de Nossa Senhora das Dores respectivamente.

Art. 40. Para efeito de aplicação desta Lei, o território do Município de Nossa Senhora das Dores, fica dividido nas três áreas discriminadas neste artigo, e delimitadas no mapa anexo a esta Lei:

I. Área Rural;

II. Área de Proteção Especial - APE, para fins de preservação de mananciais, paisagens naturais e remanescentes de vegetação significativa; e,

III. Área Urbana, definida pelo limite do perímetro urbano (Diagrama 6)

Art. 41. A Área Urbana, por sua vez, se divide em 3 (três) áreas de urbanização distintas, de acordo com a representação no mapa anexo a esta Lei, como:

I. Área de Urbanização Restrita: AUR;

II. Área de Consolidação Urbana: ACU;

III. Área de Expansão Urbana: AEU. (Diagrama 7)

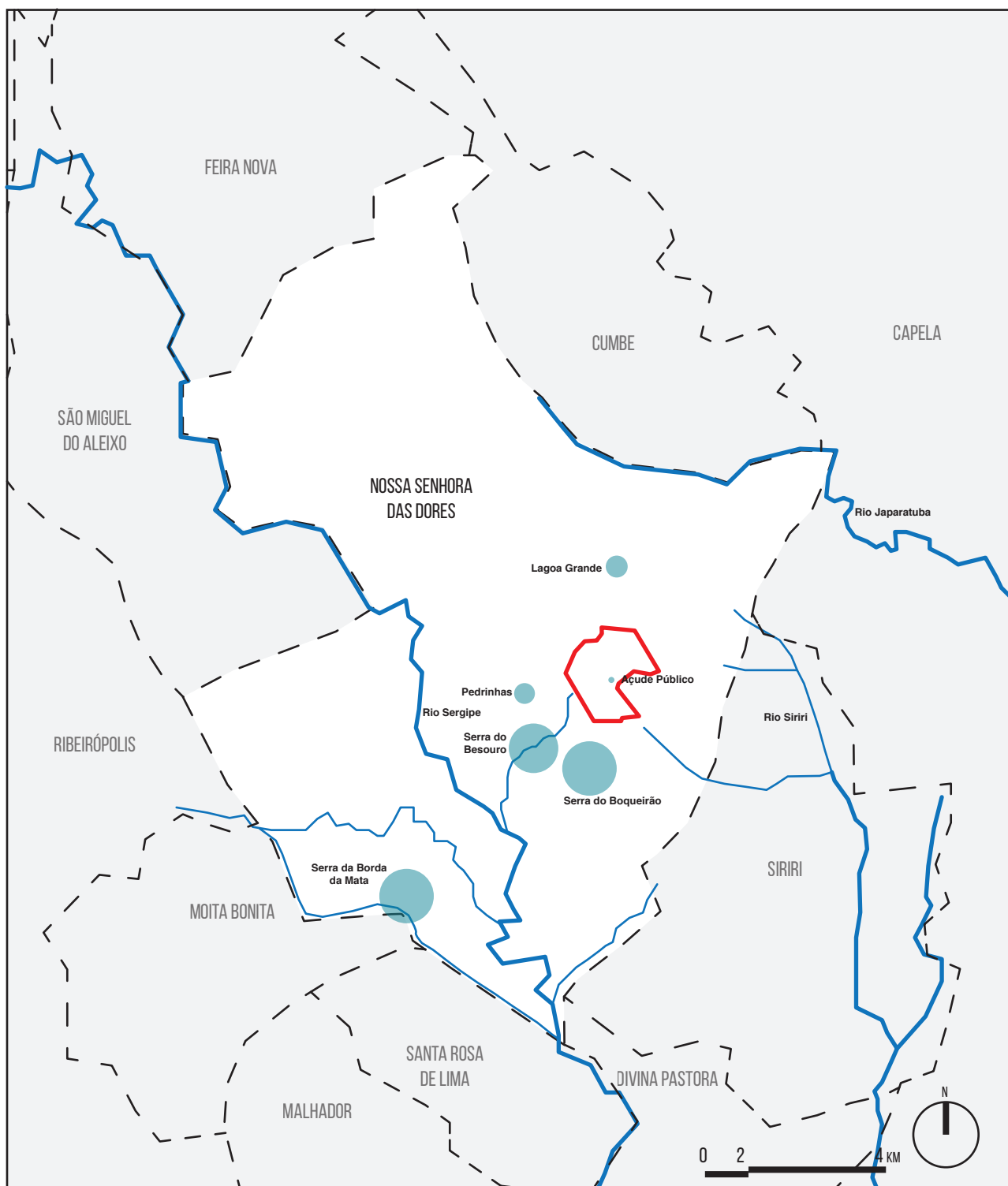
O *artigo 40* trata especificamente do macrozoneamento do município, e com base em mapa anexo apresenta o perímetro urbano em escala municipal, sendo, portanto de difícil entendimento a dimensão exata do perímetro. Contudo, em artigo seguinte a área urbana foi dividida em três áreas de urbanização que são representadas em escala reduzida, enfatizando-se o território da sede municipal.

Destaca-se que embora o mapa tenha sido representado nessa escala, não houve à delimitação do perímetro urbano destacada no *artigo 40*, consequentemente o PDDUA deixa transparecer que o perímetro responde à delimitação das áreas de urbanização. Enfatiza-se ainda que a delimitação do perímetro urbano realizada no *artigo 40* é maior do que no *artigo 41*.

No *artigo 41*, existem ainda três parágrafos que tratam das definições referentes às áreas de urbanização. Nesses incisos, também são estabelecidas as delimitações, ainda que superficialmente, das áreas compreendidas pelo artigo.

Referente ao macrozoneamento evidencia-se a delimitação das áreas urbanas, que apresentam como característica a demarcação de suas áreas em manchas, não expondo

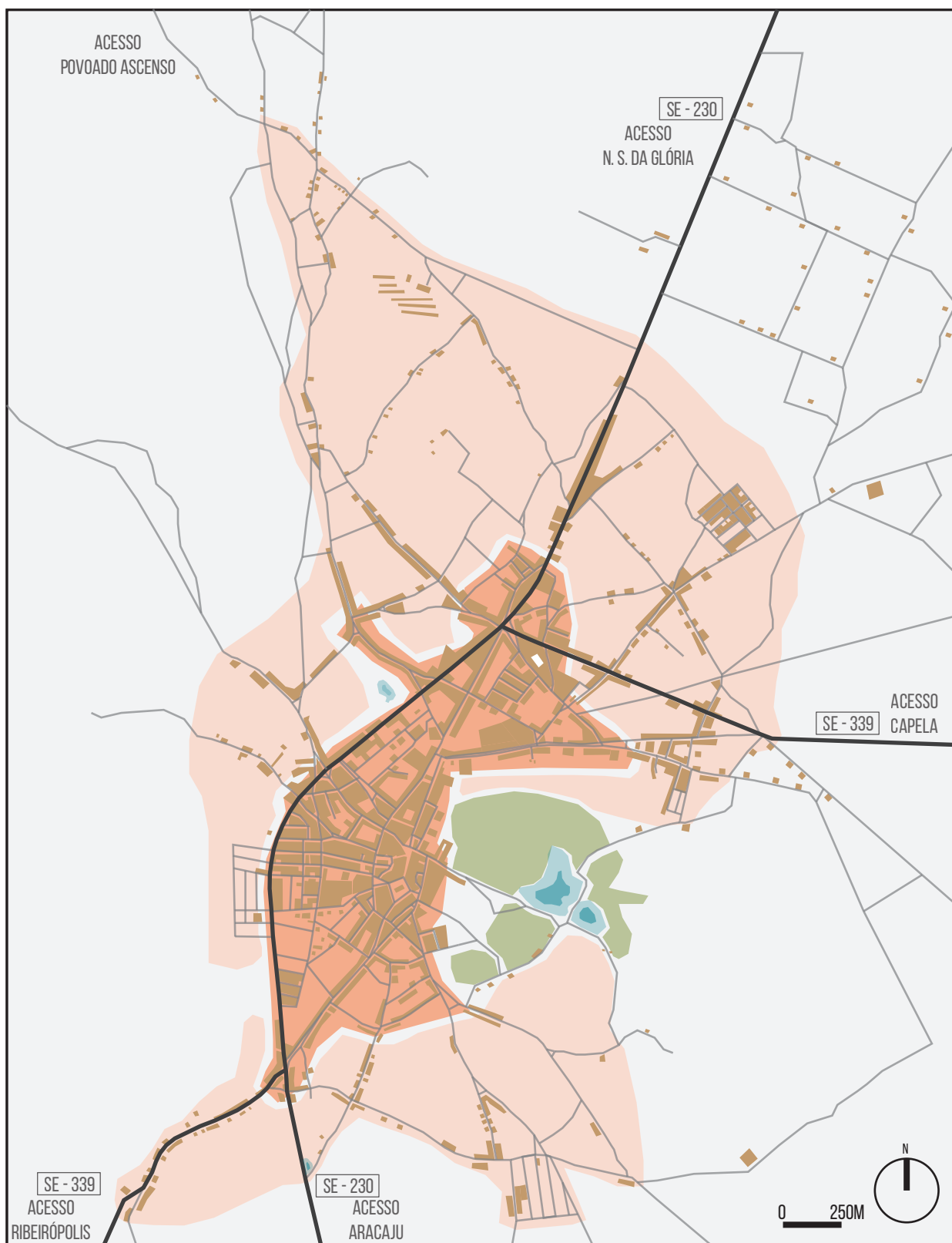
DIAGRAMA 6: **MACROZONEAMENTO DO MUNICÍPIO - 2006**



Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: Lei Complementar 003/2006.

- Perímetro Urbano
- Área Rural
- Área de Proteção Especial - APE
- Área de Preservação Permanente - APP

DIAGRAMA 7: ÁREAS URBANAS DO MUNICÍPIO - 2006



Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: Google Maps, 2007.

- Rodovia estadual
- Rodovia municipal
- Hidrografia

- Mancha de Ocupação Urbana 2007
- Área de Consolidação Urbana - ACU
- Área de Urbanização Restrita - AUR
- Área de Expansão Urbana - AEU

a precisão cartográfica exigida no zoneamento. Esta permite uma interpretação dúbia, possibilitando maiores abrangências no que se refere ao uso e ocupação do solo urbano, e proporcionando assim, uma série de brechas quanto ao crescimento dessas áreas. Dessa forma, entende-se que o Plano Diretor de Nossa Senhora das Dores é um instrumento incoerente, uma vez que propõe diversos artigos tratando da ordenação do solo e do crescimento urbano, e define o zoneamento com tal negligência.

No *artigo 42*, assim como no artigo anterior, são delimitadas as zonas de uso e as unidades de conservação do município. Para tanto, o artigo traz a denominação das dez zonas, bem como inclui incisos em que delimita e especifica as características de cada uma delas.

Art. 42. Ficam criadas as seguintes zonas de uso e unidades de conservação:

- I. ZPAP – Zona de Preservação do Açude Público;
- II. ZITH – Zona de Interesse Turístico e Histórico;
- III. ZEIS – Zona Especial de Interesse Social;
- IV. APP – Área de Preservação Permanente;
- V. APE – Área de Proteção Especial;
- VI. AV – Área Verde;
- VII. ZE – Zona Especial;
- VIII. ZAO – Zona de Atividade Oleira;
- IX. ZPAI – Zona do Pólo Agro-industrial;
- X. ZMM – Zona do Matadouro Municipal.

§ 1º. A ZPAP – tem a função de proteger e preservar os recursos hídricos superficiais e subterrâneos, recompor a vegetação primitiva e secundária existente.

§ 2º. A ZITH – compreende as áreas do Açude Público, Tanque do Padre, Pedreiras, Serra do Besouro, Cruzeiro do Século, Cruzeiro Velho, Cruzeiro da Missão e Cruzeiro das Moças, de elevado potencial turístico e valor histórico, características ambientais e urbanísticas específicas a serem definidas.

§ 3º. A ZEIS – compreende as áreas destinadas à implantação de programas habitacionais de interesse social, de reurbanização e regularização fundiária de assentamentos precários.

§ 4º. A APP – compreende as áreas de preservação permanente definidas no artigo 48, desta Lei.

§ 5º. A APE – compreende as áreas de interesse ambiental que o Poder Público deseje criar, preservar, conservar e recuperar, destinadas a proteger ocorrências ambientais isoladas, mananciais hídricos, paisagens naturais ou remanescentes de vegetação significativa.

§ 6º. A AV – compreende as áreas verdes, entendidas aqui como o conjunto de praças, jardins, espaços de lazer e demais áreas de loteamentos com destinação legal de áreas verdes.

§ 7º. A ZE – compreende as áreas especiais, com destinação a ser especificada posteriormente na Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS.

§ 8º. A ZAO – abriga as atividades de olarias e cerâmicas, manipu-

lação de argilas para a produção de telhas, tijolos e outros artefatos, regularmente licenciadas e fiscalizadas pelos Órgãos de Controle Ambiental e Departamento Nacional da Produção Mineral.

§ 9º. A ZPAI – compreende as áreas destinadas para instalação de pólos agro-industriais.

§ 10. A ZMM – compreende a área ocupada pelo Matadouro Municipal; (Diagramas 8 e 9).

Evidencia-se que das dez zonas criadas por tal artigo, apenas duas (ZPAP e ZEIS) incidem sobre o perímetro urbano, estando as demais zonas espalhadas pelo território do município. Enfatiza-se ainda que apesar da rica utilização do zoneamento, existe uma deficiência quanto à delimitação das zonas e quanto à definição das diretrizes para uso e ocupação destas. Em todos os casos, não são fixados critérios de ocupação específicos por zonas, o que permite a utilização dos índices e coeficientes gerais tais quais: coeficiente de aproveitamento máximo quatro e meio; taxa de ocupação de 50%; taxa de permeabilidade inexistente.

Assim sendo, compreende-se que a utilização dos parâmetros urbanísticos únicos asseguram uma maior permissividade na ocupação do lote e conseqüentemente um maior adensamento. Isso pode ocasionar graves problemas para a cidade, uma vez que existe a possibilidade de crescimento de áreas que não apersentam infraestrutura adequada. Verifica-se, portanto que o zoneamento opõe-se aos *artigos 8, 30 e 54* do Plano Diretor que incentivam o adensamento da Área de Consolidação Urbana em função do aproveitamento da infraestrutura existente.

Dessa forma percebe-se que a demarcação das zonas por si só, não representa um avanço em termos legais, pois existe ainda a necessidade de se fixar critérios de uso e ocupação do solo que induzirão a preservação das características específicas dessas zonas. Tal conjuntura torna o *artigo 41* ineficiente para atingir seus objetivos de forma a permitir condições e possibilidades de uso e ocupação de suas respectivas áreas.

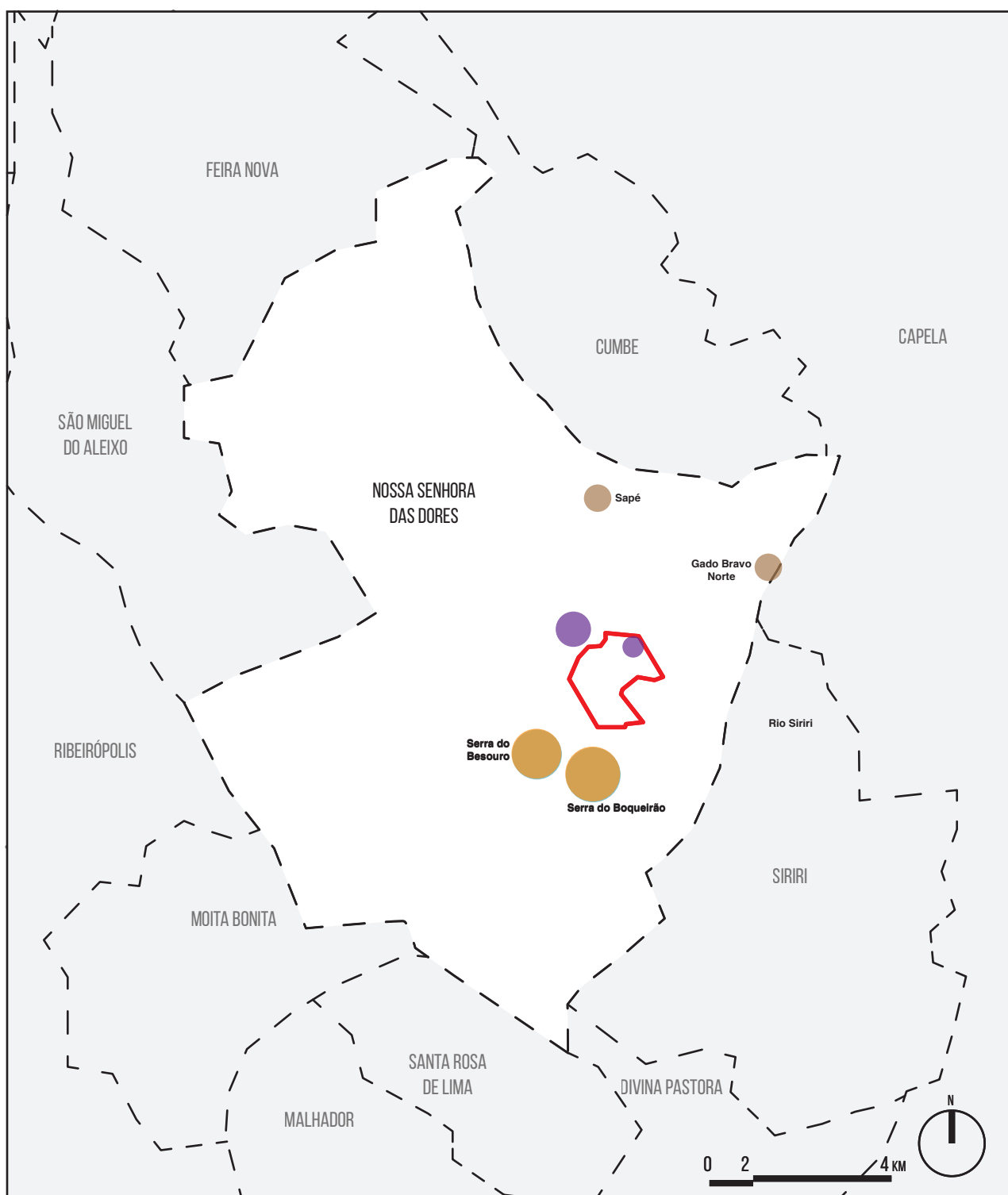
Nos artigos subsequentes do Plano Diretor são apresentadas diretrizes e definições específicas para a ocupação de áreas que estão inseridas nas zonas delimitadas pelo *artigo 42*, ressaltando-se o *artigo 44*.

Art. 44. Fica destinada a área do antigo Matadouro Municipal para a construção de um Espaço Público, para a realização de eventos, abrigando atividades esportivas, de comemorações e de lazer da comunidade.

Este artigo trata de uma região localizada na parte norte da cidade, na Área de Expansão Urbana, inserida em uma das ZEIS definidas pelo Plano Diretor. Essa informação foi obtida através de visitas na cidade e de conversas com moradores da região, uma vez que o Plano não delimita a área para intervenção desse artigo. Enfatiza-se que essa área é considerada de extrema importância, tendo em vista sua localização, posto que é uma região que não apresenta infraestrutura, nem equipamentos públicos e está direcionada para a população de baixa renda. Para tanto se expõe a relevância de tal artigo para a efetivação de uma política pública mais democrática.

Art. 50. No entorno do Açude Público, Tanque do Padre e Pedreiras será projetado e implantado parque linear ao longo de suas margens, tornando-se eixo principal de desenvolvimento

DIAGRAMA 9: **ZONEAMENTO DO MUNICÍPIO - 2006**



Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: Lei Complementar 003/2006.

- Perímetro Urbano**
- Área Rural**
- Rodovias estaduais**
- Zona de Atividade Oleira - ZAO**
- Zona do Polo Agro-Industrial - ZPAI**
- Zona de Interesse Tutistco e Historico - ZITH**

turístico e preservação ambiental para o setor Leste.

Art. 51. Lei municipal específica definirá operação urbana consorciada na Zona de Proteção do Açude Público - ZPAP, que terá conselho gestor com a participação do Município, proprietários, moradores, usuários, investidores privados e concessionárias de serviços públicos.

Os *artigos 50 e 51* tem relevância, pois tratam da urbanização da área do entorno do açude público, visando à preservação de suas características naturais. Esta se encontra na parte leste da cidade na Área de Urbanização Restrita, que fica contígua a Área de Consolidação, aspecto esse que determina que a região sofra forte influência para ocupação.

Para resguardar a área em evidência o Plano Diretor se utiliza do zoneamento que define essa área como: zona de preservação do açude público (ZPAP), zona de interesse histórico e turístico (ZITH) e área de proteção especial (APE). Apesar dessa área se destacar pela sobreposição de zonas e por possuir artigo que trata de sua urbanização, a generalização nos parâmetros urbanísticos e a falta de sanções que penalizem o não cumprimento de tais determinações influem para a não preservação da área. (Imagem Satélite do local)

É previsto ainda pelo *artigo 51* a realização de uma operação urbana consorciada na área do açude público, contudo, não foi estipulado, nem neste artigo nem em qualquer outro do Plano, o prazo para desenvolvimento dessa operação. Segundo Santana (2018) estes não foram estipulados em decorrência da estrutura administrativa municipal, que não tinha condição de atender à determinação.

[...] veja bem, a gente percebe que, por exemplo, os municípios, e Dores não é diferente, ele não tem recursos para investimento, então tudo depende às vezes de uma ação externa, o Governo do Estado, ou de você conseguir recurso federal e era o que a gente imaginava, então como não depende de você, você não tem disponibilidade financeira, então a gente entendeu que não era, digamos uma prática a ser seguida você dar um prazo porque o prazo venceria e você não teria os meios pra fazer isso aí. A preocupação que nós tivemos foi salvaguardar essas áreas, já colocar ali no Plano algo que amarrasse no futuro. (SANTANA, 2018)

Em seu *artigo 52*, o Plano Diretor traz algumas normas para uso e ocupação do solo urbano que deverão ser adotadas como modelo de assentamento básico para as edificações. São elas: o limite máximo para verticalização de 3 (três) andares, com altura máxima de 10 (dez) metros; a utilização de coeficiente de aproveitamento básico igual a uma vez e meia a área do terreno e taxa de ocupação máxima de 50% (cinquenta por cento). Tal artigo aliado ao artigo 6 descrito anteriormente são os únicos que tratam dos índices e das taxas para delimitação do uso e ocupação do solo no município.

Complementando as disposições contidas no artigo acima, ficam definidas no *artigo 53*, que nas áreas passíveis de verticalização as edificações poderão ter altura maior que 10 metros, respeitando-se a taxa de ocupação e devendo atender exigências tais quais:

IV. o coeficiente de aproveitamento para a zona de verticalização

será igual a quatro, correspondendo à soma do coeficiente de aproveitamento básico um e meio mais o coeficiente de aproveitamento adicional de dois e meio;

V. na zona de verticalização o coeficiente de aproveitamento adicional máximo só será permitido, mediante Transferência de Potencial construtivo ou mediante contrapartida por Outorga Onerosa;

VI. os novos edifícios que prevejam uma área aberta para circulação e uso público, criando alargamentos e paisagismo nas calçadas, vias de pedestres e praças internas às quadras ou ainda passagens entre duas ruas e galerias comerciais poderão edificar até 2 (dois) pisos acima do máximo permitido, isentos de Outorga Onerosa, respeitando o coeficiente de aproveitamento máximo de 4,5;

Consta ainda nesse artigo, que para sua efetiva aplicação, se faz necessário à implantação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, onde se definirá: o tamanho mínimo dos lotes exigido para a verticalização; a taxa de permeabilidade e índice de cobertura vegetal dos terrenos; a altura máxima das edificações; e a outorga onerosa. Deve-se ressaltar ainda que o Plano Diretor não faz menção às áreas passíveis de verticalização no zoneamento, levando a interpretação de que não existem áreas de verticalização na cidade e que, portanto tal artigo é inócuo.

Referente ao *artigo 54*, destaca-se aqui, a restrição a análise especial por parte do Poder Municipal para a aprovação de novos loteamentos até vigorar leis que versarão sobre legislação ambiental, uso e ocupação de solo, parcelamento de solo e Código de Posturas. Destaca-se ainda o Parágrafo Único que se limita a aprovação de novos loteamentos à Área de Consolidação Urbana, com o propósito de ocupar efetivamente essa área, eliminando, assim, a ociosidade da infraestrutura urbana já instalada.

Acerca do parcelamento do solo para fins urbanos, podem-se destacar as diretrizes contidas no *artigo 55*:

I. a reserva de área verde nos novos loteamentos será de no mínimo 15% (quinze por cento) da área total do loteamento, em áreas contíguas não menores que 400 m² (quatrocentos metros quadrados);

IV. a reserva de áreas institucionais para construção de equipamentos previstos no Plano Diretor, especialmente na Área de Expansão Urbana;

V. não é permitida a implantação de novos loteamentos sem a garantia de instalação de rede de água ligada ao sistema de abastecimento de água, assim como de rede de esgotamento sanitário ligada ao sistema de tratamento de esgoto e à rede de energia elétrica.

Enfatiza-se no artigo acima, o *inciso V* que normatiza a implantação de novos loteamentos, não permitindo a inserção sem a garantia do abastecimento de água encanada e de rede de esgotamento sanitário. Isto implica no direcionamento dos loteamentos para as áreas com infraestrutura.

No *art. 58*, fica fixado o período máximo de 12 meses para a criação, revisão e atualização da legislação ambiental, da Lei de Escalonamento Urbano, da Lei de Uso e Ocupação do Solo, da Lei de Parcelamento do Solo para fins urbanos, do Código de

Posturas Municipais, do Código de Edificações e o Código Tributário. Para tanto somente a Lei do Parcelamento do solo para fins urbanos respeitou tal prazo, sendo a mesma outorgada em dezembro de 2007 sob a forma de Lei Complementar 004/2007. As demais leis não foram realizadas até o presente momento.

