

## PLANEJAMENTO MUNICIAPL: UMA EXPERIÊNCIA INTERDISCIPLINAR. A elaboração de Planos Diretores em Municípios do Oeste Paulista.

Eliana Franco Bueno Bucci\*

Everaldo Santos Melazzo\*

Introdução

A Universidade Estadual Paulista – UNESP, distribuída por 15 Campi no Estado de São Paulo tem, nos serviços de extensão à comunidade, procurado se adequar às realidades locais e regionais como uma das maneiras de ampliar e incentivar as relações entre a universidade e a sociedade.

Deste modo, o Departamento de Planejamento da Faculdade de Ciências e Tecnologia do Campus de Presidente Prudente, adotando o planejamento municipapl como eixo para o desenvolvimento das pesquisas realizadas por seus docentes, procura, hoje, contribuir efetivamente para uma reavaliação dos procedimentos, metodologias e ações concretas que dêem suporte a um processo de planejamento coerente com a realidade de municípios de pequeno e médio porte.

Através de convênios, com três municípios da região oeste do Estado de São Paulo (Martinópolis, Presidente Venceslau e Alvares Machado), para realização de estudos preliminares e diagnóstico como base para a discussão e estruturação dos Planos Diretores deste municípios, o Departamento busca não só a renovação e o amadurecimento do debate sobre o planejamento municipal, bem como uma maior integração com a comunidade regional.

Neste trabalho são apresentados os primeiros resultados desta experiência, com ênfase ao estudo-piloto: município de Martinópolis.

As obrigações constitucionais e os planos diretores

Tanto na Constituição Federal quanto nas Constituições estaduais e municipais (Leis Orgânicas) fica evidente a preocupação com as questões relacionadas ao planejamento urbano.

A Constituição Federal no Título VII, Capítulo II (Da Política Urbana), mesmo sendo genérica nos seus termos, trata das questões relativas ao ordenamento territorial da cidade, bem como das competências para esta ação. Cabe ao Poder Público Municipal as iniciativas para a elaboração de políticas de desenvolvimento urbano que "... tem por objetivo ordenar o plano desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes".

---

\* Geografa e Economista. Docentes do Departamento de Planejamento. Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente. São Paulo. Brasil.

O parágrafo primeiro do artigo 182, supra citado, refere-se ao Plano Diretor como o instrumento básico na consecução de tal política, sendo obrigatório aos municípios com mais de 20.000 habitantes.

Segundo LAMPARELLI (1989, pág. 115), “o termo plano diretor aparece, agora, como elemento para contornar uma série de dificuldades que os constituintes não conseguiram, aparentemente, superar. Exemplo: a impossibilidade de consenso sobre a definição e a operacionalização do que se convencionou chamar “função social da propriedade privada do solo urbano”, à semelhança de questão correspondente à função social da propriedade privada da terra rural.

O texto constitucional, além das contradições apontadas apresenta genericamente os conceitos referentes à Política Urbana e ao Plano Diretor como ordenação, desenvolvimento, função social da cidade e bem-estar dos habitantes.

Com relação às constituições estaduais, estas em sua maioria se atêm aos princípios estabelecidos pela Constituição Federal. Em que pese a heterogeneidade interregional no Brasil, não houve, por parte dos constituintes estaduais, a preocupação em formular uma política de desenvolvimento urbano específica para suas realidades.

No caso específico do Estado de São Paulo, duas questões se sobressaem: a que se refere à ampliação da obrigação constitucional para todos os municípios (até mesmo para aqueles com menos de 20.000 habitantes) e a que diz respeito à abrangência dos Planos Diretores, que não mais se restringirão às áreas urbanas mas a todo o território municipal (incluindo a zona rural do município).

Mesmo sem um exame exaustivo das leis orgânicas (constituições municipais) parece haver uma repetição de termos e conteúdos baseados nas Constituições Federal e Estadual.

As obrigações constitucionais estabelecidas possibilitam a reabilitação dos Planos Diretores como instrumento básico para a formulação de políticas públicas que visem reequacionar os problemas urbanos mais prementes, em um novo contexto político das história brasileira.

O Plano Diretor, hoje, não pode repetir os vícios praticados durante a década de 70, quando não havia um real comprometimento do poder executivo na elaboração e implantação das diretrizes de planejamento nem, tampouco, envolvimento do poder legislativo e da população no debate e no estabelecimento das propostas.

Busca-se, atualmente, uma visão mais ampla em que o Plano Diretor seja visto como uma estratégia para a democratização da gestão municipal.

Impõe-se assim repensar o Plano Diretor através de novos parâmetros. Deve ficar claro que o Plano Diretor “é uma lei que estabelece os princípios (legais,

tributários, financeiros, políticos, intervenções físicas, etc.) que serão utilizados para ordenar o crescimento de uma cidade ou região” (MARINHO e ROLNIK, 1989:1).

Este conjunto de diretrizes deve ser discutido e assumido por toda a comunidade, ou seja, o Plano Diretor deve representar os anseios e perspectivas não só da Prefeitura e do Legislativo Municipal, como também, da população.

