

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E AMBIENTAIS**

Victor Dengo Sabino

**AVALIAÇÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR
MUNICIPAL DE DOURADOS**

Victor Dengo Sabino

Dourados-MS
2014

Victor Dengo Sabino

**AVALIAÇÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR
MUNICIPAL DE DOURADOS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Gestão Ambiental da Fundação Universidade Federal da Grande Dourados, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão Ambiental.

Dourados-MS
2014

AVALIAÇÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE DOURADOS

Victor Dengo Sabino¹; Joelson Gonçalves Pereira²

RESUMO

O objetivo foi avaliar a implementação dos instrumentos de regulamentação urbanística e ordenamento territorial previstos no Plano Diretor Municipal de Dourados-MS. A metodologia incluiu fases de consulta institucional por meio da aplicação de questionários semi-estruturados, entrevistas e a sistematização dos resultados, assim como o levantamento sobre a legislação municipal que institui a regulamentação desses instrumentos. Para a análise da consolidação do Plano Diretor, os institutos normativos foram organizados em 7 grupos de instrumentos, identificados de G1 à G7, sendo classificados nas seguintes variáveis: inexistentes; existentes e não implementados; existentes e parcialmente implementados; existentes e implementados. A pesquisa revelou que 71% dos instrumentos do Plano Diretor encontram-se na condição de existentes e implementados, enquanto 18% são inexistentes e 9%, embora existentes, ainda não foram implementados. A pesquisa não dispôs de instrumentos metodológicos que fossem suficientes para avaliar os resultados práticos obtidos pela implementação de cada instrumento no alcance dos objetivos pretendidos pela Política Urbana e pelo próprio Plano Diretor, permitindo apenas a análise do ponto de vista formal e normativo da consolidação desses instrumentos.

Palavras-chave: Política urbana, Planejamento urbano, Instrumentos urbanísticos.

ABSTRACT

The purpose of this was to evaluate the implementation of the instruments of urban and land planning regulations provided for in the Master Plan of Dourados-Mato Grosso do Sul. The methodology included phases of institutional consultation by the application of semi-structured questionnaires, interviews and the systematization of results as well as the survey of municipal legislation establishing the regulation of these instruments. For the analysis of the consolidation of the Master Plan, regulatory measures have been organized into 7 groups of instruments, labeled G1 to G7, being classified in the following variables: none; existing and not implemented; existing and partially implemented; existing and implemented. The survey revealed that 71% of the instruments of the Master Plan are provided existing and implemented, while 18% are non-existent, and 9% although existing, have not been implemented. The survey did not involve sufficient methodological tools to assess the practical results achieved by the implementation of each instrument in attaining the objectives pursued by the Urban Policy and the Master Plan itself, allowing only

¹ Acadêmico do curso de Gestão Ambiental UFGD/FCBA, e-mail: vto.dngo@hotmail.com

² Professor – orientador – UFGD/FCBA, e-mail: joelsonpereira@ufgd.edu.br

the analysis from the viewpoint of formal and legal consolidation of these instruments.

Key-words: Urban policy, Urban planning, Urban instruments.

RESUMEN

El propósito foi evaluar la aplicación de los instrumentos de la normatización urbanística y el ordenamiento del território en el Plan Director de Dourados-Mato Grosso do Sul. La metodología incluyó fases de consulta institucional a través de la aplicación de cuestionarios semi-estructurados, entrevistas y la sistematización de los resultados, así como el estudio de la legislación municipal que establece la regulación de estos instrumentos. Para el análisis de la consolidación del Plan Director, os instrumentos reguladores se han organizado en 7 grupos de instrumentos, G1 a G7 etiquetado, que se clasifican en las siguientes variables: ninguno; existente y sin aplicación; existente y aplicado parcialmente; existente y aplicado. La encuesta reveló que el 71% de los instrumentos del Plan Director se encuentran en la condición de existente y aplicado, mientras que el 18% y el 9% son inexistentes y existentes, no aplicado respectivamente. La encuesta no obtuvo las herramientas metodológicas que eran suficientes para evaluar los resultados prácticos alcanzados por la aplicación de cada instrumento en la consecución de los objetivos perseguidos por la política urbana y el Plan Director en sí, permitiendo sólo el análisis desde el punto de vista de la consolidación formal y legal de estos instrumentos.