Conforme Santana (2018) houve dificuldade no atendimento deste artigo, em razão da mudança de gestão na Prefeitura, que interrompeu o processo de elaboração dessas leis complementares.

[...] se a gente fosse detalhar tudo isso aí ia ficar difícil, então por isso que lá no Plano tá dizendo que é uma ação posterior a questão do uso e ocupação do solo, o código de obras, o de posturas, então tudo isso seria, a ideia nossa era de ter dado essa sequência, infelizmente... aí eu saí, e que ficou não teve a mesma visão, entendeu. E depois aí mudou de gestão e já ficou [...] (SANTANA, 2018).

Com base no depoimento acima, percebeu-se característica marcante nas Prefeituras de cidades de pequeno porte, uma vez que existiu uma prática de conectar as políticas públicas a uma determinada gestão. Esse aspecto induziu a interrupção dessas políticas quando findado o período da gestão, que neste caso específico fragilizou todo o processo de planejamento do município.

Em seu *Capítulo IV – Das ações estratégicas*, o Plano Diretor traz artigos destinados à definição de ações e projetos estratégicos com o conjunto de medidas a serem adotadas prioritariamente pela gestão municipal, aplicando os instrumentos urbanísticos, de forma a estabelecer as condições necessárias à continuidade da aplicação do próprio plano. Para tanto destaca-se o *artigo 62* que trata das diretrizes de urbanização dos setores Norte, Sul, Nordeste, Sudeste e Noroeste.

Art. 62. A diretrizes de urbanização dos Setores Norte, Sul, Nordeste, Sudeste e Noroeste, Mapa em anexo, serão desenvolvidas, dentro dos limites da Área de Expansão Urbana definida nesta Lei, com a previsão de:

- I. reservas de áreas verdes e de lazer;
- II. reserva de áreas institucionais para atuação de associações comunitárias e centros esportivos;
- III. reserva de área para a implantação de centro esportivo;
- IV. reserva de área para a implantação de cemitério;
- V. reserva de área para a implantação de centro comercial;
- VI. reserva de área para a implantação de comércio atacadista;
- VII. reserva de área para a implantação de parque temático ou de exposições;
- VIII. fixação de diretrizes viárias, facilitando a integração entre as 3 áreas.

Enfatiza-se ainda que apesar do plano contemplar tal instrumento urbanístico, o artigo não é autoaplicável uma vez que o PDDUA não delimita as áreas passíveis de regulação. Ressalta-se aqui que o artigo informa que tais áreas serão delimitadas em mapa anexo, contudo o mesmo é inexistente.

No *Capítulo V – Dos instrumentos de gestão urbana e ambiental*, tem-se o planejamento,

controle, indução e promoção do desenvolvimento urbano, a partir da implementação de diretrizes de parcelamento, uso e ocupação do solo e da efetivação dos projetos e ações estratégicos mencionados, utilizando, isolada ou combinadamente, dentre outros, os instrumentos previstos na Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001.

Para este capítulo são definidos instrumentos urbanísticos em artigos específicos, tais quais: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo; direito de preempção; operações urbanas consorciadas; concessão urbanística. Destaca-se que os instrumentos citados anteriormente são ineficientes, pois apresentam dificuldade de serem implementados, em razão: da superficialidade da normatização; por não terem suas áreas delimitadas; da capacidade de fiscalização do poder municipal; da falta de vontade política, em virtude de questões eleitorais; escassez de recursos técnicos; entre outros.

Na *Seção VI – Dos instrumentos de regularização fundiária*, foi abordado no *artigo 77* à promoção da melhoria dos assentamentos precários consolidados, favelas e loteamentos irregulares com ocupação existente, mediante, a execução de reurbanização, reforma, implantação ou melhoria de infraestrutura capaz de propiciar moradia digna, através da utilização de instrumentos urbanísticos, tais quais:

- I. criação de Zonas Especiais de Interesse Social, previstas nesta Lei e na legislação dela decorrente;
- II. concessão do direito real de uso, individual ou coletiva,;
- III. concessão de uso especial para fins de moradia;
- IV. usucapião especial coletivo de imóvel urbano;
- V. direito de preempção;
- VI. assistência técnica urbanística, jurídica e social gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

No *Título III – Da gestão democrática*, fica expresso com base no *art. 99*, contido no Capítulo IV – Da participação popular na gestão da política urbana, a elaboração, a revisão, a implementação e o acompanhamento do Plano Diretor, mediante processo de planejamento e controle, como parte do modo de gestão democrática para a concretização das funções sociais da cidade. Destacam-se ainda o *artigo 100* que trata da criação de conselho de política urbana do município.

Art. 99. É assegurada a participação direta da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana da cidade mediante as seguintes instâncias de participação:

- I. audiências públicas;
- II. conselhos reconhecidos pelo Poder Executivo Municipal;
- III. iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- IV. assembléias e reuniões de elaboração participativa do orçamento municipal;

Art. 100. Fica criado O Conselho de Política Urbana do Município de Nossa Senhora das Dores, que será composto paritariamente, por no mínimo 08 membros de entidades representativas da sociedade civil e de esferas de Governo.

Conforme Santana (2018) apesar desses artigos apontarem o direcionamento para a participação democrática no processo de planejamento das políticas de desenvolvimento do município, no período analisado não foi instituído Conselho da Política Urbana, nem foram realizadas audiências públicas após a elaboração do PDDUA. Verificou-se, portanto que não houve devida atenção ao processo participativo, visto que as audiências se restringiram à elaboração do Plano sem respeitar as premissas do *artigo 99*. Isto ocorreu em função da necessidade de se cumprir um requisito formal, sem necessariamente garantir a participação popular.

Em seu Título IV – Das disposições finais e transitórias, destaca-se o art. 106 que fixa a competência do Poder Executivo Municipal para a realização de projeto de alteração do Plano Diretor, adequando os programas e ações estratégicas nele previstas e, se for o caso, acrescentando áreas passíveis de aplicação dos instrumentos previstos na Lei Federal 10.257/2001. Houve uma tentativa de atualização do PDDUA na gestão de Fernando Lima (2013 – 2015), contudo em decorrência dos custos e da falta de vontade política os estudos foram interrompidos.

[...] a gente apresentou uma proposta que tava bem encaminhada de atualização do Plano, aí o que é que a gente já queria com esse Plano, a gente negociou e não foi à frente por outras razões, mas até valor foi discutido, faltou só digamos a vontade de fazer. [...] A vontade foi do ato, vamos assinar aqui, vamos transformar isso aqui na realidade, faltou isso. [...] o que a gente precisava era dar ao Plano Diretor de Dores uma visão, digamos de confiabilidade, de credibilidade maior, porque quem fez aqui foi uma equipe da Prefeitura com limitações. (SANTANA, 2018)

Nesse aspecto, assim como destacado anteriormente, compreendem-se as deficiências encontradas nas diversas gestões do município, visto que segundo Santana (2018) não existe preocupação no desenvolvimento de uma política de planejamento contínua. Enfatiza-se ainda a percepção do entrevistado quanto às limitações existentes na estrutura administrativa para a elaboração do Plano, que necessitava de maior aporte técnico para adequação do planejamento do município.

Verificou-se que a Lei foi construída de maneira a seguir as determinações do Estatuto da Cidade e as orientações da Campanha Nacional do Ministério das Cidades. Neste aspecto, constatou-se que tal obrigatoriedade dificultou o processo de elaboração, em virtude da falta de recursos técnicos e financeiros da Prefeitura que viabilizassem o desenvolvimento de um planejamento adequado à realidade da cidade, se caracterizando instrumento de difícil execução.

Salienta-se ainda a superficialidade das determinações referentes à regulação do crescimento da cidade. Estes tratam diretamente do ordenamento do solo urbano, trazendo definições sem delimitar especificidades necessárias para a manutenção dos preceitos contidos na referida Lei. Esse fato em si inviabiliza o cumprimento do planejamento urbano, pois permite a flexibilização do Plano por falta de parâmetros que o melhor especifiquem. Dessa forma, entende-se que a referida Lei é frágil devido a sua deficiente produção teórica.

É justamente devido a este cenário constatado com a análise do Plano Diretor, que fazem-se necessárias as abordagens do capítulo seguinte, que trata especificamente

da verificação da efetivação da referida lei em Nossa Senhora das Dores. No próximo capítulo se destaca o diagnóstico do uso e ocupação do solo assim como o direcionamento das políticas públicas implementadas durante a vigência do Plano no município.

**N. S. DAS DORES
DO ESPAÇO PLANEJADO
AO ESPAÇO PRODUZIDO**

3.1. ESPAÇO PRODUZIDO DE NOSSA SENHORA DAS DORES: DISTANCIAMENTO DO PLANO DIRETOR

As modificações verificadas recentemente no perímetro urbano de Nossa Senhora das Dores respondem ao seu processo natural de desenvolvimento e trazem ainda as marcas das políticas públicas realizadas nesses últimos anos. Quanto às políticas, se destaca o Plano Diretor da cidade que buscou o desenvolvimento urbano democrático através da promoção da função social da propriedade urbana e do direito universal da cidade.

Neste aspecto, a análise do desenvolvimento da cidade nos últimos dez anos, tempo de vigência por lei do Plano Diretor, revela como este município passou a incorporar as diretrizes e os princípios contidos em seu planejamento urbano. São essas alterações, que resultaram ou não da efetivação do PDDUA na cidade, que serão analisadas neste capítulo, com foco na questão do zoneamento; parcelamento uso e ocupação do solo referente à questão habitacional devido à sua presença marcante no tecido urbano, conforme levantamento em campo; e das áreas desocupadas ou subutilizadas existentes na cidade.

Antes da abordagem sobre os efeitos do Plano Diretor no tecido urbano, faz-se necessária uma breve explanação e contextualização a respeito da espacialização atual da mancha de ocupação no perímetro urbano no município.

Nossa Senhora das Dores, município de pequeno porte classificado como centro local, tem em sua sede municipal ponto de convergência do fluxo de pessoas tanto de seu território como do entorno imediato do município. A conformação espacial do perímetro urbano apresenta características advindas da sua formação inicial, que tem uma tendência de urbanização predominantemente vicinal, em que os lotes são dispostos em razão das vias que conectam aglomerados populacionais. Dessa forma, o processo de ocupação da região aproxima a cidade para este tipo de urbanização.

A sede municipal de Nossa Senhora das Dores tem importância quanto ao suprimento das atividades de serviços e comércio tanto para seus povoados quanto para algumas cidades circunvizinhas. Em decorrência disso, a cidade apresenta centralidade fortalecendo assim, os vínculos entre localidades e desenvolvendo as conexões, que neste caso, se dão pelas vias do município e rodovias estaduais. Nesse processo, é perceptível o esgarçamento do tecido urbano em direção às concentrações populacionais mais próximas através das vias, permitindo a formação de pequenos assentamentos mais espaçados.

Nesse aspecto, enfatiza-se que o desenvolvimento da cidade mantém um padrão de crescimento horizontal e que se caracteriza pela descontinuidade da malha urbana. Segundo Japiassú e Lins (2014) esse tipo de crescimento resulta em um tecido urbano esgarçado e fragmentado social e espacialmente. Entende-se ainda que a cidade segue o modelo de crescimento tentacular, caracterizando-se pela ocupação das terras em função do sistema viário. Nesse sentido, a ocupação do espaço urbano acompanha as principais vias de acesso e conexão com outros aglomerados populacionais, e que se constituem, portanto verdadeiros vetores de crescimento territorial. (JAPIASSÚ e LINS, 2014)

Desde a instituição da Lei Complementar nº 003/2006 (PDDU), o tecido urbano se alterou em razão do parcelamento do solo para suprir a demanda habitacional. Neste aspecto não existem empreendimentos que causem grandes intervenções ou processos ambientais que marcassem a alteração da espacialidade da cidade. No tocante à demanda habitacional, foram inaugurados alguns conjuntos habitacionais realizados pelo Estado e loteamentos particulares, assim como habitações unifamiliares particulares.

A partir da análise da evolução da mancha urbana, entre os anos de 2007 e 2015, compreende-se o crescimento disperso da cidade, uma vez que ficou perceptível o adensamento de algumas vias em detrimento da área central. Destaca-se assim o crescimento e maior adensamento nas áreas norte e sul da cidade, principalmente pela rodovia SE-230 e SE-339. Esse tipo de crescimento permitiu o espraiamento da mancha de ocupação e consequentemente aumentou os custos referentes à infraestrutura para atender às novas ocupações. (Diagrama 10)

Nestes termos, a conformação urbana designa um processo de apropriação espacial articulando o lugar com a produção da cidade. Esse tipo de ocupação define-se como produzida por determinados agentes sociais, as quais delimitam territorialidades distintas em relação à cidade, a partir das representações próprias alocadas no tempo e no espaço. Segundo Souza (2009), tal fato revela ainda que é errôneo trabalhar com uma percepção única em todas as áreas da cidade, mesmo que estas pareçam tão semelhantes nos aspectos físicos, mas guardam em si, práticas socioespaciais singulares.

Desse modo, foi elaborado um mapeamento dos usos do solo urbano neste trabalho com o intuito de melhor esclarecer a espacialidade desses na cidade. Para tanto, utilizou-se como metodologia o levantamento das tipologias a partir do software Google Street View, que permite a visualização em 360° das vias da cidade. Destaca-se que as imagens disponibilizadas pelo software são referentes ao ano de 2012 e que existem algumas localidades que não são mapeadas. Para essas áreas, utilizou-se como

metodologia o levantamento in loco. Buscou-se ainda o transbordo do perímetro urbano do município para assim demonstrar a espacialidade dos usos nessas áreas. A partir dessa metodologia desenvolveu-se trabalho de coleta e análise da distribuição no perímetro urbano dos usos existentes, em que verifica-se: habitação; comércio; serviço; misto; saúde; institucional; religioso; desativado; rural. (Diagrama 11)

É perceptível a predominância do uso habitacional por todo o perímetro urbano, respondendo a parte significativa da mancha de ocupação. Constata-se ainda a existência de eixo marcante de adensamento das habitações nas rodovias estaduais: SE-230, via de acesso aos municípios de Nossa Senhora da Glória no sentido norte e Aracaju no sentido sul; SE-339 que conecta a sede municipal aos municípios de Capela e Ribeirópolis, e ainda por algumas vias municipais que conectam aos povoados próximos, tendo maior destaque o povoado Ascenso.

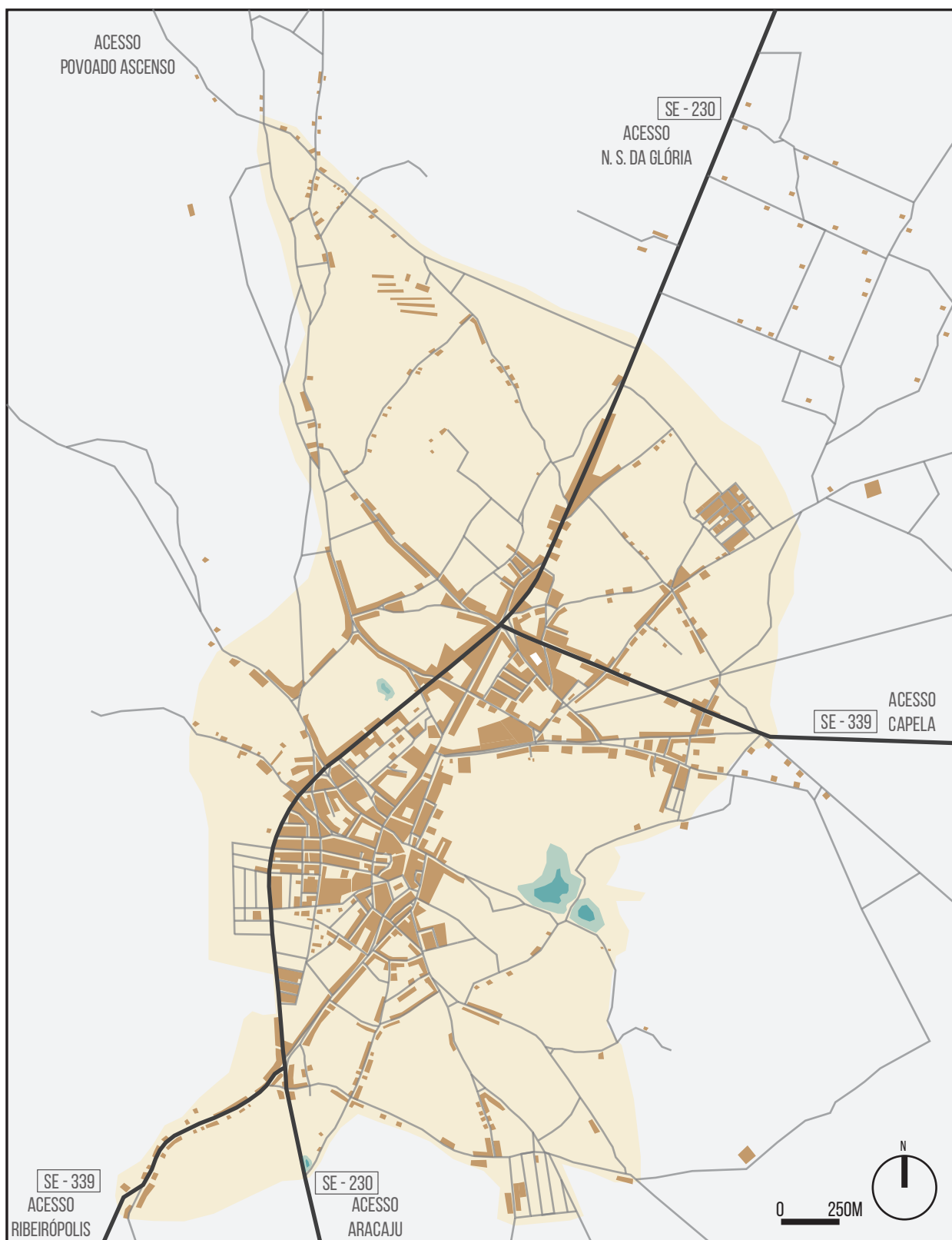
Destaca-se também área central da cidade que tem a predominância dos usos: comércio, serviços, institucionais, e religioso, respondendo ao perímetro inicial de formação da cidade e à área consolidada, com infraestrutura e equipamentos comunitários. Nessa área está localizada a igreja matriz, o mercado municipal, principais atividades comerciais, serviços bancários e institucionais, sendo os mesmos, usos que dinamizam a cidade.

Nota-se ainda no diagrama mais duas áreas com a predominância de uso comercial, uma localizada na intercessão entre as rodovias SE-230 e SE-339, e outra localizada nas margens da SE-230, próximo à entrada da cidade sentido Aracaju. Compreende-se a espacialidade da primeira em razão da intercessão das rodovias, uma vez que é um ponto de convergência do fluxo de transportes dos municípios de Capela e Nossa Senhora da Glória – municípios com forte ligação à cidade. Já a segunda está se caracterizando como nova fronteira comercial em decorrência da implantação de loteamento e a abertura de diversos estabelecimentos comerciais de grande porte. Destaca-se que as duas áreas têm as atividades comerciais ligadas principalmente a serviços automotivos, insumos agrícolas e construção civil.

No tocante aos usos comercial e misto, que estão dispersos pelo tecido urbano, enfatiza-se que se caracterizam por pequenos estabelecimentos – mercearias, bares, cabelereiros, entre outros – que atendem à demanda básica da população das áreas mais afastadas da centralidade. Neste aspecto percebe-se a influência que a área central exerce sobre a cidade, uma vez que concentra parte significativa do comércio forçando a população que vive nas áreas mais afastadas a se deslocar em busca desses serviços.

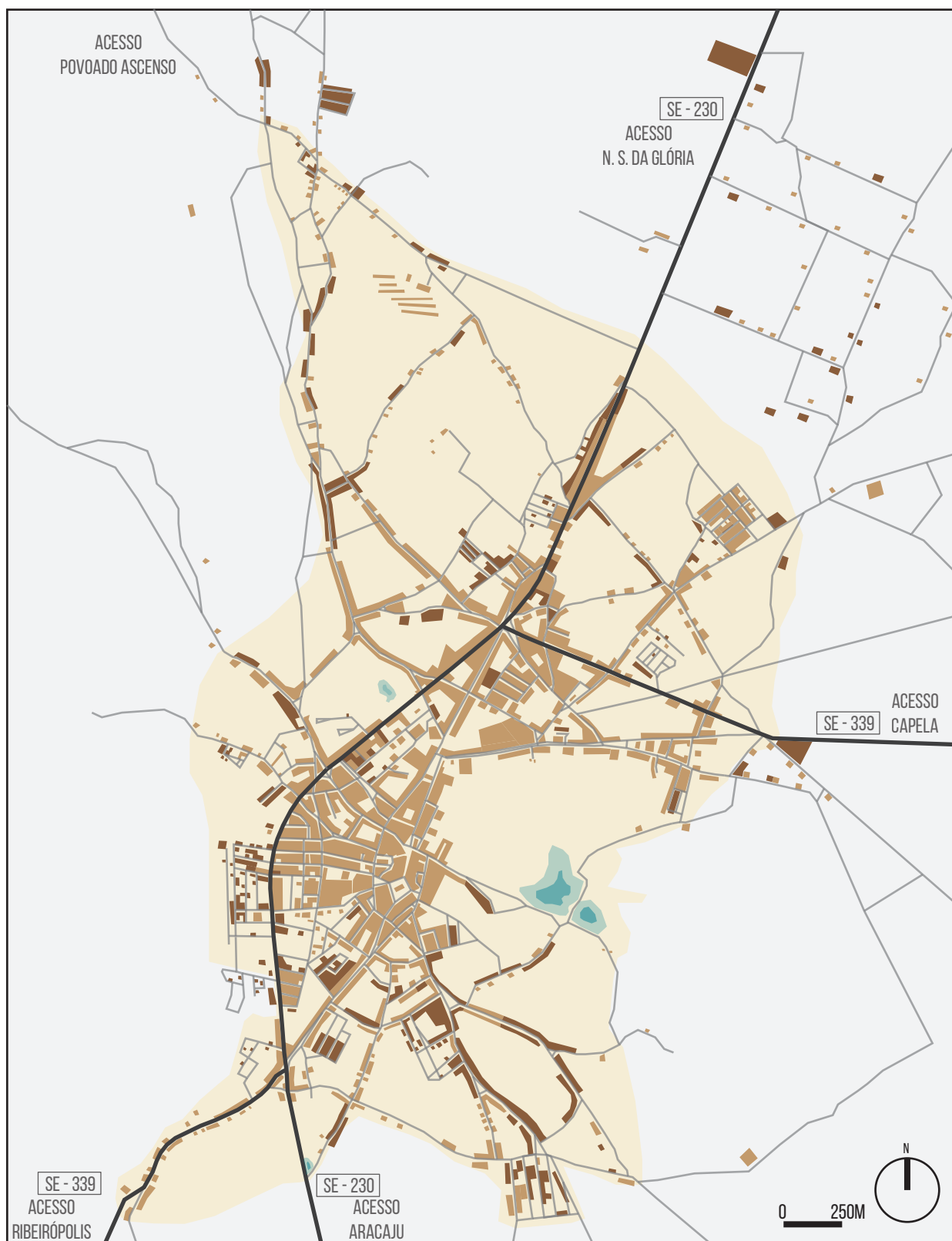
Em decorrência da percepção desses deslocamentos, houve por parte da presente pesquisa a necessidade de caracterização das vias da sede municipal, para assim atestar o nível de mobilidade da cidade. Verificou-se o nível de acordo com o tipo de pavimentação, e para tanto houve a divisão a partir de três critérios: vias com pavimentação asfáltica, vias com pavimentação paralelepípedo e vias sem pavimentação. Pôde-se atestar ainda a infraestrutura existente em razão das vias, uma vez que as vias sem pavimentação não possuem rede de esgotamento sanitário e abastecimento de água. Dessa forma entende-se a precariedade na adequação dos serviços públicos nos domicílios, uma vez que parte considerável das vias não tem pavimentação. (Diagrama 12)

DIAGRAMA 10: EVOLUÇÃO DA MANCHA DE OCUPAÇÃO URBANA - 2007-2015



Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: Google Maps, 2007.