A participação popular torna-se fundamental para instaurar o debate e a responsabilidade coletiva na determinação, em última instância, de um processo de planejamento que abarque necessidades e aspirações de como se estruturar a vida municipal.

Por fim, e não mesmo importante, a lei do Plano Diretor e suas diretrizes, que organizarão e ordenarão a vida municipal devem ser estabelecidas numa perspectiva de médio e longo prazos. Deve, portanto, ultrapassar o período de uma gestão e alcançar, como compromisso, as futuras.

#### O Plano Diretor de Martinópolis

A dinamização e o envolvimento do Departamento de Planejamento na elaboração de estudos preliminares, diagnósticos e, conseqüentemente, de Planos Diretores deve-se principalmente à linha de pesquisa do Departamento e às diferentes formações profissionais de seus componentes. Essa característica permite um enfoque interdisciplinar, fundamental para a compreensão da complexidade de tal objeto de trabalho.

Assim, no final de 1988, iniciou-se os primeiros levantamentos relativos ao município de Martinópolis, sobre o qual, a seguir, são apresentadas considerações.

#### Caracterização do município

O município de Martinópolis, criado em 1938, localiza-se na região oeste do Estado de São Paulo, a 21°05' e 22°48' de latitude sul e 50°37' e 53°07' de longitude oeste de Grw.

Segundo dados fornecidos pela Fundação SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados), o município possui uma população de 16.681 habitantes (projeção para 1990).

Possui 1.076 km<sup>2</sup> com uma altitude média de 450 m. Seu território é caracterizado por topografia suave, sem grandes desníveis e uma rede de drenagem de alta densidade. Os solos, na sua maioria, são aptos à agricultura, porém, bastante sujeitos à erodibilidade.

O município apresenta, atualmente, tendência à estagnação econômica e redução populacional, realidade esta que se contrapõe ao quadro municipal dos anos 40.

A significativa produção de algodão e amendoim bem como de gêneros alimentícios para o mercado local garantiam a dinâmica de sua economia. Na área urbana estavam instaladas atividades industriais e de serviços, como beneficiadoras de cereais, fábricas de sapatos e bebidas, etc.

Este quadro econômico contribuiu para que a população em 1940 e 1950 atingisse, respectivamente, 23.000 e 37.000 habitantes.

Nas décadas de 50 e 60, iniciou-se um processo de reversão das atividades agrícolas com o fortalecimento da atividade pecuária em larga escala. Com isto, as áreas cultivadas cedem lugar a pastagens naturais e plantadas. Ocorreu, paralelamente, um intenso processo de concentração fundiária, principalmente em função da pecuária de corte extensiva.

As alterações nas características do uso da terra e na estrutura fundiária do município podem ser avaliadas, mais precisamente, a partir dos dados censitários de 1980. neste ano, o município apresentou o 3º maior rebanho bovino do Estado de São Paulo. Em 1985, o valor da produção pecuária atingiu os 182 milhões de cruzeiros, enquanto a produção agrícola alcançou 60 milhões de cruzeiros.

Tal transformação se refletiu não só sobre a economia urbana, como também na redução do crescimento populacional. Hoje, as atividades econômicas urbanas principais encontram-se ligadas ao setor pecuário: laticínios, salgadeiras, frigorífico, entretanto os pequenos estabelecimentos comerciais e de serviços não conseguem fixar sua demanda, que parte em busca de melhores opções junto aos municípios vizinhos.

A evasão populacional é mais expressiva nas faixas intermediárias da pirâmide etária, que representam o contingente de elementos jovens em busca de oportunidades de emprego e estudo.

#### Metodologia empregada

A elaboração de um estudo que tenha por finalidade a estruturação de um Plano diretor, deve ter objetivos claros a serem perseguidos.

“Deve-se procurar a identificação dos problemas existentes, determinar sua maior ou menor gravidade e urgência de solução, identificar e quantificar as medidas e recursos necessários, saber dos setores e níveis de responsabilidade que devem ser acionados, e assim por diante. Isto tudo, para que se possa atingir os objetivos propostos com o melhor retorno possível em relação à aplicação de recursos que venha a efetuar” (MARANGONI, et alli, 1989).

Para atingir o conhecimento necessário para elaboração do Plano diretor, estão sendo cumpridas várias etapas. A primeira consistiu na execução de um relatório preliminar que pretendeu levantar o maior número de informações possível sobre os mais diferentes aspectos da realidade municipal.

Foram abordados os seguintes itens:

O município de Martinópolis e o contexto regional.

Aspectos Físico – territoriais.

Localização e uso de equipamentos e serviços públicos. rede viária e transportes pavimentação abastecimento captação de esgotos escoamento de águas pluviais coleta de lixo e varrição das ruas arborização lazer

Características da população. Aspectos econômicos agropecuária indústria, comércio e serviços mercado de trabalho Aspectos sociais saúde atendimento educacional habitação serviço social Biblioteca e Museu Municipal O poder público municipal a estrutura organizacional aspectos orçamentários . o orçamento o executivo fiscal a legislação urbanística

O conhecimento preliminar destes itens implicou em um trabalho de coleta e sistematização de informações. Foram reunidas as fontes geralmente utilizadas na elaboração de estudo do gênero, como publicações de órgãos oficiais (Fundação SEADE, Fundação IBGE, anuários estatísticos e outras). Na maioria das vezes, a falta de atualização dos dados e a não disponibilidade de informações desagregadas para o nível municipal impediram a construção de indicadores atuais que retratassem a atual situação da vida municipal. (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Diante destas dificuldades, e, utilizando tais informações par auma problematização inicial, buscou-se fontes alternativas (trabalho de campo com entrevistas, vistas aos locais, aplicação de questionários, levantamento de informações nas Prefeituras e órgãos locais, etc.) que, ao mesmo tempo que suprissem as lacunas apontadas, permitissem uma maior aproximação com a realidade local, através do canto direto com a comunidade.

Após a entrega do “Relatório Preliminar” à Prefeitura Municipal, a equipe foi capaz de hierarquizar e aprofundar aqueles itens considerados de maior relevância dado o seu grau de problematização. Por exemplo, a questão do saneamento básico (abastecimento de água, esgoto, lixo), legislação urbanística (perímetro urbano, zoneamento, ocupação, uso e parcelamento do solo); erosões.

Surgiram, também, novas questões que somente vieram à discussão a partir do próprio “Relatório Preliminar” como: a urgência da elaboração de cadastros fiscais e imobiliários e a situação da atividade turística na área da represa do rio Laranja Doce que se constitui uma atividade emergente.

Nesta etapa estreitaram-se os contatos com a Prefeitura local, principalmente com a instituição do “Conselho de Planejamento”, cujos membros provêm de vários

setores da comunidade. Tal conselho em muito colaborou para o aprimoramento e detalhamento dos diagnósticos através do debate e sugestões de propostas.

Ressaltou-se que algumas questões não puderam ser objeto de aprofundamento para o debate pela completa carência de informações pela Administração Municipal. O descaso de administrações passadas, a ausência de procedimentos de coleta de informações e falta de profissionais com formação adequada para os cargos que ocupam na prefeitura, contribuíram e contribuem para uma “máquina” despreparada para a gestão planejada do município. Estas limitações deveriam, também, estar contidas no Plano Diretor, no sentido do seu reequacionamento.

Atualmente, a proposta de Plano Diretor para o município de Martinópolis encontra-se em fase de finalização.

Este processo tem implicado na necessidade de reuniões e debates, onde se fazem presentes não apenas os pesquisadores do “Departamento”, mas também especialistas de outros Departamentos.

Tais debates têm por objetivo a interação entre as áreas, o aprimoramento das propostas e medidas de atuação do poder público e a realização de um balanço crítico da metodologia até aqui adotada, bem como uma avaliação da real contribuição que a Universidade pode e deve oferecer à sociedade, através de projetos desta natureza.

Desta etapa até a entrega do “Documento Final” (que se dará no início de 1991) espera-se e trabalha-se para que haja uma participação popular mais efetiva, visto que encontros e debates estão sendo propostos pela equipe de trabalho, conjuntamente com a Câmara de Vereadores, procurando atingir o maior número de pessoas, organizações e instituições (sindicatos, igrejas, etc.).

#### Considerações finais

São apontadas, a seguir, questões sugeridas até agora pelo trabalho realizado e que ficam como elementos necessários à reflexão.

Enquanto uma atividade acadêmica, todo o processo de pesquisa tem permitido um repensar sobre a interação entre ensino, pesquisa e extensão. Na medida em que tem proporcionado o surgimento de estágios para alunos, monografias de conclusão de curso e projetos de pesquisas individuais, a linha de pesquisa departamental vem se consolidando.

Com relação à interdisciplinariedade, pode-se afirmar que é um exercício difícil porém necessário. Vem se aprimorando e possibilitando um entendimento global e articulado sobre o objeto em estudo.

Por fim, repensa-se hoje as relações entre o chamado mundo acadêmico e a comunidade regional, questão fundamental em um momento de expectativas quanto aos destinos e papel da Universidade no Brasil atual.

No plano específico destacam-se o desenvolvimento de novas metodologias, o teste e a experiência em novos caminhos para o planejamento municipal, como também a relevância e urgência de se pensar a realidade de municípios de pequeno e médio porte, afastados das grandes metrópoles.

### **Bibliografia utilizada**

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 1989.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 1988.

LAMPARELLI, C. Novo conceito de Plano Diretor a partir da própria Constituição da República. São Paulo, 1989.

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS. 1990.

MARINHO, J. e ROLNIK, R. Plano Diretor: Instrumento de luta. São Paulo, 1989.

MARANGONI, A.M.M.C. et alli. Martinópolis. Planejamento Municipal. Estudo Preliminar. Departamento de Planejamento. UNESP – Presidente Prudente. 1989.