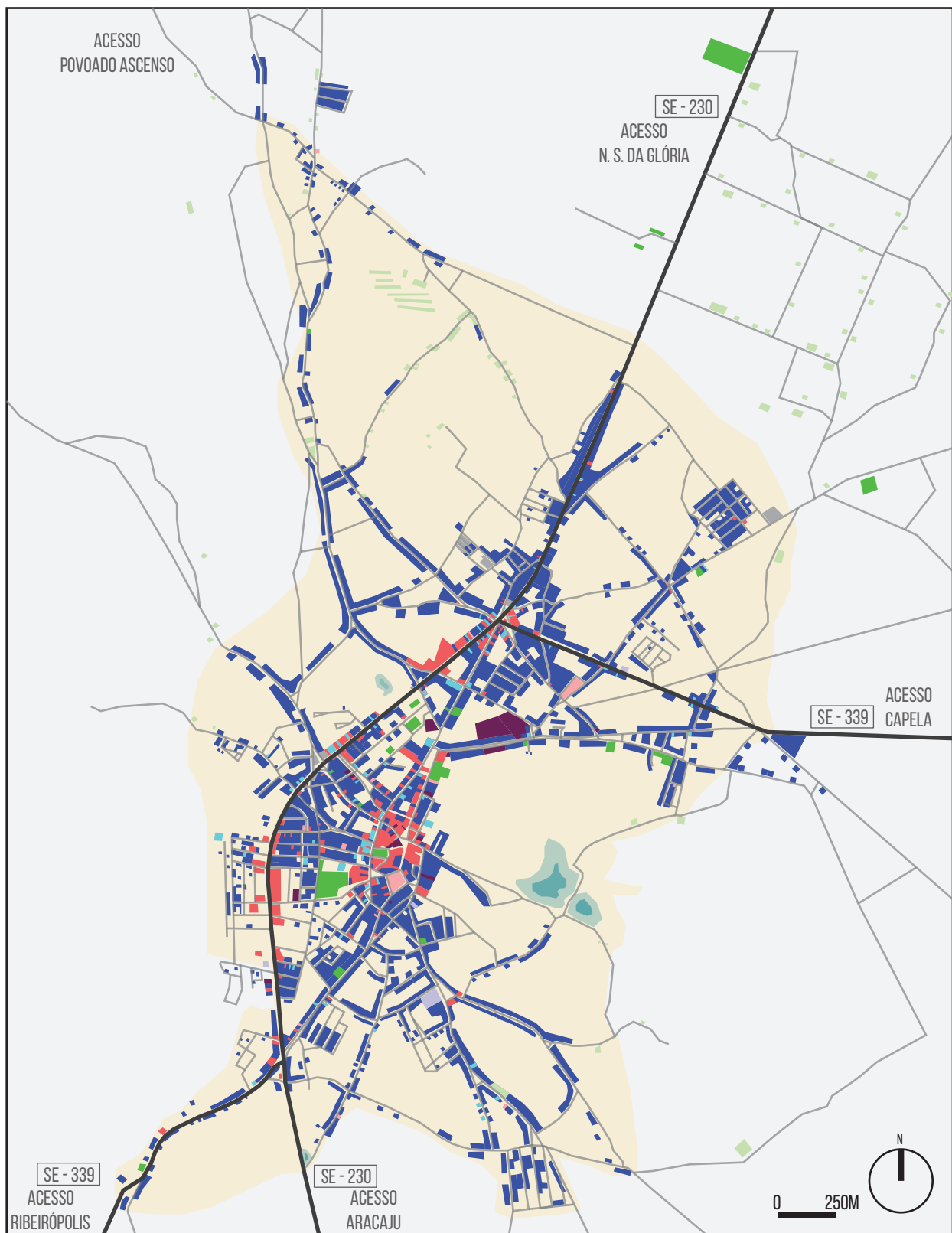
- | | |
|-------------------|--------------------------------|
| Perímetro Urbano | Mancha de Ocupação Urbana 2007 |
| Área Rural | |
| Rodovia estadual | |
| Rodovia municipal | |
| Hidrografia | |



Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: Google Maps, 2007 e 2015; levantamentos in loco.

- | | |
|---|---|
| Perímetro Urbano | Mancha de Ocupação Urbana 2007 |
| Área Rural | Mancha de Ocupação Urbana 2015 |
| Rodovia estadual | |
| Rodovia municipal | |
| Hidrografia | |

DIAGRAMA 11: **USO DO SOLO PREDOMINANTE - 2012**



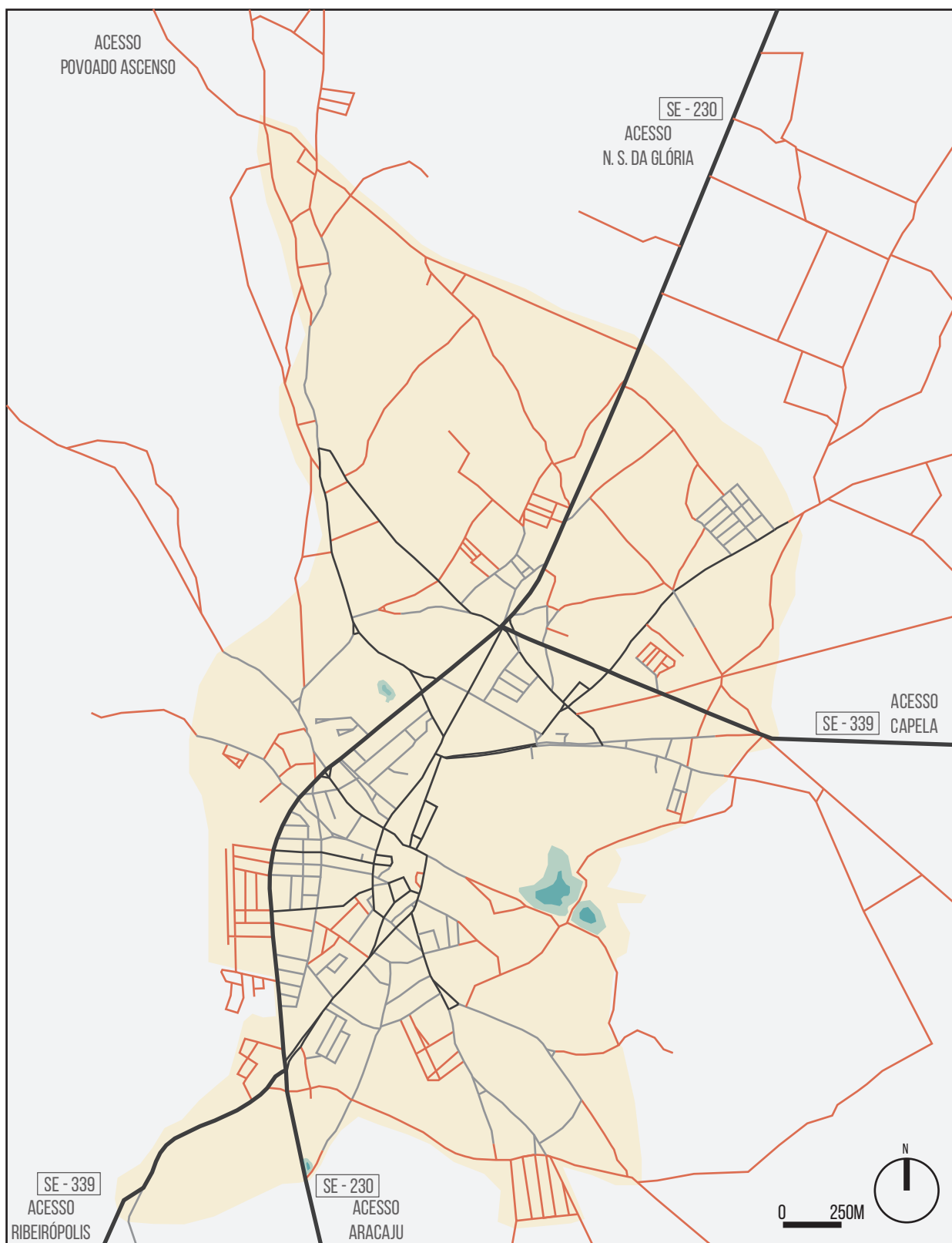
Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: Google Street View, 2012; visitas in loco.

- Perímetro Urbano
- Área Rural
- Rodovia estadual
- Rodovia municipal
- Hidrografia

USOS

- | | | |
|--|---|--|
| Habitação | Saúde | Rural |
| Comércio | Institucional | |
| Serviço | Religioso | |
| Misto | Desativado | |

DIAGRAMA 12: **CARACTERIZAÇÃO DAS VIAS - 2012**



Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: Levantamentos in loco, 2017.

- Perímetro Urbano
- Área Rural
- Via Pavimentação Asfáltica
- Via Pavimentação em Paralelepípedo
- Via Sem Pavimentação
- Hidrografia

Utilizou-se como metodologia para a caracterização das vias, levantamento virtual com auxílio do software Google Street View, que disponibilizou imagens referentes ao ano de 2012, sendo complementado com levantamentos in loco realizados por todo o perímetro urbano durante os meses de novembro e dezembro de 2017. Destaca-se que nos locais onde existe a interrupção das vias com pavimentação paralelepípedo e a continuação sem pavimentação, pode existir uma pequena margem de erro, posto que tal levantamento não foi realizado com georreferenciamento. Contudo enfatiza-se que o objetivo deste não era a demarcação precisa das vias e sim a percepção do contexto. Essa metodologia foi desenvolvida em razão da inexistência de material que subsidiasse a análise dos serviços no município.

As vias com pavimentação asfáltica se restringem às rodovias estaduais e algumas vias que fazem a conexão ao centro da cidade. Caracterizam-se por serem eixos principais de deslocamento ainda que essa percepção seja visual, uma vez que não existe hierarquia viária na cidade. As vias com pavimentação paralelepípedo são facilmente detectadas na área de consolidação urbana, assim como em parte de algumas vias que conectam aos povoados, localizando-se, portanto nas áreas consolidadas da cidade. As vias sem pavimentação se caracterizam por estarem localizadas distantes da área consolidada, em regiões com características predominantemente rurais.

Referente aos domicílios foi elaborado mapeamento das tipologias habitacionais existentes na sede municipal, com o intuito de analisar a qualidade das habitações de acordo com o local em que estão inseridas. Assim, verificam-se as relações entre as características sociais e espaciais da população no tecido urbano. Esse mapeamento segue a metodologia desenvolvida para o uso do solo urbano destacada anteriormente, que com o auxílio do software Google Street View pôde-se caracterizar as tipologias habitacionais existentes na cidade.

Para tanto verificou-se a recorrência de 5 tipologias de habitação no tecido urbano, que são apresentadas a seguir em ordem crescente de renda, de acordo com suas características mais evidentes. (Diagrama 13)

A *tipologia 1* corresponde as habitações de taipa ou de alvenaria que não apresentam revestimento na fachada, caracterizam-se ainda por exibirem configuração simples, em que expõe porta, janela e telhado de duas águas com telha capa-canal. Destaca-se ainda por apresentarem recuos frontais mínimos, com testada da unidade entre 5 a 7 metros e na maioria dos casos sem a presença de muros com a finalidade de divisão dos lotes.

A *tipologia 2* equivale as habitações com configuração semelhante à tipologia anterior, no entanto como diferenciação existem questões tais quais: são domicílios de alvenaria com revestimento cerâmico nas fachadas; as esquadrias receberam algum tipo de beneficiamento – troca das esquadrias de madeira por ferro ou alumínio; construção de muros para a delimitação do lote. Tais aspectos podem demonstrar um aumento no poder aquisitivo das famílias desses domicílios.

A *tipologia 3* apresenta como característica uma melhoria das unidades habitacionais, visto que a configuração passa a ser mais diversificada expondo maior variedade de composição de fachadas, de materiais e de tamanho das unidades. Estas exibem ainda uma testada variando entre 6 a 9 metros, tem a divisão dos lotes marcada por

muros e apresenta como característica comum à existência de garagem, sendo esse, o atributo marcante dessa tipologia.

A *tipologia 4* refere-se às unidades habitacionais com todas as características apresentadas na tipologia anterior, entretanto estas se configuram como chácaras inseridas no perímetro urbano. Dessa forma, o atributo marcante dessa tipologia refere-se a grande dimensão do lote, que serve não apenas como uso residencial, mas também para a realização de pequenas atividades rurais.

A *tipologia 5* corresponde as habitações do tipo sobrado, que se caracterizam por apresentar dois pavimentos, em que o primeiro responde à atividade comercial e o segundo se utiliza como residencial. Tal tipologia nem sempre apresenta essa configuração, posto que existem sobrados com uso exclusivamente residencial e com até quatro pavimentos.

No tocante à espacialização dessas tipologias percebe-se: a predominância da tipologia 1 nas franjas do perímetro urbano tanto ao norte do quanto ao sul; a concentração de parte significativa das tipologias 2, 3 e 5 na área central; e a ocorrência da tipologia 4 dispersa pelo tecido urbano.

Verificou-se o afastamento da tipologia 1 da área consolidada da cidade, identificando-se o direcionamento das populações de menor renda para a Área de Expansão Urbana, que conforme dados obtidos a partir da caracterização das vias, não apresenta infraestrutura, e quando apresenta não é adequada. Esse aspecto reforça a compreensão de que a população de menor renda foi direcionada para as áreas mais precárias do tecido urbano como resultado do processo de crescimento da cidade.

Em contrapartida demonstrou-se que as habitações que respondem pelas tipologias 2, 3 e 5, que podem ser caracterizadas como as de maior renda, em decorrência das condições das unidades habitacionais, encontram-se situadas na Área de Consolidação Urbana. Assim como a espacialização da tipologia 1 nas áreas mais precárias, compreende-se que a espacialização das demais na área que apresenta infraestrutura e acesso a equipamentos comunitários, responde ao processo de produção capitalista do espaço urbano.

No tocante à tipologia 4 verificou-se que a dispersão pelo tecido urbano pode ser compreendida em função da localização e das atividades desenvolvidas. As chácaras que se situavam nas áreas mais afastadas apresentavam tendência de maior vinculação com as atividades agrícolas e, por isso exibiam maiores áreas e unidades habitacionais mais simples. Já as que se encontravam nas intermediações ou nas áreas centrais, apresentavam a característica de terem grandes habitações, e menor vinculação à atividade rural.

A partir da evolução da mancha urbana e da espacialização dos usos e das tipologias habitacionais abordados neste item, compreendeu-se ainda que brevemente a conformação e configuração urbana recente de Nossa Senhora das Dores. Esta apresenta um tecido urbano fragmentado, marcado pelo crescimento tentacular e que apresenta duas espacializações características: área central consolidada com infraestrutura e diversidade de usos, assim como de rendas; e as áreas distantes da central, que não apresenta infraestrutura, tem pouca disponibilidade de equipamentos comunitários, exibe uma homogeneização dos usos e da renda, concentrando, portanto a população carente da cidade.



FIGURA 1: **TIPOLOGIA HABITACIONAL TIPO 1**

Fonte: Caio de Gois, 2017.

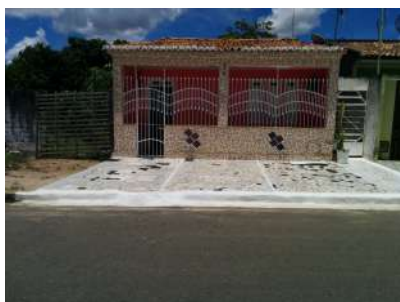


FIGURA 2: **TIPOLOGIA HABITACIONAL TIPO 2**

Fonte: Caio de Gois, 2017.



FIGURA 3: **TIPOLOGIA HABITACIONAL TIPO 3**

Fonte: Caio de Gois, 2017.



FIGURA 4: **TIPOLOGIA HABITACIONAL TIPO 4**

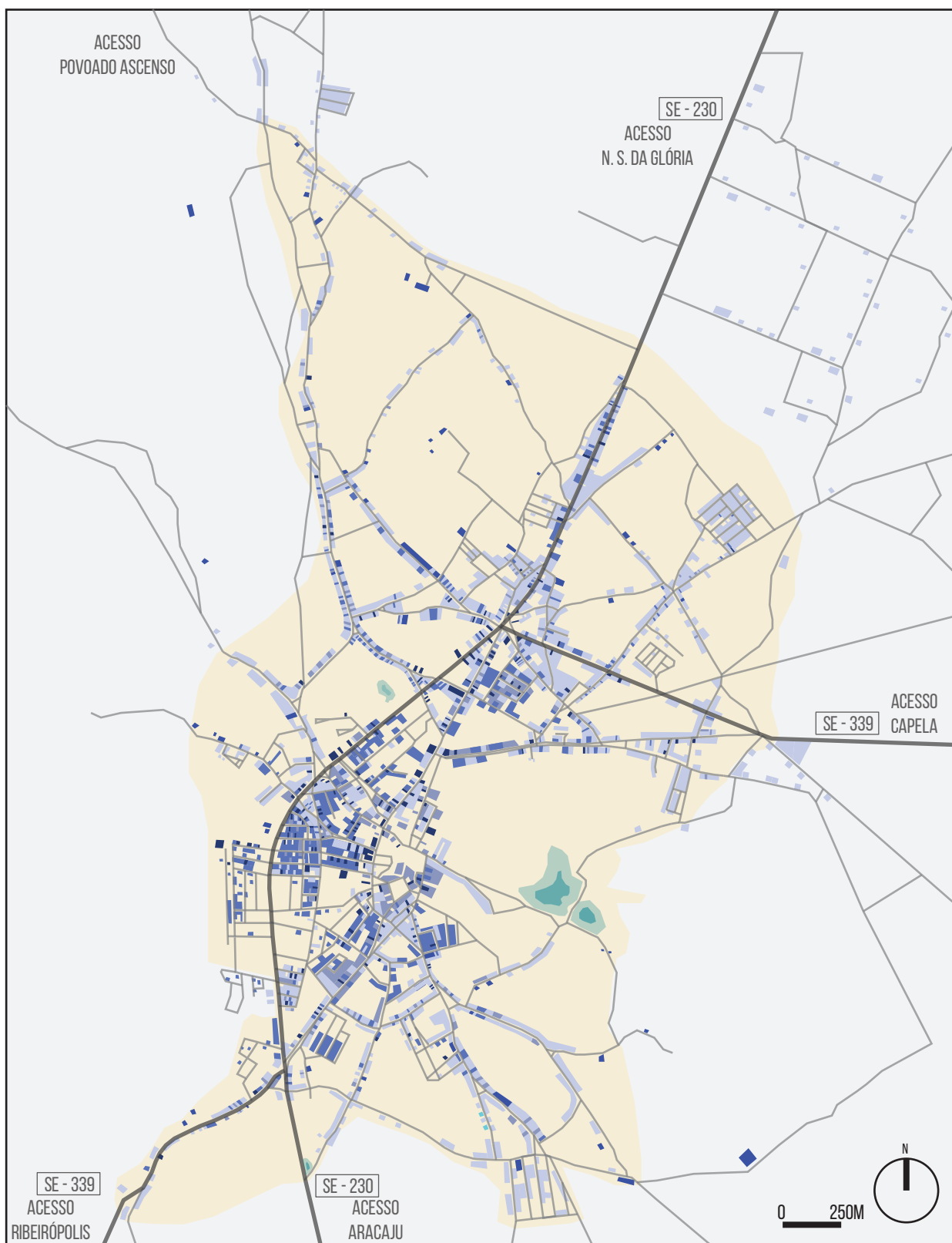
Fonte: Caio de Gois, 2017.



FIGURA 5: **TIPOLOGIA HABITACIONAL TIPO 5**

Fonte: Caio de Gois, 2017.

DIAGRAMA 13: **TIPOLOGIAS DOS DOMICÍLIOS - 2012**



Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: Google Street View, 2012.

- | | |
|--|---|
| Perímetro Urbano | Tipologia 1 |
| Área Rural | Tipologia 2 |
| Rodovia estadual | Tipologia 3 |
| Rodovia municipal | Tipologia 4 |
| Hidrografia | Tipologia 5 |

3.2. ESPAÇO PLANEJADO X ESPAÇO CONSTRUÍDO: RESULTADOS DA LEI

Neste item foi desenvolvido um estudo da produção de cidade existente em Nossa Senhora das Dores, com o intuito de comprovar a influência do Plano Diretor. São apresentados aspectos do zoneamento, ordenamento e uso do solo propostos pelo PDDU. A análise da atuação da iniciativa privada e do Estado na produção habitacional em determinadas áreas da cidade, permitem explorar as distintas estratégias de apropriação do espaço, por características comuns aos empreendimentos.

Para auxiliar esta análise, foram criados diagramas a partir da sobreposição de informações coletadas durante a pesquisa, como também utilizadas imagens de satélite do sistema de localização Bing Mapas, referente ao ano de 2015. Utilizou-se das imagens com o propósito de facilitar a compreensão da espacialidade urbana e assim, elucidar as características do zoneamento em determinadas áreas da cidade. Dessa forma, deu-se ênfase nos aspectos do zoneamento, ordenamento e uso do solo, assim como as consequentes alterações no tecido urbano, a partir da implantação dos empreendimentos habitacionais na cidade.

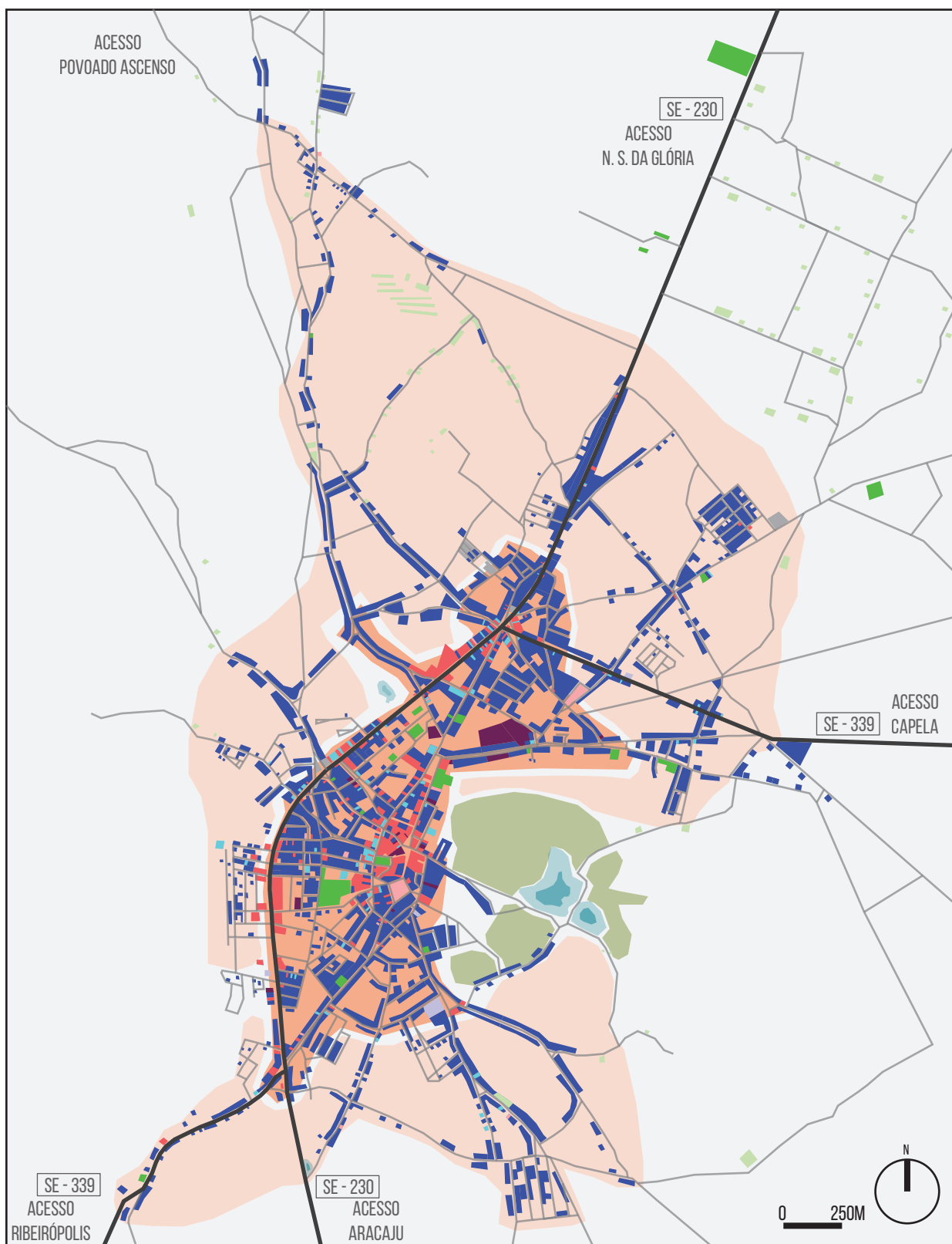
Nesse aspecto, faz-se necessária a análise do perímetro urbano de Nossa Senhora das Dores para facilitar a compreensão da espacialidade urbana do município. Desse modo salienta-se a diferenciação existente na delimitação de tal perímetro, uma vez que durante a realização desta pesquisa observou-se a presença de duas demarcações distintas para a área urbana.

A primeira corresponde à demarcação realizada pelo Plano Diretor em 2006, que trouxe em seu *artigo 40* o macrozoneamento do município. Com base em mapa anexo apresentou-se o perímetro urbano em escala municipal, sendo, portanto de difícil entendimento a dimensão exata desse em decorrência da imprecisão dos mapas. Contudo, em *artigo 41* a área urbana foi dividida em três áreas de urbanização que são representadas em escala reduzida, enfatizando-se o território da sede municipal. Destaca-se que embora o mapa tenha sido representado nessa escala, não houve a delimitação do perímetro urbano destacada no *artigo 40*, consequentemente o PDDUA deixa transparecer que o perímetro responde à delimitação das áreas de urbanização.

A segunda demarcação enfatizada acima foi empreendida pelo IBGE em 2010 e teve como objetivo a apresentação da divisão político-administrativa e as divisas intramunicipais legais. Esse definiu o perímetro urbano do município compreendendo uma amplitude maior do que o do Plano Diretor. Desse modo, em virtude dessa discrepância existente na delimitação do perímetro urbano e buscando facilitar as análises, o presente trabalho se utilizou da delimitação realizada pelo Plano Diretor como base cartográfica.

A delimitação da sede municipal de Nossa Senhora das Dores a partir do perímetro urbano instituído pelo PDDU pode ser compreendida com base na divisão das três áreas urbanas: Área de Consolidação Urbana, Área de Urbanização Restrita e Área de Expansão Urbana. A Área de Consolidação Urbana apresenta características tais quais: núcleo central de formação da aglomeração urbana; espaço atrator de serviços e comércio, e por isso, do fluxo de pessoas; e que apresenta algum tipo de infraestrutura e de equipamentos comunitários. A Área de Urbanização Restrita foi

DIAGRAMA 14: USO DO SOLO PREDOMINANTE X ÁREAS DE URBANIZAÇÃO - 2012



Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: Google Street View, 2012; visitas in loco.

- Área Rural
- Área de Consolidação Urbana - ACU
- Área de Urbanização Restrita - AUR
- Área de Expansão Urbana - AEU
- Rodovia estadual
- Rodovia municipal
- Hidrografia

USOS

- Habitação
- Comércio
- Serviço
- Misto
- Saúde
- Institucional
- Religioso
- Desativado
- Rural

assim classificada por abarcar uma área da cidade em que se pretende preservar, conservar e recuperar, ocorrências ambientais, mananciais hídricos, paisagens naturais ou remanescentes de vegetação significativa.

As áreas mais afastadas e que fazem parte do perímetro urbano são classificadas pelo PDDU como de Expansão Urbana. Nestas fica mais evidente a urbanização vicinal destacada anteriormente, assim como a existência de grande quantidade de áreas desocupadas ou subutilizadas. Entende-se o processo de ocupação da área de expansão urbana a partir do afastamento, voluntário ou não, de parcela da população do núcleo consolidado em busca de terras urbanas com custos mais acessíveis. Esses moradores podem ser divididos em: pessoas com baixo poder aquisitivo que vão à busca de terras urbanas mais acessíveis; pessoas que procuram a flexibilidade do parcelamento do solo nessas áreas; e pessoas que moravam nessas localidades, e que após a delimitação do perímetro urbano pelo Plano Diretor passaram a fazer parte da sede municipal. (Diagrama 14)

Neste aspecto enfatiza-se a transição de terras de uso rural para urbano, a partir da adição de áreas de povoados que ficavam próximos ao tecido urbano, durante o processo de elaboração do Plano Diretor. Essa transição de áreas pelo Plano Diretor dada na elaboração da Lei teve como intenção a absorção dos povoados ao perímetro urbano. De forma que, segundo o coordenador do Plano, a visão que se tinha era a de que futuramente a cidade expandiria nesse sentido, então como forma de prever tal crescimento, delimitou-se o perímetro urbano com essas áreas.

[...] é o seguinte que a gente colocando como área de expansão, era uma coisa pra não tá alterando sempre essa questão da delimitação [...] foi mais uma questão de uma discussão diante das observações que a gente fazia, do conhecimento que a gente tinha e daquilo que a gente tinha como preocupação futura, então a gente tentou ver. [...] a área de expansão porque nós temos na periferia, nós temos a Volta, que era um povoado e hoje tá dentro da cidade, tem o Gentio que era um povoado e tá dentro da cidade, Cruzeiro das Moças que era um povoado e tá dentro da cidade, João Ventura era um povoado e tá dentro da cidade. [...] não foi assim não, a questão de eles mostraram a vontade, não foi uma exigência, a gente discutia que assim... as possibilidades, como é que se comportava a cidade. (SANTANA, 2018)

Tal citação compreende uma dicotomia referente à incorporação de áreas para expansão urbana. O determinado processo teve como única intenção o estoque de terras para o futuro crescimento da cidade, sendo comprovado com a fala do entrevistado que afirma o estudo das possibilidades de expansão natural para essas áreas. Esse tipo de zoneamento reafirmou o processo espontâneo de espraiamento do tecido urbano em Nossa Senhora das Dores, sem necessariamente existir preocupação quanto à oferta de infraestrutura e de serviços públicos.

Destaca-se ainda que a partir desse zoneamento dificultou-se a ação do poder público quanto à oferta de equipamentos comunitários e infraestrutura, visto que foi necessário um dispêndio de orçamento para levar tais benefícios às áreas mais afastadas. Em cidades de pequeno porte, como é o caso de Nossa Senhora das Dores, a gestão pública fica impossibilitada de atender as demandas existentes em todo o perímetro urbano, em função de sua estrutura organizacional e financeira muito aquém

das necessidades existentes.

Enfatiza-se que embora essa área tenha sofrido parcelamentos, não houve durante a vigência do Plano, ocupação considerável. Esse aspecto reforça a percepção da falta de planejamento quanto ao crescimento da cidade, visto que não havia a necessidade de delimitação de Área de Expansão Urbana com tamanha proporção. Posto que, passados dez anos de vigência do PDDU, não houve um grande adensamento dessa área, uma vez que ainda existem vazios urbanos dentro da área de consolidação.

Percebeu-se também que a partir da instituição de reserva tão grande de áreas para expansão da cidade, o Plano permitiu que o mercado se apropriasse da maneira que melhor lhe conviesse. Isso ocorreu de duas maneiras: via população de baixa renda, que buscava moradias com preços mais acessíveis; e através da facilidade da flexibilidade do parcelamento do solo, que permitiu a constituição de chácaras e até pequenas propriedades rurais dentro do perímetro urbano, contrariando a Lei Federal n. 6.766/79.

É importante salientar que o parcelamento do solo nessa região, bem como a desvalorização das terras, viabilizou a manutenção de características de parcelamento mais próximo do rural. Dessa forma, a delimitação da Área de Expansão Urbana realizada pelo PDDU incorporou as áreas que apresentam características de parcelamento do solo próximas de uma realidade rural, coexistindo nos lotes uma pequena produção agrícola de subsistência. Assim sendo, o parcelamento do solo existente permitiu a ocorrência de grandes áreas desocupadas ou subutilizadas, de forma que tais áreas podem ser constatadas nos fundos dos lotes, ou seja, as casas apresentam uma ocupação frontal deixando aos fundos do lote as atividades agrícolas.

[...] nós temos uma característica e em cidades pequenas sempre têm, é de ter agricultura na área urbana, então nós temos aqui no fundo de casa por aí, muita agricultura e muita criação aí [...] então a gente teve essa preocupação porque se a gente colocasse uma área urbana pra dar a entender que era já consolidada você ia descaracterizar, eles iam deixar de pagar o ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – pra pagar o IPTU que é mais caro. [...] nessas áreas ainda não se trata dessa forma, não perde aquela característica, a gente apenas fez uma previsão do que ela pode expandir pra aquelas áreas pra dar uma arrumação [...] (SANTANA, 2018)



FIGURA 6: **PARCELAMENTO RURAL NA A.E.U.**
Fonte: Caio de Gois, 2017.

De fato, fica evidente que não houve planejamento para a delimitação das áreas de urbanização, visto que há um dissenso no que tange ao entendimento das áreas urbanas. Conforme Santana (2018) a delimitação da Área de Expansão Urbana não representa a perda das características rurais, como também não garante a alteração dessa área de rural para urbana. Apenas, possibilita que em determinado momento a cidade tenha seu crescimento para essas áreas.

Outro agravante identificado na Área de Expansão Urbana com base em entrevista de Santana (2018) ocorre quanto à cobrança de impostos, uma vez que ainda existe a tributação sobre a propriedade rural – ITR – mesmo que tal área compreenda perímetro urbano. Isso caracteriza uma transgressão quanto à tributação, uma vez que segundo a Lei Federal n. 5.172/1966 – dispõe sobre o sistema tributário nacional – o *artigo 29* afirma:

Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município.

Verifica-se, portanto a contradição de políticas públicas voltadas para a ordenação urbana, visto que a cobrança de imposto sobre a propriedade rural – ITR – não é competência da Prefeitura. Esta se isenta da cobrança dos impostos sobre a propriedade urbana – IPTU – na área, configurando assim uma descaracterização das determinações definidas pelo Plano Diretor, uma vez que não há como se reverter a arrecadação do ITR em benefícios para a área urbana do município. Além de a cobrança ser realizada erroneamente, a própria população, segundo o entrevistado mantém práticas de comercialização de terra ligadas a valores agrícolas, seja por falta de informação, ou seja, por falta de fiscalização da Prefeitura.

Neste aspecto constata-se que não houve atenção quanto à realidade do município, posto que ao delimitar área com características predominantemente rurais e manter a tributação sobre a propriedade rural condicionou-se a manutenção dessas características. Destaca-se ainda que ao invés de contribuir para o crescimento ordenado da cidade teve-se efeito contrário no espaço urbano, posto que a delimitação de porção significativa de terras com tais características dificultou a ação do poder público quanto à oferta de infraestrutura.

Assim sendo, compreende-se que ao definir o perímetro urbano com área de expansão urbana com tamanha dimensão, não se alcançou os princípios contidos no Plano Diretor. Este buscou a divisão social igualitária dos benefícios sociais advindos com a redistribuição para a coletividade de parte da valorização imobiliária inerente à urbanização, atendendo, portanto aos *artigos 4, 8 e 10*. Contudo em decorrência da dimensão da área de expansão e da deficiência de estrutura administrativo-institucional a Prefeitura não conseguiu atender a esses princípios na área.

Enfatiza-se que para o presente trabalho, faz-se necessário destacar a produção habitacional, com o intuito de analisar o rebatimento da legislação urbanística no tecido urbano de Nossa Senhora das Dores. Para análise, a cidade foi dividida em dois setores: Norte e Sul, conforme suas peculiaridades e especificidades, de forma a facilitar a compreensão do processo de crescimento urbano no período de vigência do

DIAGRAMA 15: **PRODUÇÃO HABITACIONAL 2007-2015**



Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: Google Maps, 2015; visitas in loco.

- Eixo de divisão da cidade
- Iniciativa Pública
- Iniciativa Privada

Plano Diretor – 10 anos. São ressaltados assim, os conjuntos e loteamentos residenciais inaugurados durante a vigência da Lei nesses setores. (Diagrama 15)

Desde a outorga do Plano Diretor de Nossa Senhora das Dores, foram construídos dezessete novos loteamentos e dois conjuntos habitacionais. Os loteamentos foram concebidos a partir da iniciativa privada e contaram, em sua maioria, com financiamento da Caixa através de programas federais, como o Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Os conjuntos habitacionais foram realizados pelo Estado a partir do repasse de verbas tanto da esfera federal, via Ministério das Cidades, como também através de recursos estaduais para a construção de casas e a urbanização de áreas precárias da cidade.

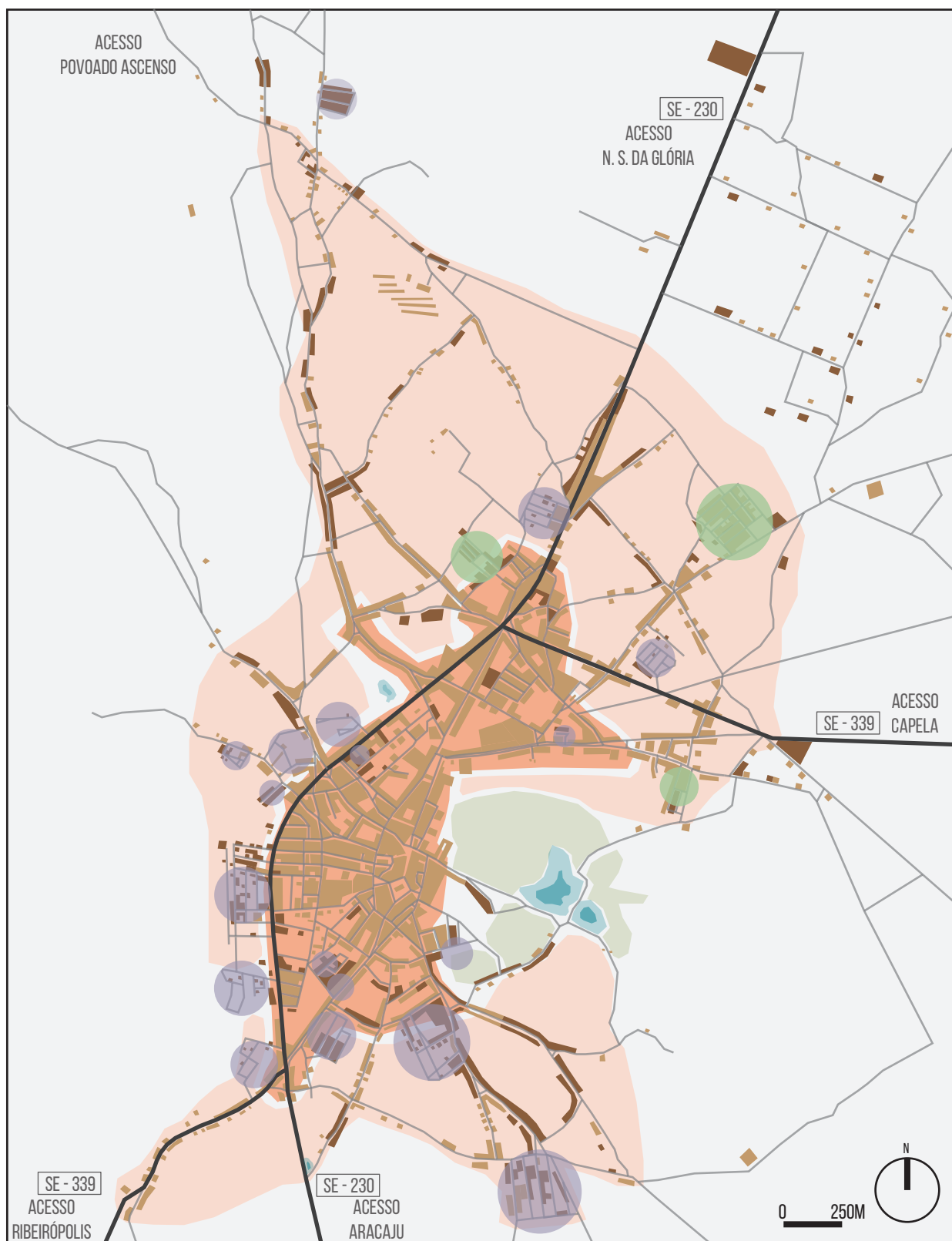
A partir do período 2009-2010 houve um boom imobiliário devido às facilidades de financiamentos habitacionais no município. Diversas unidades habitacionais foram construídas em pequenos loteamentos pulverizados por todo o setor sul. Nesse momento houve a construção de residências unifamiliares fortalecendo o crescimento do seguimento imobiliário de menor porte. Em virtude disso os empreendedores buscaram um nicho específico de mercado que atendia a uma população beneficiada por programas federais, como o programa Minha Casa Minha Vida. Tal programa tem por objetivo a expansão do crédito para a construção civil, financiando a aquisição de moradias.

Destaca-se assim, a importância desse programa federal no município, uma vez que foram construídas com base em dados fornecidos pelo Ministério das Cidades (2017), 598 casas referentes à faixa I do programa entre 2010 e 2014. Para efeito de análise, existem, segundo dados do IBGE (2010) 7.289 domicílios no município, portanto, o universo construído para essa faixa pelo programa corresponde a 8% de todos os domicílios do município. Essa porcentagem tornar-se ainda mais expressiva quando comparada com a taxa de crescimento de domicílios no município entre os censos de 2000 e 2010, uma vez que deteve uma variação de crescimento de 23,54%, correspondendo à construção de 1.716 novos domicílios.

Assim, dos 17 loteamentos construídos na cidade nesse período, 13 deles estão situados no setor sul e tem como principal característica sua inserção na Área de Expansão Urbana, sendo pouco evidentes nas demais. Tal inserção pode ser compreendida em virtude da quantidade de áreas desocupadas e da proximidade com a Área de Consolidação Urbana, que compreende o núcleo de formação da cidade de Nossa Senhora das Dores, sendo as primeiras concentrações e adensamentos correspondem às suas delimitações. Esta que possui infraestrutura, oferta de serviços e equipamentos comunitários, torna-se um fator de atração para o mercado imobiliário, uma vez que facilita a integração com as demais áreas.

Dessa forma, devido à proximidade do perímetro consolidado e da facilidade de acesso além de ser uma área privilegiada quanto à localização, a Área de Expansão Urbana nessa região é muito valorizada. A proximidade entre as áreas e a falta de precisão do zoneamento para a distinção delas facilitaram o assentamento de empreendimentos a baixo custo, ocasionando a apropriação espacial pela iniciativa privada. Isso ocorre em virtude da busca dos empreendedores por terras urbanas que apresentem maior rentabilidade e consequentes ganhos através da futura urbanização da área

DIAGRAMA 16: **CIDADE PLANEJADA X CIDADE PRODUZIDA**



Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: Google Maps, 2007 e 2015; visitas in loco.

- | | |
|----------------------|------------------------------------|
| — Rodovia estadual | Mancha de Ocupação Urbana 2007 |
| — Rodovia municipal | Mancha de Ocupação Urbana 2015 |
| — Hidrografia | Área de Consolidação Urbana - ACU |
| ● Iniciativa Pública | Área de Urbanização Restrita - AUR |
| ● Iniciativa Privada | Área de Expansão Urbana - AEU |

empreendida. (Diagrama 16)

Destaca-se ainda que a ocupação da Área de Urbanização Restrita e Expansão Urbana ocorreram por não haver a efetivação das definições do Plano, visto que foi direcionado através de dois artigos – *artigos 30 e 54*, o adensamento da Área de Consolidação Urbana, priorizando, portanto à disponibilidade de serviços e infraestrutura.

Art. 30. O Poder Executivo desenvolverá um plano de ocupação efetiva de áreas loteadas para evitar a ociosidade da infra-estrutura instalada, incentivando a substituição por outros usos nos casos em que esta ocupação seja inviável em articulação com os respectivos proprietários e adquirentes de lotes de acordo com as seguintes diretrizes:

II. permitir a abertura de novos loteamentos somente na Área de Consolidação Urbana definida pelo macrozoneamento, de forma a aproveitar os investimentos públicos feitos em infra-estrutura urbana nessa área;

Art. 54. Fica limitada e restrita a análise especial, por parte do Poder Municipal, a aprovação de novos projetos de loteamentos urbanos, até a entrada em vigor das leis que versarão sobre legislação ambiental, uso e ocupação de solo, parcelamento de solo e Código de Posturas.

Parágrafo Único. Fica limitada a aprovação de novos loteamentos na Área de Consolidação Urbana, enquanto não houver sua efetiva ocupação populacional que elimine a ociosidade da infra-estrutura urbana já instalada.

Como exemplo do processo pode-se citar o loteamento Aldon Luís localizado na parte oeste do perímetro urbano, na Área de Expansão Urbana, divisa com a Área de Consolidação, região de grande atrativo para o mercado imobiliário. Esse fato pode ser atestado em virtude da facilidade de acesso aos serviços e comércios existentes, assim como pela flexibilidade do parcelamento do solo no loteamento, que surge da reserva de grandes áreas, que possibilitam a implantação de empreendimentos de grande porte.

Verificou-se ainda que a ocupação do solo no perímetro urbano é homogênea. O Plano Diretor, apesar de instituir as áreas de urbanização com suas respectivas especificidades, condiciona às três os mesmos parâmetros urbanísticos. Na prática, apresentam o mesmo perfil para parcelamento, uso e ocupação do solo, e tal homogeneização pode ser percebida a partir da análise da espacialidade dos loteamentos e condomínios privados. Com base na localização, percebeu-se a influência que os parâmetros urbanísticos únicos exerceram na cidade, tendo em vista que boa parte dos loteamentos foi construída na Área de Expansão Urbana. Desse modo, demonstrou-se que sem a especificação desses parâmetros não há como se induzir ou restringir o crescimento em determinadas áreas.

Outro agravante decorre da falta de precisão na delimitação das áreas pelo PDDU, posto que pelo zoneamento as áreas de urbanização não se tocam, possibilitando que existam faixas de terra entre essas áreas que não sejam incluídas. Ocorre ainda a não delimitação de todo o tecido urbano, uma vez que existem áreas que não foram demarcadas pelo Plano e que já sofreram parcelamento. Isso enfraqueceu o

zoneamento da cidade em função da falta de especificação para a ocupação, visto que por lei a área em evidência, não segue parâmetros urbanísticos. Tem-se como efeito a ocupação dessas áreas sem a preocupação de atendimentos das definições e dos parâmetros urbanísticos. Como exemplos dessas áreas sem delimitação e que já foram parceladas, destacam-se o condomínio fechado Sombra das Mangueiras, os loteamentos Balneário Azul e Aécio.

Neste aspecto destaca-se o loteamento Aécio, localizado na parte leste do perímetro urbano, próximo ao centro comercial, nova fronteira de expansão da cidade. Conforme delimitação das áreas de urbanização, o zoneamento não abrange esse local, permitindo-se a interpretação de que tal área não se configura como área urbana. Isso representa um aspecto grave quanto ao planejamento urbano, visto que é uma faixa de área que fica entre a Área de Consolidação Urbana e a Área de Urbanização Restrita. Estas apresentam características distintas, uma vez que na primeira busca-se a ocupação e adensamento da área e na segunda pretende-se a preservação das ocorrências ambientais.

É importante salientar que a construção do loteamento nesta localidade aconteceu em decorrência da superficialidade do Plano Diretor que não especificou o zoneamento e não definiu parâmetros para ocupação da área. Enfatiza-se que o Plano Diretor delimita imprecisamente em mapa as áreas de urbanização e denomina suas características, sem adentrar nas especificidades e coeficientes para restringir a ocupação. Esse aspecto permite que o perímetro urbano seja ocupado sem que haja preocupação quanto ao atendimento dos princípios e objetivos da Lei, que pretende a universalização do direito à cidade e a redução das desigualdades socioespaciais.

Apesar da deficiente regulação do ordenamento do espaço urbano, nas Áreas de Urbanização Restrita, o PDDU estabelece como sendo lindeiras ao conjunto de açudes públicos, há a ocorrência de grandes vazios urbanos. Tal área, que visa à preservação e proteção dos recursos hídricos, tem, até o presente momento mantido em grande parte as determinações legais, apesar de existir algumas áreas que ficam na divisa entre a Área de Urbanização Restrita e de Consolidação Urbana, ocupadas por loteamentos.

[...] essa área do açude, o que a gente tem de informação é que é uma área instável, ali no inverno, o solo ali, ele chega no nível de umidade tão elevado que torna-se de alguma forma proibitivo você tá fazendo construções ali, porque você aí vai ser um gasto bem maior [...] (Santana, 2018)

Pode-se entender ainda que as Áreas de Urbanização Restrita não foram apropriadas para o parcelamento em decorrência da declividade e da instabilidade do solo, não sendo atrativa ao mercado imobiliário, pois existiria a necessidade de movimentação de terras nos lotes, que eleva os custos para a futura comercialização. Aliado ao aspecto anterior existe o fato de que se encontram muitas áreas desocupadas e que apresentam menos empecilhos à comercialização, por estarem próximas da porção central da cidade, sendo mais atrativas ao mercado imobiliário.

Assim como destacado anteriormente verificou-se que a delimitação da Área de Expansão Urbana nesse setor incorporou uma região sem que houvesse necessidade para tanto, uma vez que a demanda de habitação na cidade não é alta o suficiente. Como exemplo desse processo, tem-se o loteamento José Wilton, localizado nesta, na

parte sudeste do perímetro urbano afastado da Área de Consolidação em uma área que preserva características rurais. Isso ocorre devido a grande quantidade de vazios urbanos existentes, que permite ainda a comercialização de lotes urbanos a um preço mais acessível, garantindo ao empreendedor um maior retorno financeiro na comercialização dos lotes.

[...] aqui principalmente que é o seguinte, quem faz loteamento aqui, só pensa na venda imediata do lote, é obtenção do resultado imediato, então eles praticam o que? O lote estreito porque é mais barato, eles vendem mais rapidamente [...] (SANTANA, 2018)

Outra característica dos loteamentos representa a preocupação com a quantidade das unidades habitacionais em detrimento da infraestrutura e da reserva de áreas para equipamentos comunitários. Existem deficiências na oferta desses serviços sendo que a maioria dos loteamentos realizados durante a vigência do Plano não apresenta infraestrutura ou se apresenta é precária. Além disso, a reserva dos espaços verdes previstos pelo PDDU se resume à delimitação.

A localização dos loteamentos em área sem infraestrutura são reflexos de uma prática encontrada na cidade. A implantação de infraestrutura para adequação ao sistema público existente é de obrigação do loteador, entretanto, tal prática apesar de obrigatória tanto pela Lei Federal 6.766/79 quanto por *artigo 55* do Plano Diretor, não é penalizada pela fiscalização dos órgãos competentes do município, permitindo o não cumprimento da exigência.

Art. 55. As diretrizes urbanísticas para o parcelamento do solo para fins urbanos são as seguintes:

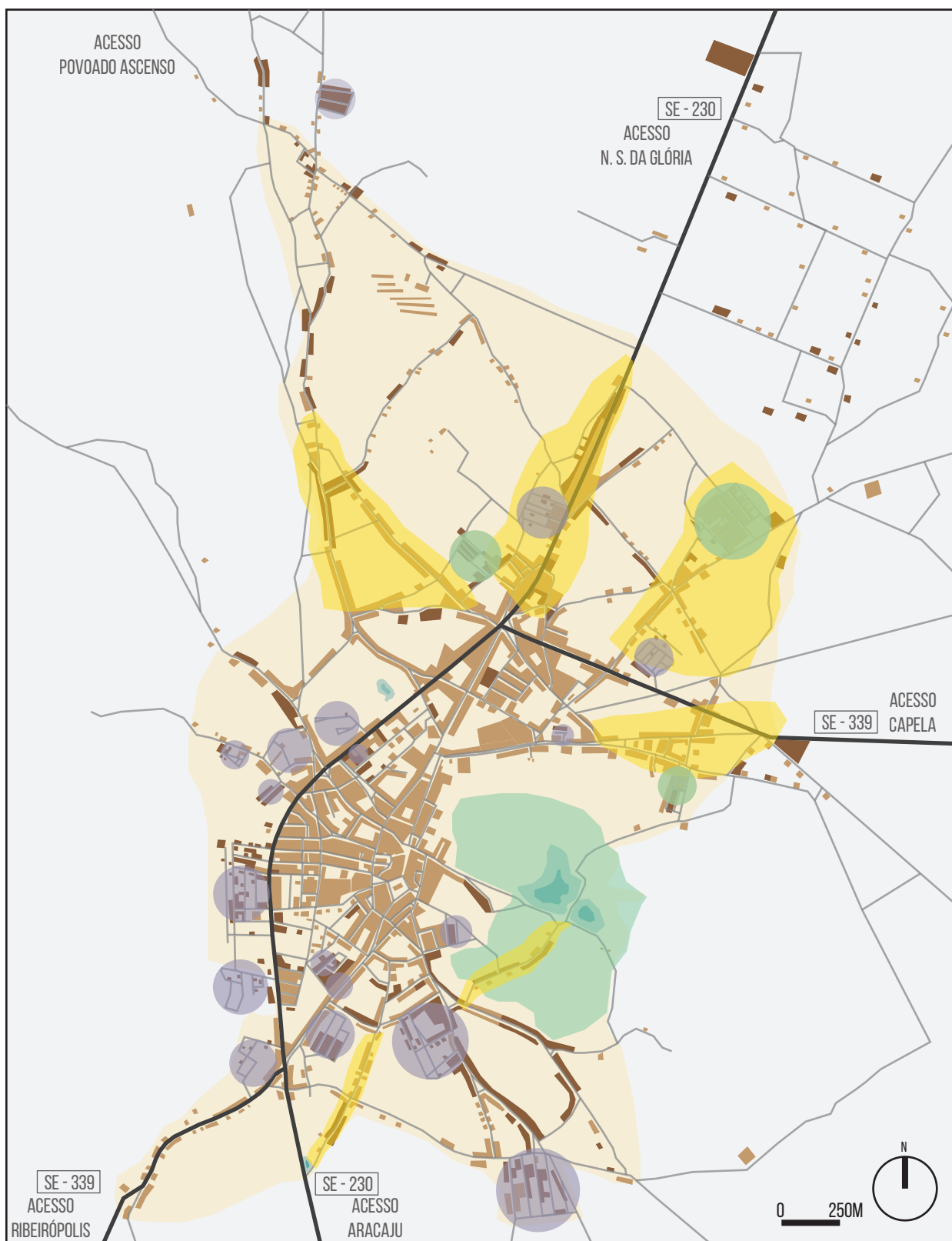
V. não é permitida a implantação de novos loteamentos sem a garantia de instalação de rede de água ligada ao sistema de abastecimento de água, assim como de rede de esgotamento sanitário ligada ao sistema de tratamento de esgoto e à rede de energia elétrica.

Nesse contexto, percebe-se que alguns loteamentos apresentam características irregulares, devido a problemas relacionados com os registros fundiários, que não foram expedidos em função da inexistência de infraestrutura.

Partindo para a especificidade dos conjuntos habitacionais, que em relação aos loteamentos particulares foram poucos, compreendem uma realidade socioeconômica de uma população de 0 a 3 salários mínimos. Ao sobrepor o zoneamento da cidade, os conjuntos habitacionais estão inseridos nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou em sua imediação, apresentando pouca ou nenhuma infraestrutura, ainda que estejam integrados à malha urbana. (Diagrama 17)

O setor norte se destaca pelas delimitações criadas pelo PDDU que instituiu quase que a totalidade dessa área como Área de Expansão Urbana e por inserir três zonas especiais de interesse social. Quanto à ZEIS, pode-se perceber que a implementação dessas zonas ocorreu pela identificação das formações iniciais de residências de populações de baixa renda bem como das características socioeconômicas das famílias que direcionaram o Plano a delimitação das áreas. Portanto, apesar do PDDU contemplar cinco áreas para as ZEIS, não as especifica devidamente, tratando-as de forma genérica, sem traçar diretrizes para urbanização e instrumentos a serem aplicados.

DIAGRAMA 17: **PRODUÇÃO HABITACIONAL X ZONEAMENTO**



Elaboração Caio de Gois, 2018. Fonte: Google Maps, 2007 e 2015; visitas in loco.

- | | |
|-------------------|--|
| Rodovia estadual | Zona Especial de Interesse Social - ZEIS |
| Rodovia municipal | Zona de Proteção do Açude Público |
| Hidrografia | Iniciativa Pública |
| | Iniciativa Privada |

Assim como destacado em capítulo anterior, retoma-se aqui a questão das ZEIS que segundo Santana (2018) foram criadas com o intuito de delimitar as áreas que seriam passíveis de intervenção do Poder Público. Para isso, houve a demarcação em Plano de áreas que já apresentavam uma ocupação de determinado segmento social – população com renda entre 0 e 3 salários mínimos – sem contudo buscar a inserção dessa população em áreas consolidadas e melhor localizadas no tecido urbano.

A questão é o seguinte, aquela área ali já tinha uma origem, né. O Cruzeiro das Moças já existia aquilo ali, não é da forma que você vê hoje, era uma forma bem degradada, lá em cima, perto do matadouro, já existia um início, foi loteamento distribuído a toque de caixa no final de gestão, tinha sido adquirida a área, então o gestor tava saindo e deu de qualquer jeito, sem nenhum critério, aí depois já veio um outro conjunto já mais dentro de uma outra visão que era uma forma de absorver o outro [...] (SANTANA, 2018)

Além disso, as ZEIS no PDDU foram delimitadas sob a forma de mancha nos mapas anexos, visto que não existe nenhum tipo de definição ou utilização de parâmetros urbanísticos específicos. Isso dificulta ou até mesmo impede a implementação de políticas mais efetivas quanto ao direito à moradia. Ainda que o PDDU trate a ZEIS de forma generalista, foi elaborada uma Lei Complementar de n. 004/2007, que estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano em Nossa Senhora das Dores. No tocante às ZEIS, em seu *artigo 5º*, se dividem em três tipos, de acordo com suas especificidades, não existindo mais nenhum artigo ou mapa anexo que subsidie a normatização dessas zonas.

Art. 5º - As zonas criadas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, diferenciadas segundo os potenciais de adensamento e as demandas de preservação e proteção ambiental, histórica, cultural, arqueológica ou paisagística, são as seguintes:

§ 3º. A ZEIS – compreende as áreas, nas quais há interesse público em ordenar a ocupação, por meio de urbanização e regularização fundiária, ou em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo, subdividindo-se nas seguintes categorias:

I - ZEISs-1 - áreas ocupadas desordenadamente por população de baixa renda, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica, visando à promoção da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e a sua integração à malha urbana;

II - ZEISs-2 - áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, nas quais há interesse público em promover programas habitacionais de produção de moradias, ou terrenos urbanizados de interesse social;

III - ZEISs-3 - áreas edificadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social.

É importante salientar que apesar das ZEIS terem sido classificadas a partir de três grupos representando suas especificidades, não houve a definição dessas classificações entre as zonas. Verificou-se, portanto que tais instrumentos são carentes de informação e definições que possibilitem a plena efetivação no espaço urbano do município.

Outro agravante a essa questão provém dos mapas, que apesar da Lei Complementar 004/2007 ter sido criada um ano após o PDDU, como lei se utilizou dos mesmos mapas do Plano, que apresentam um material elaborado de modo equivocado e com uma série de ausências. Não contribuindo para a Lei visto que não há uma definição clara da delimitação dessas áreas, como também das diretrizes para efetivação de políticas públicas.

[...] essa foi a preocupação da gente, era tentar manter aquilo ali, então é tanto que no Plano faltou porque nós não tínhamos na época os recursos, nós não conseguimos foi delimitar com georreferenciamento essa área, nós fizemos o contorno onde tem uma linha “hachurada” que a gente dizendo as áreas [...] então por isso que a gente pensou naquela época de já proteger essas áreas que era pra evitar de não tendo nada, que a omissão levaria a que na hora que você abrisse os olhos a coisa já estava toda destruída. (SANTANA, 2018)

Percebeu-se através da entrevista acima destacada que a falta de recursos técnicos e financeiros direcionou a delimitação e normatização das ZEIS de forma precária, visando unicamente à reserva de áreas. Essa prática apesar de bem intencionada destinou a população com menor renda e os investimentos do poder público para áreas precárias da cidade, sendo que existiria a possibilidade de melhor inserção dessas zonas nos vazios urbanos existentes na área consolidada.

Destaca-se que o Setor Norte concentra todos os quatro conjuntos habitacionais implantados pela iniciativa do Estado, e desses, dois foram construídos durante a vigência do PDDU. As análises comprovam a influência do Plano para a espacialização das camadas de renda mais baixa no ambiente produzido da cidade, uma vez que centralizou essa população na Área de Expansão Urbana. Dessa forma, este estudo resgata as especificidades que são comuns aos conjuntos implantados nos últimos 10 anos e da influência das ZEIS dentro do setor norte.

Inseridos nas imediações ou na Zona Especial de Interesse Social conforme PDDU de 2006, os conjuntos José Alberto e Novo Horizonte, estão localizados respectivamente na área nordeste e norte da cidade. Ambos apresentam semelhanças tais quais: isolamento da cidade, precariedade de infraestrutura, deficiência de equipamentos comunitários e serviços, dificuldade de deslocamento da população residente, entre outros. Vale ressaltar, que antes mesmo das demarcações das ZEIS já existiam conjuntos habitacionais nessas áreas como, o conjunto Jaime Figueiredo. Tal condição influenciou a percepção dos técnicos responsáveis pelo Plano que aquela área seria destinada para ZEIS, visto que nela já residia a população de baixa renda.

Os conjuntos foram realizados entre 2006-2010 em duas gestões diferentes respectivamente. A primeira gestão corresponde à outorga do Plano Diretor e a realização do conjunto José Alberto, que teve como gestor o prefeito Fernando Lima (2001 - 2008). Já o Novo Horizonte, foi realizado pela gestão de Aldon Luiz (2009 - 2012). A origem dos recursos para a realização desses empreendimentos foi grande medida oriunda do governo federal, via Ministério das Cidades, ou, em alguns casos, através de verbas parlamentares alcançadas pela Prefeitura.

Os conjuntos tinham como objetivo atender uma população de 0-3 salários míni-

mos e propor a diminuição do déficit habitacional. Este, segundo Miranda e Costa (2009), não foi considerado elevado em números absolutos, porém, as inadequações habitacionais atingiram níveis alarmantes no município. Os domicílios enfrentam problemas de ausência de banheiro, esgotamento sanitário, abastecimento de água, dentre outros entraves que afetam as condições de vida da população.

Esses conjuntos de uma maneira geral apresentavam problemas graves em relação à infraestrutura, devido à precariedade na interligação dos sistemas públicos de água e esgoto. Tais conjuntos exibiam pavimentação, rede elétrica e rede de água e esgoto, ainda que desconectado do sistema da cidade. Isso ocorre por causa do isolamento dos conjuntos da área consolidada, em área com grandes vazios urbanos.

Os maiores agravantes, dentre os quatro conjuntos existentes, são encontrados no Novo Horizonte que teve suas obras paralisadas, devido à falta de repasses financeiros e por isto, somente 16 unidades habitacionais tiveram suas obras parcialmente finalizadas. Desse universo, algumas foram ocupadas pelas famílias que estavam cadastradas para receber o benefício e tiveram suas obras concluídas através da autoconstrução. O restante das residências que não foram ocupadas encontra-se em estado de deterioração pela paralisação das obras e pela falta de manutenção. Nesse conjunto não foram realizadas obras de infraestrutura – calçamento e esgotamento sanitário, tendo somente o parcelamento do solo e a instalação da rede elétrica.

Destaca-se ainda nesse conjunto a problemática existente quanto à oferta de equipamentos comunitários, uma vez que havia sido previsto nos *artigos 44 e 64* do Plano Diretor, o desenvolvimento de estudos e projetos para a construção de um espaço público de lazer. Tal premissa surgiu da necessidade de readequação dessa área, em que se situava o antigo matadouro municipal, realocado para nova área. Enfatiza-se que esses equipamentos, como postos de saúde, quadras esportivas e áreas de lazer estão concentrados na área de consolidação urbana, distante da área citada acima, existindo a necessidade de deslocamento constante em busca desses serviços básicos.

Art. 44. Fica destinada a área do antigo Matadouro Municipal para a construção de um Espaço Público, para a realização de eventos, abrigando atividades esportivas, de comemorações e de lazer da comunidade.

Art. 64. O Poder Executivo priorizará o apoio ao desenvolvimento do turismo no Município através da elaboração de Plano Diretor de Desenvolvimento do Turismo, definindo áreas prioritárias de intervenção e promovendo as ações necessárias para o exercício dessa importante atividade sócio-econômica, dentre elas:

V. o desenvolvimento de estudos e projetos para a construção dos seguintes Equipamentos Urbanos:

c) Espaço Público de Lazer na área do antigo Matadouro Municipal;

Apesar dessas normativas, foram realizadas obras de um posto de saúde e de equipamentos esportivos que, no entanto não chegaram a ser concluídas, ficando abandonadas. Dessa forma, ocorreu o distanciamento das determinações do Plano, que tinha por objetivo a construção de um espaço público que abrigasse a realização

de eventos, comemorações e atividades esportivas e de lazer. Este fato reforça a condição de descaso do poder público junto ao desenvolvimento de programas habitacionais, que quando realizados, são implantados em regiões distantes da área consolidada da cidade, com um alto nível de precariedade de infraestrutura, sem a implantação de equipamentos comunitários, como praças e unidades de saúde para o atendimento da população.

Outro exemplo referente ao descaso do poder público no setor norte corresponde ao conjunto José Alberto, que no tocante à área verde, o conjunto reservou parcela que compreende os 15% determinados pelo Plano Diretor, no entanto não foi realizado nenhum tipo de urbanização na área. Dessa forma, a comunidade conta com espaço que se caracteriza, atualmente, como vazio urbano, pois não foi realizado nenhum tipo de beneficiamento na área.

Art. 34. O Poder Executivo promoverá a implantação de áreas verdes com observância das seguintes diretrizes:

I. garantir reserva de área verde nos novos loteamentos para uso da comunidade de no mínimo 15% (quinze por cento) da área total do loteamento, em áreas contíguas iguais ou superiores a 400m² (quatrocentos metros quadrados), com projeto de paisagismo e equipamentos urbanos apropriados, mediante a doação dessa área para o Município que se encarregará de fazer a manutenção, vedada à contagem e a inclusão das áreas de preservação permanente como áreas verdes;

Essa, portanto é uma prática muito comum empreendida pela Prefeitura, que segundo Santana (2018):

[...] praticamente as praças que você vê em Dores, hoje não tem uma que tenha sido iniciativa do Poder Público, todas eram espaços vazios que as pessoas respeitaram e foram formando praças [...]

Verificou-se a partir dos aspectos destacados acima que tanto o Plano Diretor quanto a Prefeitura apresentaram processos de negligência quanto ao atendimento das demandas sociais. No tocante ao primeiro destaca-se a deficiência e em alguns casos a ausência de instrumentos e normatizações que pudessem efetivamente induzir o acesso democrático à cidade e a redução das desigualdades socioespaciais. Referente ao segundo tem-se a omissão quanto à fiscalização e à efetivação de uma política pública mais democrática.

Demonstrou-se, portanto que a questão habitacional estava fortemente presente no setor norte devido à grande quantidade de vazios urbanos nessa região, definida pelo macrozoneamento como área de expansão urbana; estabelecimento de ZEIS; à carência em infraestrutura e serviços. Isso ocorreu devido ao direcionamento que o Plano Diretor conferiu a essa área, relegando a população mais carente para essa região, sem orientar devidamente a adequação desta para tanto.

O Plano Diretor ao instituir essas áreas destinando-as à população de baixa renda acaba reiterando o direcionamento dessa população e condicionando sua espacialidade a esse perfil socioeconômico. Apesar do PDDU delimitar esta área visando um estoque de terras para uma demanda de projetos habitacionais, ele acaba, por fim, segregando essa população em uma região que não possui infraestrutura ou serviços

adequados. Uma das maiores disfuncionalidades do Plano foi definir uma grande quantidade de ZEIS para a região norte, visto que tais políticas deveriam ser direcionadas para áreas mais bem servidas.

Referente ao aspecto de uso e ocupação do solo do Plano Diretor pode-se perceber que a produção habitacional não atendeu aos parâmetros urbanísticos devido a pouca especificidade destes, que permitiu o desenvolvimento sem ordenação e de forma irregular. Pôde-se perceber com maior ênfase nos conjuntos habitacionais, que não respeitaram a taxa de ocupação dos lotes prevista em Lei, assim como recuos e afastamentos que não são especificados pelo PDDU. Sem fiscalização e definição no Plano, as casas foram ampliadas de forma aleatória avançando nas calçadas e comprometendo a acessibilidade.



FIGURA 7: **CONJUNTO NOVO HORIZONTE (ZEIS)**
Fonte: Caio de Gois, 2017.



FIGURA 8: **CONJUNTO JOSÉ ALBERTO (ZEIS)**

Fonte: Caio de Gois, 2017.

A cidade de Nossa Senhora das Dores apesar de dispor de Plano Diretor, apresentou um crescimento desordenado nesses últimos dez anos. Este foi percebido em virtude da Lei generalista, tecnicamente deficiente e contraditória, somada a falta de fiscalização da gestão pública e da conformação urbana característica. No tocante às dificuldades de fiscalização constatou-se não somente uma questão de estrutura administrativa e de ausência de recursos, como também a falta de vontade política para a utilização dos instrumentos previstos em Lei.

Assim sendo, comprovou-se que o zoneamento, instrumento que mais direcionou as políticas públicas, não foi suficiente para garantir o crescimento ordenado do solo urbano. Isso pôde ser compreendido a partir dos direcionamentos dados para áreas de urbanização que influem diretamente para o crescimento e consolidação da Área de Expansão Urbana. Esta abrange confrontantes tais quais: grandes áreas desocupadas; ocupação com características predominantemente rurais; delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social e ocupação da população de baixa renda nas regiões sem infraestrutura; inserção de empreendimentos habitacionais da iniciativa privada nas melhores áreas.

Verificou-se, portanto que apesar de todos os direcionamentos dados pelo Plano Diretor, como para a função social da propriedade urbana e o direito universal à cidade, o mesmo não apresentou reflexos significativos para a melhoria da qualidade de vida da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo a análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Nossa Senhora das Dores/SE e seus reflexos no espaço urbano do município, abrangendo o recorte temporal de 2006 a 2016. Foram analisados, no que representa a Lei, o zoneamento e uso e ocupação do solo, a fim de averiguar os direcionamentos dados para o crescimento e adensamento da cidade durante a vigência do Plano.

O Plano Diretor é um instrumento importante para o ordenamento e democratização do espaço urbano, porém existem contextos em que ele apresenta pouca ou nenhuma utilidade. Em Nossa Senhora das Dores, município de pequeno porte, com população de 24.580 habitantes (IBGE, 2010), apontou-se a existência de descolamento entre o planejamento e o desenvolvimento das políticas públicas. Dessa forma, o Plano apresentou contexto e implantação problemáticos para sua difusão como instrumento condutor do direito à cidade.

Ao analisar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental compreendeu-se que as limitações do município quanto à estrutura administrativa e disponibilidade de recursos orientou a elaboração da Lei. Verificou-se, portanto que esta foi realizada sem planejamento e adequação à realidade do município, visto que os instrumentos não obtiveram êxito em função de sua falta de relevância no contexto espacial da cidade. Tal condição se deu pelo distanciamento existente entre a conformação urbana, que se desenvolve de forma espalhada a partir das vias e do direcionamento dado por lei aos parâmetros urbanísticos, que não atendem esse contexto.

Assim sendo, foram identificados problemas com o zoneamento urbano visto que houve a instituição de diversas zonas sem a definição dos parâmetros urbanísticos estabelecendo os critérios para ocupação. Observaram-se ainda problemas quanto à delimitação dessas zonas e consequentemente do perímetro urbano. Por conseguinte,

verificou-se que tais problemas repercutiram diretamente no uso e ocupação do solo uma vez que a cidade cresceu sem que houvesse atenção às diretrizes contidas no Plano.

Nesse contexto, constatou-se que houve o espraiamento da mancha de ocupação adensando assim a Área de Expansão Urbana, em detrimento da ocupação da Área de Consolidação Urbana. Tal aspecto foi considerado grave em decorrência do Plano direcionar o adensamento para a última que concentra infraestrutura e equipamentos comunitários, demonstrando, portanto, que a Lei teve pouca influência na regulação e ordenamento do solo urbano.

Entretanto observou-se que o espraiamento foi decorrente da delimitação da Área de Expansão Urbana que reservou grande estoque de terras. Isto reforçou a condição natural de crescimento da cidade, que por consequência aumentou os custos inerentes à implantação de infraestrutura nas áreas mais afastadas. Dessa forma, desencadeou-se um processo em que a cidade, em decorrência de sua estrutura financeira, não conseguiu garantir o atendimento e a implementação de políticas públicas nas áreas mais afastadas.

Sobre tal condição tem-se ainda a deficiência quanto às cartografias existentes no Plano que foram realizadas sem a devida atenção uma vez que são negligenciados aspectos básicos tais qual a representação dos mapas e a delimitação do zoneamento. Compreendeu-se que tal deficiência somada à ausência de parâmetros urbanísticos específicos das áreas fragilizou o processo de planejamento no município uma vez que as normatizações tornaram-se superficiais.

Verificou-se também que para a completude do planejamento existiu a necessidade da elaboração de Leis Complementares, no entanto, em virtude de estrutura administrativa e da falta de recursos não houve a realização das mesmas. Tal fator direcionou a deficiência nas determinações quanto à regulação do solo urbano uma vez que os artigos apontados no Plano Diretor eram superficiais e abrangentes, necessitando, portanto do detalhamento e especificação dos parâmetros para sua plena efetivação.

Dessa forma, a falta de discernimento técnico e teórico dos profissionais que atuaram na elaboração do Plano, possibilitou o crescimento físico da cidade distante das suas próprias diretrizes. Isto constituiu uma falácia na elaboração da Lei, uma vez que os instrumentos e as normatizações não se adequaram ao contexto socioespacial do município. Dessa forma, o Plano trouxe princípios como justiça social, redução das desigualdades sociais, direito universal à cidade que não lograram efetividade em função da deficiente normatização.

Concluiu-se, portanto, que o Plano Diretor foi construído de forma tal que negligenciou o processo de planejamento urbano no município, sendo reforçado pelo não desenvolvimento de políticas públicas que democratizassem o espaço urbano. Nesse aspecto compreendeu-se que a cidade se desenvolveu a margem do planejamento instituído pelo Plano Diretor, tornando, portanto o processo de planejamento falho uma vez que os resultados apresentados demonstram que o instrumento não foi efetivo quanto à socialização do espaço urbano.

Ainda que tenha havido um esforço no sentido de esclarecer as questões apontadas inicialmente, os problemas de Nossa Senhora das Dores não se exauriram neste trabalho. Assim, espera-se que, ao difundir informações e desenvolver material de análise do tecido urbano, com foco no zoneamento e uso e ocupação do solo, espera-se ter colaborado para qualificar as discussões, trazendo mais elementos para futuras e melhores gestões urbanas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para a regularização Fundiária no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). Reforma urbana e gestão democrática. Rio de Janeiro: Fase, 2003. Cap. 5. p. 93-102.

ARANTES, Otilia. Urbanismo em fim de linha: E Outros Estudos sobre o Colapso da Modernização Arquitetônica. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1998. 224 p.

BRASIL. Constituição (1988). Artigo nº 182,183, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. Código tributário nacional. – 2. ed. – Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. 188 p.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a Fetichização dos Planos Diretores Participativos. São Luís, 2009. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) Universidade Federal do Maranhão.

CARDOSO, Adauto Lucio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Fase, 2003. Cap. 2. p. 27-51.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). O estatuto da cidade comentado. São Paulo: Ministério das Cidade: Aliança das Cidades, 2010. 120 p.

Confederação Nacional de Municípios – CNM. Planos Diretores para Municípios de pequeno porte: limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. – Brasília: CNM, 2015.

CORREA, Roberto Lobato. O espaço urbano. São Paulo: Ática, 1999.

DÉAK, Csaba. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). O processo de urbanização no Brasil. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. Prólogo. p. 9-18.

FEITOSA, Cid Olival. A distribuição espacial das atividades econômicas de Sergipe. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas, Vitória da Conquista, n. 17, p. 187-206, 2014.

FRANÇA, Vera Lúcia Alves; CRUZ, Maria Tereza Souza (coord.). Atlas Escolar Sergipe: espaço geo-histórico e cultural. João Pessoa, PB: Editora Grafset, 2007.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Fase, 2003. Cap. 3. p. 53-70.

IBGE, Censo Demográfico, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010, 2013, 2014.

_____. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Perfil dos municípios brasileiros: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 61 p.

_____. Região de Influência das Cidades 2007. Rio de Janeiro: IBGE. 2008.

HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade, à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. 296 p. Tradução de: Jeferson Camargo.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001. 146 p. Tradução de: Rubens Eduardo Frias.

LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro Henrique; BALBIM, Renato Nunes. Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenções. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. 58 p.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 204 p.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. Cap. 4. p. 121-192.

MIRANDA, L. e COSTA, F. Rede de avaliação para implementação dos planos diretores participativos: relatório estadual de avaliação dos planos diretores participativos de Sergipe. Recife: Ministério das Cidades, 2009.

NOSSA SENHORA DAS DORES (Município). Lei Complementar nº 003, de 16 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, cria o sistema de planejamento e gestão do Município de Nossa Senhora das Dores, e dá outras providências. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Nossa Senhora das Dores, SE.

NOSSA SENHORA DAS DORES (Município). Lei Complementar nº 004, de 19 de dezembro de 2007. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município de Nossa Senhora das Dores, e dá outras providências. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Nossa Senhora das Dores, SE.

PAES, Raimunda Maria. O espaço agrário de Nossa Senhora das Dores (SE): o domínio da pecuária. São Cristóvão, SE, 2002. 186 f. Tese (Pós-Graduação em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2002.

PINHEIRO, Otilie Macedo. Plano diretor e gestão urbana. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010. 130p.

REIS, Nestor Goulart. Aglomerações Urbanas e Novas Formas de Tecido Urbano: Discussão sobre Diretrizes para Políticas Públicas e Políticas Profissionais para Intervenção. In REIS, Nestor Goulart (Org.). Estudos sobre Dispersão Urbana. São Paulo: FAU-USP, 2007.

REZENDE, Vera. Planejamento Urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982. 126 p.

_____. Política urbana ou política ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Reforma urbana ou gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Fase, 2003. Cap. 8. p. 139-152.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Fase, 2003. Cap. 1. p. 11-26.

_____. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Fase, 2003. Cap. 6. p. 103-118.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. Rio de Janeiro: Pólis, 2001. 4 p.

_____. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da copa do mundo. 2011. Disponível em: < <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (Org.). Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. 160 p. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Eventos/OficinaRegularizacaoFundiaria/PlanoDir>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

SANTANA, Gilberto Araújo. Entrevista concedida a Caio Guilherme de Gois. Nossa Senhora das Dores/SE, 12 jan. 2018.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: Edusp, 2005. 174 p.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SOUZA, Fernando Antônio Santos de. Formação, movimento e descompasso da rede urbana de Sergipe. São Cristóvão, SE, 2008. 199 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2008.

SOUZA, Maria Adélia A. de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. O processo de urbanização no

Brasil. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. Cap. 4. p. 111-143.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: SÃO PAULO. Fundação Prefeito Faria Lima. Cepam (Ed.). O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo. 1999. Cap. 4. p. 249-257.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. O processo de urbanização no Brasil. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. Cap. 6. p. 169-243.

_____. A terra como capital (ou a terra-localização). Espaço e Debates: Revista de estudos regionais e urbanos, São Paulo, n. 16, p.5-14, 1985. Quadrimestral.

_____. Espaço intra-urbano no Brasil. 2 ed. São Paulo: Nobel, Fapesp, Lincoln Institute of Land Police, 2001.

APÊNDICE A

SANTANA, Gilberto Araújo. Entrevista I. [jan. 2018]. Entrevistador: Caio Guilherme de Gois. Nossa Senhora das Dores, 2018. 1 arquivo .mp3 (01h37min).

Entrevista com Gilberto Luiz Araújo Santana, Secretário de Planejamento e coordenador do grupo de trabalho para elaboração do Plano Diretor de N. S. das Dores.

Caio: Gostaria de fazer algumas perguntas à respeito do Plano Diretor e de seu processo de elaboração...

Gilberto: Quando nós fizemos na época um questionário comum naquele planejamento das leituras da comunidade, então nós fizemos questionários que foram aplicados para a comunidade e nas escolas de acordo com o nível escolar, isso aplicado de forma coletiva porque o pessoal tinha dificuldade de responder de entender, então a gente preparava o professor, e o professor encarregado fazia na sala de aula de acordo com as questões, ele ia discutir com o pessoal aquilo que era assim informação do consenso ele ia colocando, né. Disso serviu de base ao plano, mas essa pasta era uma pasta que eu tinha arquivado todos eles (questionários) e ficou na Prefeitura aí certamente ninguém vai saber dar conta disso, né? E outras coisas, fotografias todas, eu hoje eu fotografo tudo e já tenho meu arquivo particular, mas naquele tempo a gente fotografava e deixava no arquivo da Prefeitura.

G: E a gente periodicamente mantinha o Ministério das Cidades informado dos procedimentos, das etapas, né. O lançamento na Câmara, depois nós tínhamos as reuniões com o Ministério Público, antes de começar mostramos a programação, aquele planejamento todo, depois nós encaminhamos já o documento, antes de ir para a Câmara, e depois reunimos já no final uma comissão de vários setores da educação pra discutir aquilo que precisava ser ajustado em cada setor depois de tudo já formatado aí pouca coisa foi acrescentado, né. Então nós fizemos todo o procedimento que o Ministério das Cidades e de acordo com o Estatuto da Cidade recomendava. Depois disso que foi aprovada a Lei (Lei Complementar 003/2006) aí nós recebemos a visita do CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia) naquela época o CREA tinha um papel de fazer uma análise desses planos e eu sei que depois teve um congresso em Aracaju promovido pelo Governo do Estado e pelo MCidades, foi uma conferência estadual das cidades que era preparatória. E que o pessoal do MCidades, o representante lá deu a notícia de que Dores havia sido o primeiro plano do estado de Sergipe a ser aprovado, onde outros estavam em discussão ainda e outros nem tinham iniciado ainda, mas a gente já estava com esse plano aprovado já na Câmara, já era Lei. E de lá pra cá não teve nenhuma restrição com relação ao plano, claro que ele precisa constantemente estar sendo atualizado, né? A gente sabe que naquela época, por exemplo, nós não fizemos nenhuma previsão com relação a estabelecimentos motéis, questão de posto de gasolina, a cidade era pequena, praticamente só tinha um posto lá e outro cá e ninguém se dava conta de proximidade de posto. Hoje a gente já vê, por

exemplo, um posto ali que está quase colado no outro né? Alguns municípios já adotam a legislação de ter uma distância mínima como segurança, mas não fizemos essa previsão na época porque não era nossa realidade, hoje já tem motéis, na época não tinha já dentro do perímetro urbano, né, motel fora já é outra coisa, mas tá dentro do perímetro urbano. Então, ele está dessa forma, infelizmente o pior é que o próprio município não abre pra isso, as coisas estão acontecendo aí e tem plano e tem uma lei que disciplina e não estão olhando nada disso e você que não conhece a cidade já dá de cara logo na área sua que há um descaso na cidade com relação à questão do zoneamento urbano, acessibilidade, mobilidade, e tudo isso né, mas tudo bem.

C: Eu tinha umas perguntas que eu queria tirar, por exemplo, na época que o senhor trabalhou na prefeitura, na secretaria, qual era a sua função? Na verdade eu tenho algumas dúvidas com relação à estrutura de organização para elaboração do Plano Diretor.

G: É o seguinte, inclusive eu até separei pra trazer pra te dar uma cópia e não consegui localizar, mas eu posso passar pra você, digitalizo e mando. O primeiro ato foi a criação de uma comissão, criada pelo prefeito (Fernando Lima) que constituiu uma comissão para elaboração do plano que envolvia todos as secretarias, todos os secretários para fazer um pacto.

C: Tinha alguma secretaria que estava encabeçando?

G: A secretaria de planejamento era digamos quem assumiu a coordenação, inclusive eu na própria portaria sou designado como coordenador dessa comissão. Então tinha a secretaria de planejamento, de acordo com as discussões tínhamos secretarias que eram envolvidas porque infelizmente dentro do município, as pessoas não têm o hábito de sentar todo mundo. Por que às vezes é a secretaria do planejamento ou é da saúde, quem é de obras às vezes não quer participar muito, aí manda um representante. Mas pra elaboração nós tivemos a participação da secretaria de obras que foi decisiva, a secretaria de agricultura e meio ambiente até porque envolvia todo o município. Nós tínhamos também na secretaria de saúde, ele era de planejamento depois foi deslocado pra saúde, ele era um CC (cargo de comissão), mas ele já tinha mestrado em geografia, professor Vagner, que é daqui de Dorés e teve uma colaboração muito grande e nos mais a gente se virou, né. Tinham os engenheiros que prestavam serviços à Prefeitura, a gente os envolveu pra poder auxiliar naquilo que era pertinente à área. A educação a gente fazia também as consultas, saúde, pra saber a realidade de cada setor desses e a gente foi trabalhando porque na verdade o plano daqui como os outros municípios ficaram esperando o MCidades arranjar dinheiro porque eles diziam que iam financiar e ajudar os municípios para contribuir com recursos pra contratar equipes, né. Iam ser uma equipe mais bem composta tem que ter a questão dos vários segmentos, porque não é uma cabeça só, você tem vários olhares e o tempo foi passando e tinha um prazo e o prefeito na época ele foi contratar e apareceram várias ofertas, mas era tudo fora da realidade do município, que pediam R\$200.000,00, R\$150.000,00 e o município não tinha condições de bancar isso aí. E o Mcidades depois nós fizemos um projeto e encaminhamos para o ministério pra poder ver se conseguíamos os recursos, mas não conseguimos. E quando chegou em 2006 que já era o prazo final aí no mês de março ou abril o prefeito (Fernando Lima) disse que nós que nós não temos condições de

contratar e vocês vão ter que se virar. A sorte é que eu e o secretário de obras, a gente já vinha a uns dois anos participando de capacitações oferecidas pelo MCidades então a gente conseguiu adquirir o subsídio pra poder ter um preparo pra elaborar, mas a gente tinha assim, pra poder dar um apoio à equipe que viesse já que a gente tinha uma visão mais do município, mas quando chegou na hora a realidade disse não, vocês têm que fazer aí a gente teve que se virar nos trinta mesmo.

C: Então na verdade toda a questão da verba e da estrutura organizacional foi da prefeitura?

G: Da prefeitura, não teve ajuda de ninguém de fora.

C: O aporte do MCidades foi só na questão dos congressos e capacitações?

G: Tinham cursos que era de uma semana, de 48 horas, era assim e a gente não perdia nenhuma.

C: O ministério aqui em Dorés ele não chegou a intervir diretamente no caso.

G: Não, não

C: Vocês só faziam o processo de?

G: A gente informava os passos de acordo com o que era prescrito, por que eles davam muita ajuda, pois eles colocavam lá no portal e cada um ia fazendo a sua garimpagem. Aí como a gente já tinha essa prática de participar e já sabia mais ou menos a linguagem que o ministério estava adotando então a gente conseguiu absorver essa linguagem deles e colocamos dentro da realidade nossa, né.

C: Na época na Prefeitura tinha alguém ligado à área de arquitetura e urbanismo ou então de geografia com especialização em urbanismo?

G: Não, esse menino que eu falei o Vagner, tinha mestrado em geografia e era daqui da cidade também e já tinham uma boa visão da cidade e apoiava naquilo que era da área dele, né. E arquitetura a gente tinha o seguinte, a prefeitura tinha o engenheiro, mas sempre tinha um arquiteto contratado, aí a gente aproveitava quando eles vinham aqui geralmente quase toda semana e a gente fazia uma discussão com eles com base naquilo que era a necessidade nossa né. Mas como eles eram contratados, não eram contratados para o plano, eles eram contratados para a questão de projetos. Era mais uma questão de produção.

C: Essa equipe era vinculada à secretaria de obras?

G: Qual, a do plano?

C: A de arquitetura.

G: Era, a secretaria de obras. Quando eles vinham como o secretário de obras era membro da comissão (Plano Diretor) e ele tinha uma participação efetiva, quando a gente discutia e sentia necessidade nós já chamávamos e sentávamos e fazíamos a discussão.

C: Só pra tirar uma dúvida, eu tava tendo dificuldade para pegar esse período anterior ao plano, a secretaria de planejamento anterior ao plano, esse período assim o senhor ficou de que ano a que ano?

G: Eu entrei em 2001 quando Fernando (Lima, prefeito da cidade nesse período) entrou e saí em 2008, mês de abril. Foi o último ano da segunda gestão dele. Por que aí nós elaboramos o plano em 2006 e o plano demandava outros documentos, por exemplo, o plano de uso e ocupação do solo, o código de obras, o código de posturas. E antes de sair, já foi se não me engano em 2007-2008 nós já conseguimos aprovar a lei de uso e ocupação do solo e começamos a trabalhar a questão do código de obras porque como a equipe era limitada nós não podíamos fazer tudo ao mesmo tempo, mas aí foi quando eu saí depois parece que lá parou. O município parece que tem um código de posturas que é de 1970-1980 que é coisa antiga já, não tem nada mais a não ser o código de posturas que tá atual, o termo né, mas o que tem lá não explica mais nada não. Mas eu acredito que até agora o município não atualizou, não tem esses documentos. É tanto que às vezes a gente tem essa dificuldade de ações que vão para a justiça e aí quando chega lá o município não tem, aí volta pra pessoa que fez a obra e em desacordo e fica de uma forma não penalizada e aí você vê as calçadas em desacordo, os alinhamentos de Dores como ficam, isso porque não há ainda a prática nesse quesito.

C: Nesse período que o senhor ficou de 2001 até antes do Plano, a secretaria de planejamento ficava responsável pelo que?

G: Olha, a gente participava dos orçamentos, planejamento municipal orçamentário, é comum nos municípios sergipanos, pequenos principalmente, os escritórios que dão suporte aos municípios, escritórios de contabilidade pública, eles já fazem a minuta da lei do orçamento e o município só faz encaminhar pra Câmara. Então às vezes não é feito de acordo com a realidade do município, às vezes, não sei se por questão, não afirmo, mas imagino pela semelhança dessas que existe, o município na mesma realidade praticamente substitui o nome, algum detalhe, mas não há assim um... É tanto que os municípios eles ficam sempre à mercê de remanejamento de recursos, né. Tem secretarias que adotam a ação aí às vezes mal dá pra pagar o secretário muito menos outras coisas. Então fica só com crédito suplementar, transferindo daqui pra ali pra poder chegar no final do ano, porque não há essa preocupação, né. E os municípios na verdade também não querem e não há mão de obra capaz de fazer também, né. Porque cada administração muda praticamente tudo e não vejo também uma preocupação dos gestores em digamos, preparar a mão de obra que é efetiva, que é do município. E esses cargos de comando são CC, cargos comissionados e nem sempre são do quadro da prefeitura. É uma prática de interior infelizmente, mas eles levam a que a cada período não há condição de preparar esse pessoal pra otimizar, pra aperfeiçoar, pra ter a produção do município. E nós quando assumimos, nós começamos a ter essa preocupação, não que nós chegamos a elaborar o orçamento, mas a gente participava de forma mais presente de certas discussões a gente reunia as secretarias e cada secretaria apresentava sua proposta, né. A gente fazia uma reunião pra explicar qual era a metodologia e isso aí a gente ia encaminhando para o escritório fazer o ajuntamento dessas informações. Na última gestão que eu participei, eles já vieram mais aqui pra discutir a base junto com a secretaria e a gente fazia também os encaminhamentos da questão das audiências públicas pra discussão de aprovação das audiências prévias ao encaminhamento do plano para a Câmara. E a secretaria fazia também o planejamento de ações, as secretarias às vezes tinham uma proposta de trabalho e a gente que elaborava

a proposta, encaminhava e às vezes pra a questão de recursos como também para a questão de desenvolvimento de ações que estavam com algum recurso, mas que você dava um ordenamento melhor e a gente participava em apoio a varias secretarias.

C: Já que vocês ficavam responsáveis por essa parte na época do plano, da elaboração, quem ficou responsável por redigir a lei? No caso, fazer toda a questão estrutural, foi a secretaria também?

G: A secretaria, por que assim, eu lembro e digo a você, ninguém inventa mais nada, hoje o próprio ministério (MCidades) lhe viabilizava fontes, né. Então nós fizemos estudos de vários planos diretores pra ver como era e depois de acordo com a nossa realidade a gente ia montando as peças, né. O texto atende, a gente, digamos era o “Ctrl+C, Ctrl+V” e ia alterar uma coisa que já teria, mas às vezes, por exemplo, tinha lá um artigo que não estava bem claro para a nossa realidade aí também discutia com o pessoal da procuradoria do município, entendeu? Antes de encaminhar para a Câmara, nós passamos e ele fez uma leitura pra ver se tava tudo leitura técnica e legislação. Então depois disso nós encaminhamos para a Câmara e eles fizeram audiências, fizeram discussões e o plano não sofreu na Câmara nenhuma alteração, por que também nós fazíamos discussões envolvendo os vereadores antes de encaminhar pra eles. A gente convidava, mostrava que era exatamente para evitar na Câmara e precisar mudar isso aqui ou mudar isso aqui. Tinha uma preocupação de já fazer uma discussão já com a Câmara no sentido de que lá não tivesse dificuldade na hora do encaminhamento.

C: Qual era a época as maiores dificuldades que vocês tiveram pra elaboração desse plano?

G: Dificuldades muitas, por exemplo, a gente tinha dificuldade, teve uma época de Copa do Mundo, tá? Dificuldade às vezes de juntar um número maior de pessoas, né? Os povoados a gente ainda tinha um número razoável, mas na sede aqui, nós nos dividíamos aqui, se não me engano parece que em dois ou três pontos, né? Pra poder facilitar, mas logo a Copa era em um horário que coincidia com o turno de trabalho, né? Mas a gente tinha essa dificuldade e outra dificuldade era a questão de, digamos, de uma pequena disponibilidade de profissionais de outras áreas, era uma dificuldade, também a questão quando a gente abria nessas audiências nas comunidades, é, muitas vezes o que vinha à tona não era bem a questão do urbanismo, a questão de determinadas práticas de convivência urbana, era mais essa questão de segurança, a questão de acessos, porque era em povoados, né?

C: E nessa época a secretaria, a do senhor especificamente, a de Planejamento, contava com quantos membros?

G: Era muita gente, era eu e mais duas pessoas direto na ação, né? Agora, tinha uma menina que era uma digitadora, datilógrafa, era uma auxiliar administrativa, mas tínhamos praticamente isso.

C: O senhor falou que vocês (a coordenação para elaboração do PD) utilizaram muito a leitura de Planos de alguns outros planos e o material disponibilizado pelo próprio Ministério das Cidades, pra poder elaborar, e dentro desse material quais foram os principais direcionamentos que vocês previam na elaboração

do Plano? Quais eram as principais áreas que vocês estavam querendo focar?

G: A preocupação nossa aqui mais era no sentido de dar um melhor ordenamento, por exemplo, no crescimento da cidade, porque infelizmente, e aí a municipalidade tem uma parcela de responsabilidade nisso aí, é que muitas vezes não há uma antecipação do município no sentido de dar o ordenamento, as pessoas é que diziam esse ordenamento, e muitas vezes de forma equivocada, né? Como por exemplo, às vezes se tem um acesso, a gente chama aqui de beco, não é uma rua, é um beco né? Uma área de ação, e a cidade vai expandindo e o município não tem Plano que diga daqui a 20, 30, 40 anos, aqui tem que ser uma avenida, aqui tem que ser uma praça, ou a largura, aqui tem que ser rua, ou tem que ser avenida, porque há uma cultura, e aqui principalmente que é o seguinte, quem faz loteamento aqui, só pensa na venda imediata do lote, é obtenção do resultado imediato, então eles praticam o que? O lote estreito porque é mais barato, eles vendem mais rapidamente, só que isso pra questão que dar o Estatuto da Cidade, de qualidade de vida, de salubridade, tudo isso, às vezes se permite mais um loteamento aonde você tem uma casa geminada, né? Entendeu? Você tem uma agarrada na outra, é uma questão de economia de energia, questão de salubridade, mas o município não abre muito os olhos, a preocupação nossa era isso aí.

G: Aqui nós temos praticamente as praças que você vê em Dorés, hoje não tem uma que tenha sido iniciativa do Poder Público, todas eram espaços vazios que as pessoas respeitaram e foram formando praças e foram formando avenidas, né? Não tem, então esse é um problema porque às vezes o pessoal não leva o alinhamento, às vezes eles não deixam a questão de largura de calçada, quanto menor a calçada... Hoje ninguém precisa mais de calçada aqui em Dorés, ninguém pensa, e aí a preocupação que a gente tinha era no futuro a tendência é ter o que? Muito cadeirante, muito “moleteiro”, e como é que essas pessoas vão andar na cidade? Então já tinha essa visão, trabalhando nessa visão de dar essa condição melhor de acessibilidade, né? E se tentou, desde então não está bem específico assim na diretriz do Plano lá dentro não tá bem, porque não é o papel dele, mas seria o que? Na questão de Código de Obras, de fazer esse disciplinamento, infelizmente, não há. Aqui na prática é o seguinte, você tem dez metros de frente da casa, aí um vem e constrói e deixa quatro metros lá, vem outro e bota meio metro na frente dele, daqui a pouco fica um “serrote”, né? Aí depois sobra meio metro, um metro de calçada, você vê isso aí tranquilamente. Era a preocupação que a gente tinha nisso aí.

C: O senhor falou que a Secretaria de Planejamento ficou responsável pela questão das leis orçamentárias...

G: Não, a gente participava da questão da elaboração do Plano, ajudava na elaboração do Plano, né? Mais aí, a minuta já é um padrão né, por isso tem essa questão que não há uma individualização, cada município que devia ter, a lei no todo é a mesma, mas você teria detalhes que tem suas especificidades. Na prática, você pega de ano a ano e pegava a de dois anos atrás era a mesma desse ano e vai ser a mesma do próximo ano, mudam só os valores, praticamente. Aí era onde a gente tava introduzindo já outras questões pra poder fazer contemplado. O PPA – Plano Plurianual – do município em duas gestões quem fez foi a gente, aliás, nós fizemos o PPA, o primeiro não foi a gente não, mas a gente participou mas não foi a gente não, mas o segundo, na gestão de 2004,

né? Já foi a gente que elaborou cem por cento, não teve nem participação de escritório, já foi a gente, e na de 2013 pra os outros quatro anos, também foi a gente que fez, a gente fez mais um escritório que elaborou. Agora na questão orçamentária, que tinha uma questão das especializações constitucionais, então eles falam muito mais afeitos a isso, então a gente apenas juntava as demandas e discutia, para ele fazer uma arrumação dentro do que estava disposto a cada secretaria.

C: Eu perguntei isso porque pude perceber que o senhor tem uma preocupação muito grande nessa área, e quando eu tava fazendo a leitura do Plano daqui, essa parte quando ele cita essa questão do PPA, ou então das leis orçamentárias, fala somente, traz isso... só resgata isso na parte inicial, na questão dos princípios, logo no começo, e não tem nenhum artigo especificando isso ou então dando uma medida mais rígida para que o município viesse efetivamente ter um controle maior sobre isso.

G: Se você observar, talvez isso seja uma coisa que não aconteceu no colegiado de gestão do Plano, que isso é o que ia ficar na constituição desse conselho gestor do Plano, é que isso ia ficar na questão da discussão das aplicações dos recursos na área de desenvolvimento urbano, mas infelizmente isso não foi criado, tá lá previsto, mas nunca foi constituído esse conselho de gestão do Plano.

C: Então à época do Plano, não houveram conselhos municipais aqui, foram criados conselhos pra ter aquela participação da sociedade civil...

G: Não tinha, depois já foi criado o conselho de habitação, aí começaram a surgir os outros conselhos, né? Tinha só o conselho da criança e do adolescente, conselho municipal de assistência social, tinha o da saúde e o da educação, mas eles se concentravam muito nas questões pertinentes a cada área dessas, não tinha essa outra visão. Agora esse conselho gestor que previa a sociedade civil e o Poder Público para fazer as discussões, ano a ano, de acompanhar todo o procedimento, como isso não aconteceu, é o fato que tá aí.

C: Eu percebi no planejamento que o senhor mandou pra mim, que nas audiências públicas, na questão das discussões do Plano com a comunidade, vocês centraram muito, direcionaram muito para os povoados, em detrimento da sede municipal. No caso se você for fazer um comparativo, um quantitativo, os povoados - sei que aqui têm muitos, mas boa parte das audiências foram centradas nos povoados, aí tem alguma explicação para isso?

G: Tinha pelo seguinte, primeiro porque foi pela primeira vez que tinha um plano municipal, ele via o interior, a zona rural como parte do município, porque até então o Plano Diretor tinha só uma visão urbanística só, da área urbana, da cidade, né? É tanto que o município tinha outro plano, ele foi elaborado mais ou menos em 1990 e poucos, tinha dez anos que ele elaborou, mas não foi com base no Estatuto da Cidade, porque o Estatuto da Cidade já foi de 2001, né? Então foi com base naquilo que dizia a Constituição, então os municípios começaram a querer fazer Plano Diretor, e aí escritórios em Aracaju, inclusive o daqui quem elaborou foi o escritório de Ana Libório, né? Então bem feito, mas ele era dentro da ótica de que você sentava e fazia um plano e projetava a cidade. Foram feitas algumas visitas aqui, ela já conhecia, mas têm coisas

que a gente vê que ela teve uma preocupação até bem louvável, mas ele era só mais a questão de arrumação do espaço urbano. E esse com base no Estatuto da Cidade, ele via que o planejamento tinha que ser no município, é tanto que lá a gente tem a questão da agricultura, mas não entramos no Plano Diretor no detalhamento porque seria um outro plano, o de desenvolvimento rural, entendeu? Mas a gente faz a menção dele, assim como teria pra educação, pra saúde, mas depois teria cada plano, porque não era também papel do Plano Diretor fazer tudo isso, mas o que a gente vê é o seguinte é que os povoados, a zona rural era bastante abandonada, não tinha acesso, as estradas eram horríveis, no inverno tinha povoado que você não ia de carro, falta de segurança, nós tínhamos povoados que era isolado pelo rio, separado pelo rio Sergipe e do outro lado a proximidade é com Ribeirópolis, com Moita Bonita (municípios vizinhos) e as pessoas estavam indo, se deslocando pra essas áreas. Teve uma época que os estudantes desses povoados, eles não vinham pra Dorés não, iam pra Moita Bonita e pra Ribeirópolis.

G: Se você olhar nessa área aí, a maior parte das pessoas que são mais novas nasceram em Itabaiana, entendeu? Porque o município... eles estavam perdendo a identidade do município, então a gente teve a preocupação de tentar ver. E hoje você já vê melhoras, precisava ser melhor, mais bem cuidada, mais bem observada a questão de desenvolvimento mesmo, mas você vê que a qualidade de vida hoje nos povoados já melhorou muito. Não deixa de ter tido uma contribuição do Plano, não vou dizer que foi ele em si que fez não, mas o Plano levantou a questão. Hoje nós temos a educação, por exemplo, regionalizada, uns criticam outros não, né? Mas a gente vê aquilo que era difícil você manter cinco, seis alunos cada um em seu povoado estudando o fundamental, não tinha como, não tinha como botar professor. Aí foi uma discussão nessa gestão, nós participamos dessa discussão com o secretário de educação, a questão de regionalizar, hoje nós temos, o município tem... já mudou de gestão e não mudou a prática, hoje nós temos três povoados que são polos hoje, que já recebe alunos dos povoados próximos até a oitava série, nona série agora, né? Então só vem pra cidade do município, só vem pra cidade pra fazer o ensino médio, isso foi uma forma também de melhorar esses povoados polo, eles passaram a ter também um tratamento diferenciado, hoje, por exemplo, já têm vários povoados que tem coleta de resíduos sólidos, não é diária é semanal, mas já tem, que não tinha antes, né? Então tudo isso, as coisas vão acontecendo, né?

C: O Plano daqui de Dorés, pela leitura que eu estava fazendo, ele traz muito as questões dos princípios, muitas definições de algumas coisas que deveriam acontecer, mas eu percebo que ele não tem sanções e prazos. Vocês estipularam também que tem alguns artigos referentes a operações urbanas, que vocês estavam pensando em fazer uma operação lá no Açude Público, a do antigo Matadouro pra poder transformar em área de lazer, só que vocês fizeram o direcionamento do que deveria acontecer só que não chegaram efetivamente a colocar um prazo nem a dar uma sanção se isso não houvesse. Aí isso foi uma questão do tipo... vocês estavam prevendo que isso ocorresse em uma lei posterior, uma lei complementar ou...

G: Exato, veja bem, a gente percebe que, por exemplo, os municípios, e Dorés não é

diferente, ele não tem recursos para investimento, então tudo depende às vezes de uma ação externa, o Governo do Estado, ou de você conseguir recurso federal e era o que a gente imaginava, então como não depende de você, você não tem disponibilidade financeira, então a gente entendeu que não era, digamos uma prática a ser seguida você dar um prazo porque o prazo venceria e você não teria os meios pra fazer isso aí. A preocupação que nós tivemos foi salvaguardar essas áreas, já colocar ali no Plano algo que amarrasse no futuro, porque, por exemplo, hoje a gente já vê, já se discute nas imediações do açude quem vai construir já procura a Prefeitura, porque aquele pessoal que faz loteamento aí e eu mesmo na época estava lá, e mesmo depois que saí quando chegava pra um secretário que participou do Plano, quanto tinha um loteamento mesmo eu não estando na Prefeitura, ele trazia para que eu desse opinião pra que ele pudesse tomar uma posição. A preocupação que a gente via era de que iam construir até a margem do açude aquilo tudo ia ficar, e a gente via que aquilo ali é o grande trunfo que a cidade tem, de equilíbrio ambiental, ali é onde tá a água de Dores, ninguém bebe a água dali por que é poluída, mas porque não tem, mas agora vai ter esgotamento sanitário, a gente imagina que vai reduzir e não vai resolver o problema todo vai reduzir, mas é um começo, mas a gente vê aquilo ali como uma questão de equilíbrio ambiental, a gente vê ali uma questão de turismo porque se você tem um negócio daquele ali se bem aproveitado, ali você não pode tomar banho ali, mas você tem água de excelente qualidade nas imediações dele ali, tem umas pedreiras que o povo da cidade que durante muitas décadas foi abastecida por ali e você pode usar essa água e fazer ali a espécie de um balneário que esse povo todo do sertão vem pra cá. O Cumbe ali tem um açude com água de chuva e é a praia de Cumbe e quando chega sábado, domingo e feriado o que vem de gente de Porto da Folha, não sei de onde, deixa o rio São Francisco e vem pra aí. Uma cidade como Dores que fica aqui dentro da cidade, não precisa carro, não precisa nada, você vai lá caminhando, quer dizer a gente viu isso aí e era uma forma de proteger ali, porque a gente viu a questão da água porque aqui nós temos a questão de fossas sépticas, hoje eu não sei mais qual é a qualidade do lençol freático da cidade, não sei como é que tá, não vi resultado de análise, imagino que algumas áreas já há comprometimento. Aí você imagine se a água do lençol freático tá contaminada a do açude ali vai continuar contaminada porque o lençol tem o vaso comunicante, não é só a questão do que está só na superfície é o que tá também no subsolo, aí vai pra lá, por exemplo, aquilo ali amanhã vai virar o que, uma lagoa de lodo, como você tem na Lagoa do Padre, lá em Aquidabã, dentro da cidade e você não faz uso de nada, não pode nem aguar uma planta porque não sabe o que é que tem ali.

G: Então essa foi a preocupação da gente, era tentar manter aquilo ali, então é tanto que no Plano faltou porque nós não tínhamos na época os recursos, nós não conseguimos foi delimitar com georreferenciamento essa área, nós fizemos o contorno onde tem uma linha “hachurada” que a gente dizendo as áreas, e era a proposta agora em 2013, a gente apresentou uma proposta que tava bem encaminhada de atualização do Plano aí o que é que a gente já queria com esse Plano, a gente negociou e não foi à frente por outras razões, mas até valor foi discutido, faltou só digamos a vontade de fazer.

G: A atualização a gente tava amarrando, era uma negociação que estava sendo feita

com a Unit – Universidade Tiradentes, a Unit já tinha experiência de Plano Diretor, já tinha feito de Propriá, não sei de onde, não sei de onde, e o que a gente precisava era dar ao Plano Diretor de Dorés uma visão, digamos de confiabilidade, de credibilidade maior porque quem fez aqui foi uma equipe da Prefeitura com limitações, né? Não tinha experiência de Plano Diretor, a gente fez do jeito que era possível fazer. Então a preocupação que nós tínhamos era de tentar nessa atualização do Plano é que fosse alguém ou uma instituição que já tivesse esse cacife, né? Por que aí quem foi o que fez agora o Plano? Ah, foi não sei quem que já fez não sei de onde e não sei de onde, a credibilidade é outra, mas a gente tava amarrando e nesse Plano além de todos os outros códigos que tinham que ser feitos, todos que tinham que ser feitos, né? E o que já tava feito ser também atualizado, a gente também tava amarrando é que fosse feito uma espécie de um documento, um portfólio, sei lá que nome dá... uma proposta do município, de desenvolvimento com base na potencialidade dele. O açude ali, o que é que pode ser feito com ele ali? Pode ser feito isso e isso e isso e isso e isso, como se fosse já o começo de você ter projetos pra botar debaixo do braço. Nós temos a serra do Besouro, ali na visão que a gente tem pode ser um atrativo turístico importante como pode ser uma unidade de conservação, por que é o ponto mais alto do município e tá degradado e não sei o que, mas lá lhe permite uma visão... um mirante, né? Dali você criar um motivo ali e aquilo bem cuidado, iluminado, pra cá você vê de longe Propriá você vê isso aí de noite, Lagarto você vê a parte sul, você só não vê a parte da cordilheira ali que tem do Aleixo, um trechozinho pequeno que talvez não tenha essa visibilidade. Então era uma forma de você atrair, né? Ai Dorés nós temos aqui, o que mais nós temos aqui, na sexta-feira da paixão nós temos quatro procissões no mesmo dia, só tem, acho que no mundo só tem em Dorés. Inclusive hoje é reconhecido como um valor imaterial de Sergipe, tá lá, já foi, é lei.

G: Então eram coisas que a gente pensava que podia ser que juntando isso com a lagoa grande, então por isso que a gente pensou naquela época de já proteger essas áreas que era pra evitar de não tendo nada, que a omissão levaria a que na hora que você abrisse os olhos a coisa já estava toda destruída.

C: Mas o senhor falou que o que faltou pra que em 2013 se desse continuidade e tivesse essa atualização foi um pouco de vontade política, mas o senhor também comentou que em 2013 quando o senhor voltou, foi uma proposta da Prefeitura, não houve nenhum, tipo... não havia a necessidade da atualização teoricamente por lei, porque por lei o Plano só precisaria ser atualizado em 2016, então foi uma vontade...

G: Foi antecipado porque a gente já tinha coisas que precisavam ser revistas.

C: Mas então o senhor falou que partiu então no caso da gestão, a gestão que estava à frente e ela que teve interesse em fazer a atualização, mas ao mesmo tempo ela não conseguiu dar continuidade.

G: Veja bem, foi discutido valor, foi discutido forma de pagamento, foi discutido tudo.

C: Tudo custeado e suportado pelo município?

G: Porque houve o parcelamento, se conseguiu parcelar, ficaria todo isso que te falei se não me engano em torno de, não sei se era R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais)

pra pagar em quinze parcelas de acordo com a entrega dos produtos. Não era negócio de vai pagando e depois eu lhe entrego no final não, tinha se feito um cronograma, você vai entregando isso e nós vamos lhe pagando o que corresponde a isso aqui. O que faltou foi o termo, o instrumento, a assinatura do documento pra poder dar início a isso aí. Tem até o valor, aliás eram dez parcelas de R\$15.000,00 (quinze mil reais), quer dizer até quinze mil reais o município suportava tranquilamente, os cento e cinquenta mil talvez não, mas os quinze suportava. E não era caro porque ia ter uma série de outras coisas, quer dizer, você ia ter o Plano atualizado, você ia ter os códigos todos construídos e atualizados, você tinha esse documento que lhe dava direito a você fazer uma porção de coisas, porque o que falta nos municípios de Sergipe é exatamente isso, os municípios terem um registro, um documento por escrito do que é que ele possui e do que é que pode ser aproveitado disso aí. A gente vê e eu fiquei até alegre recentemente com o Ministro da Cultura que teve aqui que ele falou em Estância, você vê que quando se fala em cidade antiga, a questão como é que se diz, arquitetônica, não sei o que, só se fala em São Cristóvão e Laranjeiras, mas se esquece que Estância e aquela região toda, Rosário, tem tanta coisa que poderia e ninguém inclui. O Plano Diretor quando foi bancado pelo governo aqui em Sergipe foram só para as praias, foi pra Pirambu, né? Foram só pra essas cidades onde tem praia e onde se interessa, porque aqui em Sergipe só se faz turismo em praia e agora o Cânion, né. Mas ali não foi pelo Governo do Estado, foi por outra, foi aproveitado, mas também um negócio daquele se não se aproveitasse, mas infelizmente não há preocupação de se... eu acho Sergipe tão pequeno e teve governos aí que falaram em corredor do turismo, rota do sertão, aí na época começou essa historinha aí no governo de Albano (Franco) e contrataram uma empresa do Rio (de Janeiro), o cara veio e na época a gente tava aqui com essa estrada que era uma desgraça, daqui até Glória, da VALE até Glória (SE-230) o povo só viajava por Itabaiana, o pessoal veio e fez o projeto todo bonito. A Rota do Sertão quer dizer essa rota turística que eles criaram, quando a gente fala em rota a gente fala em movimento de ida e vinda, então a gente pensa assim uma rodovia que vai um carro em um sentido e vem outro em outro sentido, então você tem mão e contramão, né? Aí os caras fizeram esse acesso por Itabaiana, ida e vinda, não colocaram e isso prejudicou bastante, porquê? Porque se realmente tinha essa proposta aqui era para ser incluído, aqui, Capela, você podia ter... você vai pelo sertão até Glória você vai visitando outras coisas, na vinda você vem vendo outras coisas, né, mas não era essa a preocupação. Aí você vê, nós passamos muito tempo sem estrada, era essa a nossa situação. Então a gente vê assim se o município tiver, às vezes é pouquinho coisa, mas é pouquinho coisa que você tira proveito disso, né. Às vezes não é grande, sei lá, não é uma praia, não é um prédio, mas às vezes é até um bordado que tá ali pode ser o começo do desenvolvimento, porque na vida têm pessoas que gostam dessas coisas. Hoje a gente tem um segmento de turismo, que é o turismo da terceira idade, e é o turismo que não quer praia não quer barulho, mas quer ver coisas diferentes, quer tranquilidade, né. A gente ver aqui, por exemplo, que tem Siriri, Cumbe, Dorés e Capela, todos os quatro municípios têm uma cultura do São João, mas nenhum faz o trabalho conjunto. Eu vejo que a gente poderia o que, você abre o São João em Siriri, né, uma semana antes, depois você tem o São João aqui em Dorés, entre São João e São Pedro você tem Cumbe que tem uma tradição muito boa e você termina com a festa de

Capela que ninguém faz melhor do que eles lá, aqui na região. Aí você poderia manter um tipo de público aqui durante duas semanas e você só consegue levar pra Capela durante três dias ou dois dias, dependendo de quando é a festa, se é no fim de semana dura mais, se for meio de semana dura menos, mas digamos, os municípios não se unem, cada um vê sua solução dentro do seu território, quando a concepção hoje não é mais essa, a concepção é regional, Dolores hoje é um polo, você chega ali na praça e você vê gente do Cumbe, de Siriri, de Capela, de tudo o que é canto que vem atrás de serviços e de outro tipo de abastecimento aqui em Dolores. Como Glória é lá para o sertão, um lugar mais desenvolvido, mais distante da capital, tem uma outra realidade que favorece, mas a gente hoje tá aqui. Dolores hoje é um polo que precisa se desenvolver, agora não é só Dolores não, você tem que criar meios para que os outros também aproveitem desse desenvolvimento.

G: Então a gente vê isso aí, a preocupação que a gente teve foi de ver que esses pontos tinham potencial de aproveitamento dependendo da visão, as pessoas não têm essa visão, mas fazer o que? Alguém um dia vai criticar, né. E vai entender dessa forma.

C: Estou entendendo. O senhor falou que então aqui na cidade o que faltou pra o Plano na questão, quando ele foi executado na verdade, foi não a vontade política, pelo que eu estou percebendo...

G: A vontade foi do ato, vamos assinar aqui, vamos transformar isso aqui na realidade, faltou isso. Porque também, pra você ver como são as coisas, quando a coisa tava bem, bem ajustada, quando tava o negócio praticamente... já tinha vindo até as minutas de contrato, tudo tava sendo analisado, aí a coisa vai espalhando e apareceram outras pessoas oferecendo condições e tudo e deixou também o gestor meio, será se eu não tô gastando muito... porque eu não tava vendo por esse lado, porque eu tava com a instituição que podia ser a Universidade Federal, podia ser qualquer outra universidade aí, eu acho que na hora que você dissesse quem fez foi a universidade, seja ela qual for, é diferente de ser um escritório por mais bem preparado que seja mas eu acho que a instituição universidade, ela lhe dá um quadro, lhe dá uma visibilidade maior, uma confiabilidade maior, né, porque quando fala em universidade se imagina que é digamos o que há de melhor naquilo ali, nem sempre é, mas digamos que é isso que deixa a transparecer porque é lá onde tem o conhecimento né.

C: Na época de 2006 quando foi elaborado o Plano, então no caso foi um quadro diferente porque já existia uma questão que vocês estavam muito engajados, eu pude perceber pelo menos a secretaria que o senhor respondia, mas faltava-se aporte financeiro, então no caso a Prefeitura aqui de Dolores ela tem uma parcela pequena que ela mesma arrecada, acho que é entorno de 10%, 15%...

G: Se for, né. Porque também a muita... aqui se arrecada pouco também, porque pouco também se cobra, o que se arrecada é o que vão pagar, né. Porque não é só aqui não, no interior cobrar imposto não dar voto, sabe? Só perde voto, aí a visão que os gestores têm é que se ficar cobrando muita coisa, não... agora mesmo nós temos um problema de taxa de contribuição iluminação, e tem parece que já ouvi alguém falando por aí que tem uma alteração do Código Tributário, né. Porque é fácil, você... no Brasil tem a cultura do seguinte, você paga, eu vou te cobrar mais, você paga, quando o ideal seria o que? Eu vou alargar a base de contribuição, uma base de contribuintes pra eu poder

achatar o imposto, a filosofia do imposto é de que ele tem que ser do tamanho que as pessoas possam pagar, não adianta você botar o imposto e ninguém poder pagar, todo mundo inadimplente, e aí? Outra coisa, imposto tem que ter, você tem que saber pra onde vai, tem que ter transparência. Aí você cobra uma taxa de iluminação e a rua tá toda no escuro, não é o caso daqui não, mas digamos você institui uma contribuição de iluminação, todo mundo tá pagando, aí queima uma lâmpada passa um mês, dois meses, três meses, né? Aí você paga o IPTU e a sua rua tá esburacada, esgoto a céu aberto, quer dizer, as pessoas têm que saber que estão pagando, mas que estão vendo resultado, falta isso. Então no interior existe muito isso, então, por exemplo, serviços de terceiros aqui só paga, quem presta serviços pra Prefeitura, quem presta pra Câmara, pra uma empresa organizada, que aí ela tem que fazer a notinha e aí se cabe ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ela mesmo já retém e faz o recolhimento, né. Não é assim que você vê, o cara é pedreiro aqui, o cara é mecânico, o cara é isso é aquilo e não sei o que, não sei o que, ninguém paga nada, mas tá exercendo a atividade. Se o município tivesse digamos uma tarifa baixa, baixinha, educativa para as pessoas sentirem e até se sentirem até importantes, contribuintes, mas não é quando chega lá é vamos aumentar porque a gente tá precisando de tanto. Aí o cara acaba na contribuição de iluminação, eu soube, que eu participei da discussão na época que foi criada na gestão de Fernando (Lima), a discussão que a gente tinha era essa, de tentar minimizar ao máximo o impacto, aí tinha, por exemplo, se não me engano era sessenta ou setenta consumo de quilowatts/mês era isento, parece que nessa alteração da lei o cara colocou pra trinta, ninguém gasta só trinta quilowatts, só se dentro da casa tiver fechada, quer dizer, todo mundo vai pagar iluminação pública, e nem todo mundo tem condições. Ah é um real, dois reais, mas é um real, dois reais e vem mais a água também que vem mais dois reais de não sei o que e tem gente que não tem dinheiro pra pagar isso não, não tem. Mas aí o cara, não, mas teve gente aí que pagou vinte, trinta, mas é pouco. Quando você tá pagando cinco que sobe pra dez, aí o cara diz que o imposto é cinco por cento, aí o cara bota pra dez por cento, não, agora não é cinco mais não, agora é dez por cento, aí o cara diz... subiu cinco, mas não subiu cem por cento, cem por cento, quer dizer a gente tem a imagem.. subiu de cinco pra dez, subiu cinco por cento, mas não foi, de cem foi que subiu cinco por cento, mas sobre cinco subiu cem por cento, mas aí os caras acham que tem que arranjar dinheiro assim, né, então, né, tem essa.. por isso o município não aceita... como a lei hoje exige da responsabilidade fiscal que você não pode renunciar receita então os municípios fazem que arrecadam, aí institui o IPTU que ninguém paga, mas ele tem. Quando o cara vai lá na Prefeitura precisar de um documento é que ele se informa, do contrário... Houve aí um promotor, não sei nem se é o que tá aí, que ele começou a cutucar o negócio já diferente, quer dizer, já obrigando o município a criar uma lei de cobrança de tributos, aí, por exemplo, o município aqui a lei até um salário mínimo não cobra judicialmente, você vai cobrar quando o cara... agora você escreve na dívida pública, vai ficar lá, um dia ele paga. Entendeu, mas não pode é ficar sem cobrar, digo assim, não pode é você ter os procedimentos, o cara não pagou, você cobra, o cara não pagou, você escreve na dívida, você tem cinco anos pra fazer isso e deixa lá. Agora vai acumulando, atingiu o salário mínimo, vá pra justiça porque aí tem a questão também do custo, né. Se você for cobrar qualquer coisa pra botar na justiça, você vai gastar mais pra cobrar do que

ficar sem receber, por isso que tem esse teto mínimo que você não é obrigado a cobrar judicialmente, só a partir daí. Então tem município que não tá cobrando, mas por conta da transparência quando você vai pedir dinheiro ao Governo Federal tem que mostrar que tá, tem que fazer uma declaração assinada a punho que você cobra os impostos, se amanhã forem fiscalizar e vê que o cara cobra, tudo bem, mas se disser que o cara assinou e não cobrou, ele responde, mas isso sendo assim mesmo, só paga quem e olhe lá. Prestou serviço pra Prefeitura, ela desconta, ela também tem que fazer isso, mas se eu presto um serviço pra você e faço o recibo, eu não vou lá recolher o percentual que deve ser recolhido da... então o município perde esse dinheiro. Já na cidade não, uma cidade como Aracaju o ISS é uma estupidez, e é um dinheiro que o município usa como quer, tem até essa vantagem, você pode manusear ele de qualquer forma.

C: A gente já tá acabando, muito obrigado pela contribuição do senhor. Eu vou partir agora nessa parte final pra questão da regularização fundiária, dos instrumentos urbanísticos que são previstos no Estatuto da Cidade, eu pude perceber, fazendo aquela análise crítica dos anexos do Plano que os mapas têm uma certa deficiência e eu pude ver pelo que o senhor falou que foi pela questão orçamentária, que vocês não tiveram aquele aporte de empresas de fora, vocês não tiveram como tá fazendo aquela estruturação mais bem capacitada, mas, por exemplo, com relação ao zoneamento da cidade, como foi que vocês definiram as áreas? Qual foi a metodologia que vocês utilizaram pra poder fazer aquele estudo de área do Açude Público, ser uma área de proteção; aqui a área de expansão urbana, aqui a área urbana consolidada, como vocês chegaram naquele resultado final?

G: Isso aí foi mais uma questão de uma discussão diante das observações que a gente fazia, do conhecimento que a gente tinha e daquilo que a gente tinha como preocupação futura, então a gente tentou ver, por exemplo, essa área do açude, o que a gente tem de informação é que é uma área instável, ali no inverno, o solo ali, ele chega no nível de umidade tão elevado que torna-se de alguma forma proibitivo você tá fazendo construções ali, porque você aí vai ser um gasto bem maior... e vendo também a questão de proteger isso pra uma, e por isso que veio a questão da operação urbana, o que a gente fez a previsão era que como era uma coisa tão difícil do município fazer sozinho, a gente deixou aquilo ali como uma escapatória, não fechamos, é zona de proteção de interesse histórico, turístico, ela é proteção por causa da questão da água, é zona de proteção especial, como também é zona de interesse turístico porque ali tem uma história, aquele açude tem uma história, porque ali em 1936 da seca e não sei o que, aí foi construído e aí tem o tanque do padre que foi que fez o açude, aí tem se você for atrás mais afundo, tem... então a gente tentou, tem as pedreiras que tem a história de que abasteceu a cidade durante muitas décadas enquanto não tinha água encanada, porque não tinha água encanada de lá não, foi de outra, né, que era pior do que ela, mas era o projeto da época da cidade porque aquela já era longe, ali já era longe da cidade, a outra era dentro da cidade, hoje é de particular, a DESO perdeu aí é de particular. Então a gente pensou muito nisso, tinha a questão, por exemplo, daquilo que se dizia zona de interesse social, onde ficava aquelas pessoas de menor poder aquisitivo que estavam ficando sempre alijadas do processo de... então a gente tentou dentro do zoneamento incluir eles aí como uma zona de interesse, inclusive a questão de assenta-

mento, a questão de eletrificação, uma série de coisas, já tinha uma área consolidada, a gente apenas fez uma previsão assim de muito pouco. A área consolidada que a gente imaginou quase ela tá no que é consolidado, e a área de expansão porque nós temos na periferia, nós temos a Volta, que era um povoado e hoje tá dentro da cidade, tem o Gentio que era um povoado e tá dentro da cidade, Cruzeiro das Moças que era um povoado e tá dentro da cidade, João Ventura era um povoado e tá dentro da cidade, entendeu? Então nós tentamos fazer isso aí. Mas posteriormente a gente tentou, já aí através de outro instrumento, a gente tentou fazer foi a partição de toda essa área de expansão e tudo em bairros e deixando os nomes tradicionais, bairro João Ventura, bairro Volta, bairro Cruzeiro das Moças, porque as pessoas...

C: Porque atualmente não se tem isso.

G: Não tem, só tem um bairro aqui, que aí olha a história, foi fruto da imaginação, acho que de algum vereador, é... as Fontinhas aqui, bairro Fontinhas, todo mundo conhece ali é Fontinhas, mas infelizmente ali é bairro José Ivan Pereira dos Anjos, não tem nada a ver. Porque a gente queria continuar mantendo a história da cidade né? Só tinha um bairro aqui que a gente não via assim... era o “Pau que Chora”, porque bairro Pau que Chora é um nome feio da porra, aí a gente... não como ali foi uma região que cresceu muito pra quem conheceu aquela região e hoje, ela cresceu muito, não, vamos botar ali o nome de bairro Progresso, né, é um nome que cabe bem, mas aí quando foi agora teve uns anos atrás teve o Ministério Público bateu em cima com o Plano Diretor porque tava defasado e uma série de coisas e o município teve que fazer um novo recadastramento, aí já foi feito mais ou menos já fazendo uma partição, uma divisão de bairros, aí sentei com a equipe e... só que o resultado desse trabalho, os caras foram embora e eu não vi, não sei como esse trabalho ficou, se realmente ele tá mantido, né, com essa delimitação, porque ali a ideia que a gente tava fazendo isso do Plano Diretor, do IPTU, esse trabalho que eles faziam era a gente fechar e aí fazer um projeto de lei e aí enviar para a Câmara pra você nominar tudo, né, mas aí eles foram embora e não vi, mas deve ter na Prefeitura esse documento, pelo menos o pessoal que é responsável pelo IPTU deve ter esse zoneamento, porque a gente fez assim, da rua tal, dali pra lá vai ser bairro tal, pra cá vai ser... pra poder dar um ordenamento melhor e já tava prevendo alterar o nome desse aqui porque não tem nada a ver, o cara foi prefeito, mas não tem nada a ver com o bairro e nem ele foi o urbanista de lá, não cabia, e Fontinhas quando você chega aqui em Dores e quero ir pra Fontinhas, todo mundo sabe onde é. O povo lá não sabe é o nome da rua sabe é a letra da rua, porque ainda tem isso, é outra deficiência que a gente tem aqui, as ruas não têm plaquetas de identificação, são poucas que têm, botaram umas nas calçadas, mas aí os carros batiam, porque as ruas são estreitas, botava na esquina o carro de carroceria... mas aqui se dá nome, se troca nome, teve um tempo aí que o Ministério Público andou pegando aí um pessoal dizendo que não pode dar nome de vivo em logradouro público e não sei o que, e aí aproveitaram essa onda e trocaram o nome de todo mundo, foi rua tradicional que todo mundo já sabia e o cara tava vivo, aí aproveitaram e trocaram a dos mortos também pra agradar, porque aqui é o seguinte se você mora em uma rua e morre alguém importante e o vereador foi simpático, for muito amigo aí ele quer logo colocar o nome da rua daquele cara que morreu, sabe. Aí nós vamos ter problema porque tem gente que mora na mesma rua e um merece mais do que o outro e se for fazer isso vai ficar só a frente da

casa, né. Mas a gente tinha essa preocupação de no zoneamento dar isso aí, nós tentamos prever uma área lá que pega do matadouro novo pra sair na pista, porque ali como era uma área mais plana que já ficava fora da cidade, já tinha o matadouro e a gente tentando ver se não expandia muito a questão habitacional aí a gente deu uma área de zoneamento pra agroindústria, uma espécie de um “distritozinho” industrial lá porque não tinha construção nenhuma e era só fazer o ordenamento lá e distribuir melhor o negócio, mas já tá enchendo de casa, na área já começaram a botar escola, já tem campinho, já tem não sei o que, aí já tá ficando mais difícil, o matadouro mesmo já tá ficando praticamente condenado porque a tendência é tão gastando dinheiro pra funcionar, porque o abate aqui é importantíssimo pra economia do município então não pode ficar sem ter o matadouro, agora fique pensando, bote ele pra funcionar mas comece a pensar em fazer outro em outro local, o local que a gente pode ter é só na zona oeste, porque é uma área que é menos afeita ao desenvolvimento, já é na parte ocidental da área urbana e não tem problema de mau cheiro nenhum porque lá já vai pra o meio rural, tem mais facilidade de água, é uma região que tem mais água você já pode ter um atendimento mais fácil, né. É tomar as medidas protetivas pra não poluir e uma outra coisa é que os gestores não fazem, porque constroem um negócio desse e não criam um cordão de isolamento, o matadouro você não pode deixar, você não pode construir sem delimitar uma área que impeça a ocupação principalmente de habitação, porque a primeira coisa que acontece, o cara que toma conta do matadouro, aí ele compra logo um terreninho ali perto e bota um boteco pra vender cachaça, porque os caras que tratam, que pelem com esse negócio gostam de tomar uma, então já ficam ali, daí a pouco ele não quer abrir e fechar, ele já quer morar ali então ele já faz uma casinha, aí o outro vem, outro vem, outro vem... e qualquer coisa pública sempre atrai gente pra morar. Aí o que é que acontece? Amanhã os caras querem tirar o matadouro, porque o matadouro tá fedendo, então porque você foi pra lá? Mas o que falta é lei, é o caso que tá acontecendo com o aeroporto de Congonhas em São Paulo, né. O povo tá querendo fechar o aeroporto por causa da segurança, né. Quer dizer como era um aeroporto, aí todo mundo onde é que você mora, eu moro vizinho ao aeroporto, o cara é rico, mora lá vizinho ao aeroporto só viaja de avião aí depois vão pra lá e ninguém quer o aeroporto mais ali porque faz barulho, porque o avião pode cair. Eu acho que deveria ter um cordão de isolamento, pra aqui essa área é só pra proteção mesmo, pra todo mundo, pra o aeroporto, ninguém faz nada. Mas aqui nós fomos colonizados com sesmarias, né, as capitânicas hereditárias, né, todo mundo quer ser dono de um pedaço.

C: Quando o senhor falou da área de expansão urbana, do zoneamento, houve alguma questão de durante as audiências públicas houve interesse da população dessas áreas que foram incorporadas pra área urbana, de eles serem incorporados na área urbana, porque eram povoados, essas povoações tinham interesse? Foi só um posicionamento da...

G: A gente nas discussões não chegava a um nível de... não foi assim não, a questão de eles mostraram a vontade, foi uma exigência, a gente discutia que assim as possibilidades, como é que se comportava a cidade, você tinha uma área concentrada, você tinha uma área que ia crescer, tem uma área que é habitada sem nenhuma estrutura de saneamento, não tem escola, não tem isso, porque as pessoas são mais pobres e a proposta é de que haja uma integração dessas pessoas. As pessoas entendiam que era

possível de acontecer, mas não que fosse assim uma proposta deles, uma exigência deles, era também uma visão assim, mas uma visão nossa já prevendo também que já existiam os planos habitacionais e uma dificuldade às vezes é você ter área pra fazer isso, porque às vezes tinha programa que a casa era construída em qualquer lugar do município, contanto que você tivesse lugar pra construir. Você resolve o problema da habitação, resolve, mas aí você não resolve o problema social porque você faz a casa, mas não dá outros meios, porque na verdade as coisas não são embora ditas, escritas, não são praticadas, quando se vê a questão da integração, quer dizer, as cidades cresciam de forma departamentalizada, né, antes, né. Você tinha área que era comércio, área que era indústria, área que era de habitação, tipo Brasília, né. Brasília era o exemplo clássico dessa escola que foi seguida quase à risca, e a visão do Estatuto da Cidade, é de que não haja essa separação entre o pobre e o rico, que eles possam tá de forma harmônica, trabalhando, morando perto do trabalho, tendo acesso aos bens públicos, então a gente vendo assim dentro dessa ótica de que podia já destinar umas áreas pra facilitar até a gestão na hora de fazer os seus planos habitacionais porque o déficit habitacional era grande, então a gente não tem aqui em Dores, a Prefeitura, por exemplo, vive em prédio alugado, só tem a sede ali, mesmo assim não cabe mais a Prefeitura ali, ali tem sabe quanto, ali deve ter, não sei, ali deve ter umas três ou quatro secretarias, mal caberia uma e o gabinete do prefeito, mal caberia uma. O resto é tudo em prédio alugado, se o município hoje quiser comprar uma área que na época a gente sugeriu muito ao gestor que tava em início aqui na Fontinha, do lado do cemitério, compra essa área aí, faz dois galpões grandes, depois você faz a divisão interna, hoje a divisão interna não é com parede lá, você faz até com arrumação de mobília, você separa ali, botava todo mundo ali perto, fazia uma Prefeitura que essa daqui não é mais, e ali fazia um auditório, minha forma de ver, porque a cidade não tem onde reunir as pessoas se quiser fazer o lugar maior que tem aqui hoje é o sindicato, se reúne agora no sindicato dos trabalhadores, se for um dia de semana, dia de funcionamento do sindicato, você fica aquele entra e sai, entra e sai que uns vão resolver coisas no sindicato e outros vão tá reunindo, sem nenhuma estrutura assim e é um local que a gente tem. O BANESE tem um auditório, mas entra pelo fundo, não funciona direito o sanitário, o piso é liso, as cadeiras você bota e o cara cai com ela, então nós não temos um auditório e ali precisava. Porque na Prefeitura ainda cabia uma bibliotecazinha com um negócio, um auditório porque a cidade precisa, né. Aqui não tem, não se estimula a cultura, o teatro, então você tinha um ambiente pra fazer isso e a Prefeitura você botava num canto onde você pudesse tá administrando tudo ali.

C: Mas assim, senhor Gilberto, eu pude perceber pelo Plano que da elaboração, eu entendi da questão do zoneamento da demarcação das áreas pra, por exemplo, pra ZEIS, mas as ZEIS foram quase que a totalidade foram incorporadas dentro, aquelas três principais, dentro da zona norte (da cidade), e tem uma aqui no Açude Público, elas foram incorporadas a sua totalidade na área de expansão urbana, que é uma área que não tem a questão de infraestrutura, não tem aquela infraestrutura digamos assim adequada, porque tá sem esgotamento sanitário, a iluminação pública tá sendo implementada a partir dos conjuntos, da própria demanda da população, então como foi isso pra Prefeitura pra demarcação dessas áreas? Porque vocês de uma certa forma estavam estipulan-

do uma área que não tava muito... pelo Estatuto da Cidade por aquela questão não tava muito, digamos assim, talvez não fosse muito adequada e como o senhor mesmo falou, ela tá ali, ela tá na cidade, mas pela falta de infraestrutura e da dificuldade de mobilidade que aqui a gente não tem ainda um plano de mobilidade pra cidade, então como fica essa demarcação? Como foi essa leitura da Prefeitura?

G: A questão é o seguinte, aquela área ali já tinha uma origem, né. O Cruzeiro das Moças já existia aquilo ali, não é da forma que você vê hoje, era uma forma bem degradada, lá em cima, perto do matadouro, já existia um início, foi loteamento distribuído a toque de caixa no final de gestão, tinha sido adquirida a área, então o gestor tava saindo e deu de qualquer jeito, sem nenhum critério, aí depois já veio um outro conjunto já mais dentro de uma outra visão que era uma forma de absorver o outro que é tanto o projeto que foi feito de pavimentação, a questão de distribuição de água, foi feita por conta desse último lá. O que a gente tinha de visão do seguinte do interesse é que nós não temos assim como tem em outras cidades a questão de interesse social por conta de palafitas que às vezes fica dentro mesmo, no âmago mesmo da área urbana, nos não temos assim áreas com essa característica, a tendência aqui é o seguinte, você tem uma área que ela é digamos tem várias restrições, mas na hora que vai valorizando as pessoas vão vendendo e vão procurando uma área mais afastada. O que a gente teve como preocupação de delimitar essas áreas como interesse social como uma forma de forçar chegar ações para essas áreas, tanto pela questão de construção de novas habitações, como também pela recuperação das que já existiam que pudessem ser recuperadas, mas de forma aqui também pudesse chegar a até essas comunidades outros instrumentos do Poder Público, por exemplo, por conta disso tem uma escola hoje lá em cima, a escola de cá do Hosana que fica no Cruzeiro das Moças hoje é uma das escolas hoje, maiores do município, que antes não era, que antes não tinha aluno quase nenhum, hoje é uma escola referência. Aqui era muito difícil a questão social, a violência e tudo, já melhorou um pouco, não tá bom, mas a escola tem tido um papel importante lá, e hoje dentro do planejamento da cidade essas áreas estão sendo contempladas, se não tivesse isso, quando você chega na hora de fazer a proposta que chega o Ministério da Cidade dizendo que é uma área de interesse social as coisas são diferente. Então a facilidade hoje já tá tudo praticamente pavimentado, com a questão do esgoto e drenagem, água não tá ainda em tudo, porque ainda tem áreas que estão ainda com uma perspectiva de curto prazo de elas serem ocupadas, mas são áreas que esses benefícios vão chegar. Uma ideia que se teve foi no sentido de dar essa possibilidade de você, na hora que você diz que isso existe então os benefícios vão chegar até lá.

C: Na época que o senhor entrou novamente em 2013, foi de 2013 a...

G: Eu acho que saí em 2014 ou foi em 2015.

C: Nessa época o senhor entrou e falou que teve uma questão de atualização do Plano Diretor, e vocês também buscaram fazer a questão do plano de mobilidade da cidade, porque é uma...

G: A gente tava iniciando também a fazer o plano de mobilidade, aí foi quando... eu saí antes, eu saí no mês de setembro e o Prefeito, eu saí no dia primeiro e ele saiu no dia treze. Eu saí por que pedi pra sair e ele porque tiraram, né. Então eu não sei depois o

substituto e até mesmo o gestor atual o que ele tá fazendo, o que ele tá pensando, não sei. Inclusive o município hoje ele retrocedeu, na minha opinião porque a secretaria de planejamento não é hoje mais uma secretaria autônoma, ela hoje tá dividindo espaço com uma secretaria de finanças, aí você imagine planejar no município, não vou dizer no Estado como você pode ter uma... Elas foram vinculadas, de finanças e planejamento, então um município onde a quantidade de pessoas que trabalham é sempre pequena, você imagine o secretário, e o secretário daqui é uma pessoa competentíssima nessa área de financeiro, orçamentária, já tem experiência, mas ele não tem tempo de planejar, a preocupação na cabeça dele é de arrumar as contas, é fazer o dinheiro atender às necessidades do município.

G: Então a gente aqui na secretaria de planejamento os anos que eu fiz, a gente tinha uma equipe, por exemplo, nessa última gestão que eu participei nós tínhamos um engenheiro eletricitista que depois tava fazendo engenharia civil, trabalhando com a gente, era o diretor de projeto, então ficava mais na área de coordenação, a gente discutia e quem elaborava o projeto era eu e eles e agora acompanhar na caixa, como ele já tinha um certo conhecimento, já trabalhou em São Cristóvão, aí você vai lá e eu vou só em uma necessidade e você vai semanalmente, aí fazia trabalho na Caixa (Econômica Federal) com um sobrinho meu que era engenheiro civil, que trabalhava em obra, a gente trabalhava muito assim conjugado, então eles dois é que faziam todo esse encaminhamento junto à Caixa. Os projetos a gente sentava, discutia, elaborava, eu fazia a redação, fazia os encaminhamentos, então tudo isso, o processo licitatório a gente não fazia, mas a gente discutia muito com o pessoal da comissão e tinha um outro que chegou a se formar em direito e já tinha experiência em outros municípios e a gente ficava dentro da garimpagem de projetos, diariamente a gente tinha que acessar os ministérios todinhos e ver quando era que tinha uma janelinha aberta a gente já fazia. Aqueles relatórios que às vezes era da saúde, era do não sei o que da questão do saneamento quem fazia era a gente porque se deixasse pra o município fazer, pra (a secretaria de) saúde fazer perdia o prazo, ou quando a gente não podia fazer que tinha alguns, a gente ficava em cima lembrando, insistindo pra o pessoal fazer, quer dizer, a questão de prestação de contas a secretaria de obras quando fazia o acompanhamento de obras a gente ficava também acompanhando e vendo a questão e alimentando o sistema, quem alimentava o sistema das liberações na SECONVI era a gente, então já tinha... então quando chega agora o cara vai e dá um tratamento desse, quer dizer, infelizmente porque planejamento não é valorizado em canto nenhum, diz que planejar é a primeira coisa que tem que ser feita, mas quando chega na hora... isso aí a gente já faz todo dia, quando acorda já tá fazendo planejamento, o pessoal não valoriza ainda, então eu não sei como é que tá essa parte aí, espero que não estejam tendo nenhuma dificuldade porque com essas pessoas a gente ainda tinha muita dificuldade, mas até hoje os projetos que são executados aqui no município foram da época que a gente elaborou, não tem nenhum dos gestores depois que tivessem feito um projeto que, isso aqui é lavra nossa, todos fomos nós que deixamos lá. Não foram executados na época porque não foram liberados por emenda, aí vem aquela história, aquele jogo, né, mas toda a pavimentação, muitas obras de habitação, foi tudo a gente que deixou lá. Não teve uma obra até agora, não conheço nenhuma que não tenha sido da época que a gente trabalhou lá.

C: Só por último, só pra tirar essa dúvida também, com relação aos índices, coeficientes, algumas taxas urbanas, os senhores deixaram alguns índices não existem no Plano, isso era alguma pretensão de vocês de deixarem para as leis posteriores? Como foi esse processo? Por exemplo, recuos e afastamentos só se cita.

G: Exatamente isso aí, a gente entedia que o Plano Diretor não podia, ele já tava meio grossinho e se a gente fosse detalhar tudo isso aí ia ficar difícil, então por isso que lá no Plano tá dizendo que é uma ação posterior a questão do uso e ocupação do solo, o código de obras, o de posturas, então tudo isso seria, a ideia nossa era de ter dado essa sequência, infelizmente... aí eu saí, e quem ficou não teve a mesma visão, entendeu e depois aí mudou de gestão e já ficou... pra você ter uma ideia a gestão seguinte, eu participei de uma, coincidentemente logo no primeiro semestre teve a conferência municipal das cidades aí fui participar porque eu era o representante da EMDAGRO e fui participar, quando cheguei lá o secretário de Planejamento do município que era de Glória, ele era de Glória, mas porque que ele era de Glória que... mas ele foi dizer lá em alto e bom som que o município de Dorés não tinha um Plano Diretor, aí deu azar que ele disse e eu tava na sala, aí eu mandei ele procurar no computador tal, pasta assim, assim e assim, que eu deixava... tinha uma pasta lá era Secretarias Municipais, toda secretaria que a gente, ofício que a gente fazia, às vezes tinha secretário que chegava lá e faça um ofício pra mim, eu redijo mais ou menos, aí rapaz eu quero que você faça um negócio ali pra chamar atenção ali do cara... e tinha dificuldade aí eu fazia e deixava a cópia aberto em uma pasta de cada secretaria, tinha umas que a gente fazia, agricultura, o cara vivia na mesma sala que eu, aí a gente trabalhava junto, e como eu tenho conhecimento na área de agricultura eu fazia os projetos e a gente saía junto pra discutir com as pessoas, entendeu?

C: Eu entendi isso que o senhor falou, mas aqui em Dorés o senhor falou que teve uma aprovação muito boa na Câmara, não teve nenhuma alteração, mas teve algum segmento da sociedade que teve interesse e pediu pra alterar algum padrão, alguma taxa, algo que vocês estavam planejando pra o Plano?

G: Não, depois de elaborado. Agora antes de a gente encaminhar para a Câmara foi que como eu falei pra você no início, nós reunimos com vários segmentos, da agricultura, da sociedade civil, da educação, da saúde, nós sentamos e...

C: Tinha o pessoal da parte da construção civil, aqui era muito forte naquela época? Parte de loteamento teve alguém que teve interesse em...

G: Convidado foi, agora não aparecia não. Porque às vezes as pessoas pensam que você vai fazer alguma coisa que vai de encontro, aí não vão, entendeu. Só que teve pessoas que a gente tentou no contato individual, nós tentamos mostrar pra ele da necessidade de ele ter uma aproximação maior porque senão ele teria problemas no futuro e aí eles não fizeram. E depois eles tiveram problemas, tiveram problemas, teve um, o que mais loteou, ele inclusive sofreu intervenção, bloqueio de conta pela justiça, porque começou a dar bom, ele comprava o terreninho barato e fazia aquela história de lotes pequenos e começava a vender e ganhar dinheiro e depois começou a fazer casa e depois veio a Caixa pra aqui pra vender, financiar e não sei o que... e a gente chegava, rapaz esses loteamentos têm que ser feito uns negócios aprovados pela Prefeitura, aí ele chegava, conversava com o prefeito, e tudo bem, tudo bem... tudo bem não

quer dizer que tá certo, resultado, depois o Ministério Público bateu em cima porque era pra fazer pavimentação, pra fazer não sei o que, não sei o que, não sei o que, e foi aí que depois o município ainda deu uma ajudazinha e aí a gente foi ver que tinha uma interpretação que o Ministério Público entendia que tinha que ser pavimentação asfáltica ou paralelepípedo, mas eles não leram um artigo que dizia que podia ser ou não mas tinha que ser pelo menos primário, não podia só se abrir a rua e demarcar, mas que pelo menos tivesse pavimentação primária e aí ajudou muito o cabra na hora que conseguiu com o advogado dele justificar isso aí e deixou de ser exigência, mas outras coisas que ele não cumpriu, que o Ministério Público detectou que ele não cumpriu, apertou o município porque houve a aprovação, teve secretários aí que aprovaram quer dizer por amizade, aí chamou o município, chamou eles e teve uns aí que ficaram, aí chamou todos que fizeram loteamentos e teve gente aí que esquentou a cabeça, por conta disso, porque o pessoal achava que lotear terra, demarcar e sair vendendo e... rapaz pela lei de parcelamento uso e ocupação do solo, você não pode nem fazer propaganda antes de ser aprovado pelo município, muito menos vender e o primeiro que vendeu, o que aconteceu, era uma área rural, ele loteou e vendeu, aí quem paga quer escritura quando chegou no cartório era rural, e agora como é que faz? Tivemos que fazer uma lei desmembrando aquela área de rural para urbana, aí veio o problema da iluminação era uma área grande, e a iluminação pra botar por causa dessa exigência e tudo aí como tava dentro da área de interesse, foi a escapatória dele, aí teve Minha Casa Minha ou, Luz para Todos que fez a eletrificação da área senão ele tinha se ferrado. A sorte dele foi que aquela área tava dentro da área de interesse social.

C: Mas então no caso não houve assim uma participação tão forte nas audiências da sociedade de uma maneira geral.

G: Não, não de pressão porque não há assim muito conflito, não há conflito de área é aquela história de, por exemplo, as pessoas elas geralmente, pessoal de menor poder aquisitivo já iam morar em áreas menos valorizadas, não é aquela história do cara tá cravado na área urbana onde há um choque muito grande e não existia esse conflito não.

C: Eu pude perceber também que a cidade é muito direcionada pra agricultura, então tipo a população de uma certa forma migra pra área onde ela possa...

G: Aí é de fato, como a cidade vai se estendendo, ao invés de morar na cidade eles fazem logo a casinha, a energia é fácil, água aqui se você cavar uma cacimba em vários locais por volta da cidade dá água, às vezes você não tem água encanada, mas você tem água do poço, entendeu. Então ele já desenvolve a agricultura, a pequena criação e vai morando, aí veio depois o Minha Casa Minha Vida, esses programas de habitação, quer dizer, já facilitava construir nessas áreas, então eles não criava esse tipo de pressão, às vezes eles exigiam era que chegasse lá a energia, uma coisa assim, mas não que tinha que morar cá no centro porque não havia esse conflito. Às vezes eles pensavam, tá valorizando, vou vender aí sobra um dinheirinho vou comprar uma ali mais fora, daqui a pouco aquela já tava valorizando e é assim que eles faziam.

C: Só a última pergunta senhor Giberto, pra te liberar, e como é que vocês analisaram a questão de, por exemplo, têm algumas áreas que ainda têm características mais rurais que são inseridas dentro do perímetro urbano, principal-

mente ali naquela área norte aqui da cidade, ali onde tem a Granja de Bonfim, tem umas áreas ali que ainda tem uma demarcação de fazenda.

G: Mas ali aquela área de Bonfim ela não tá dentro da área urbana não, ela parece que não tá não dentro aquela área dele lá, tá mais próximo então. Mas uma coisa que a gente tinha preocupação é o seguinte que a gente colocando como área de expansão era uma coisa pra não tá alterando sempre essa questão da delimitação, mas a preocupação que a gente tinha era que você fez uma leitura muito correta, nós temos uma característica e em cidades pequenas sempre têm é de ter agricultura na área urbana, então nós temos aqui no fundo de casa por aí, muita agricultura e muita criação aí, tem uma vaquinha, engorda um boizinho e não sei o que, e tem uma certa utilidade, então a gente teve essa preocupação porque se a gente colocasse uma área urbana pra dar a entender que era já consolidada você ia descaracterizar, eles iam deixar de pagar o ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – pra pagar o IPTU que é mais caro.

C: Mas por ser área urbana, mesmo sendo área de expansão...

G: Não, nessas áreas é cobrado o ITR, só quando há...

C: Isso é uma prática do município?

G: Porque quando há uma, digamos já há uma ocupação já há habitação, já tem iluminação pública regular, aí o município tem áreas que o município ainda dá um tratamento muito assim de isenção de alguma coisa, mas nessas áreas lá que você mencionou não dá porque a preocupação nossa é essa. O IBGE uma vez tava querendo incluir e o prefeito também queria incluir essas áreas já como área urbana, a visão dele é porque sendo área urbana teria facilidade de conseguir recursos pra pavimentação, mas tinha um outro lado, que essas pessoas eram áreas grandes que não iam suportar o IPTU e também não iam ter facilidade no banco pra obter crédito, normalmente eles têm.

C: Mas assim, por exemplo, quando você transforma essa área numa área de expansão urbana, ela é urbana e teoricamente ela teria que pagar IPTU, assim como tem a questão a facilidade de mais facilidade pra obtenção de alguns recursos e essas coisas, mas em contrapartida o solo urbano ele é também mais caro, porque quando você vai comprar uma terra que é rural, você trata a tarefa, a agrimensura é diferente.

G: Mas lá nessas áreas ainda não se trata dessa forma, não perde aquela característica, a gente apenas fez uma previsão do que ela pode expandir pra aquelas áreas pra dar uma arrumação, porque, por exemplo, a área aqui das Fontinhas a gente não estendeu muito lá, inclusive o Plano Diretor anterior recomendava que não se estimulasse o crescimento daquela área depois do asfalto, e a gente verifica que o município não observou e permitiu, mas ela não pode ser mais do que já tá porque vai comprometer a questão ali.

C: Mas em contrapartida, o município ele não, porque uma forma de restringir é a partir do zoneamento, por exemplo, aqui vai ser uma área de urbanização restrita com os coeficientes vão ser mais baixos e então tipo, se houvesse uma fiscalização da Prefeitura a pessoa não vai comprar esse lote aqui porque eu não vou poder construir nada aqui entendeu? Aí eu vou comprar em um outra área que eu possa construir mais, mas assim se você for fazer aquela análise do

Plano, não se especifica essas coisas...

G: Nesse não teve, no outro ele era bem... nesse atual ele não dá essa conotação, o outro é que dava essa conotação porque ali tinha que se restringir essa questão, não podia ser estimulada a expansão pra aquela área ali.

C: O de 2013 no caso?

G: Não.

C: O de 1990?

G: O de 1990. Já esse não, quando a gente foi fazer já tinha a ocupação aí vai fazer mais o que? Na época o outro era pra ter sido observado isso.

C: Então acho que é só isso mesmo, qualquer dúvida que eu vier a ter vou falar e ainda vou continuar o trabalho até o começo de março então eu acho que todas essas dúvidas que o senhor me tirou eu estou muito agradecido porque está contribuindo muito para o meu trabalho.