Palabras-clave: Política urbana, Planificación urbana, Instrumentos urbanísticos.

INTRODUÇÃO

A intensificação dos problemas socioambientais, como a urbanização acelerada, o crescimento demográfico e sua desigual distribuição, o consumo excessivo de recursos não renováveis, a contaminação tóxica dos recursos naturais, o desflorestamento, a redução da biodiversidade e da diversidade cultural, a geração do efeito estufa e a redução da camada de ozônio com suas consequências no equilíbrio climático, se apresentam como resultado dos processos de produção do espaço urbano, revelando, assim, as carências que esse processo produz (SEABRA, 1991).

Os esforços por uma nova visão das cidades e de planejamento é algo que se persegue há certo tempo. Menciona-se, neste sentido, a Carta de Atenas de 1933, a qual, inspirada na concepção urbanística de Le Corbusier, propõe um conjunto de diretrizes aplicáveis às cidades em nível mundial, como:

- a) assegurar aos homens moradias saudáveis, isto é, locais onde o espaço, o

ar puro e o sol, essas três condições essenciais da natureza, lhe sejam largamente asseguradas; b) organizar os locais de trabalho, de tal modo que, ao invés de serem uma sujeição penosa, eles retomem seu caráter de atividade humana natural; c) prever as instalações necessárias à boa utilização das horas livres, tornando-as benéficas e fecundas; d) estabelecer o contato entre as diversas organizações mediante uma rede circulatória que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma (CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA, 1933).

Após 44 anos, a Carta de Machu Picchu (1977) objetivou revisar o exposto em Atenas em 1933. A cidade no âmbito da Carta de Machu Picchu não deve ser interpretada como um elemento único, mas um dos componentes que formam o território maior, sendo necessário planejar sua expansão em caráter de perímetro urbano e rural, de modo à melhor se relacionar e comunicar com as regiões circundantes. Este planejamento em prol da cidade deve ter como ponto inicial de tomada de decisão os recursos naturais e humanos, buscando conservá-los. Neste contexto, o governo em suas esferas Federal, Estadual e Municipal tem a obrigação de desenvolver instrumentos para tal tarefa e aplicá-los em todas as escalas – nações, estados, cidades, áreas metropolitanas, regiões e bairros (ENCONTRO INTERNACIONAL DE ARQUITETOS, 1977).

Ainda num contexto mundial, a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, estabeleceu a Agenda 21 Global, um instrumento de planejamento para a promoção do desenvolvimento sustentável em nível mundial, e que prevê em seu capítulo 7 um programa de ações específicas direcionadas à construção de cidades sustentáveis, abrangendo diretrizes e medidas para a “Promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos”. Internamente, a Agenda 21 Brasileira, estabeleceu em 2004, um conjunto de ações prioritárias para a implementação da agenda global desenvolvimento sustentável, prevendo medidas direcionadas às cidades, contidas nas “Estratégias para sustentabilidade urbana e rural”. Dentre as ações propostas por esse conjunto de estratégias, destacam-se: a) o uso e ocupação do solo urbano e o ordenamento do território, contribuindo com a melhoria das condições de vida da população, com a promoção da equidade, eficiência e qualidade do

patrimônio cultural e natural; b) o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão democrática da cidade, incorporado no processo da dimensão ambiental e assegurando a efetiva participação da sociedade (COMISSÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA AGENDA 21 NACIONAL, 2004).

Em nível de políticas públicas, vale ressaltar que a questão urbana brasileira alcançou oficialmente um patamar de maior relevância, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que passou a dedicar um capítulo específico destinado à Política de Desenvolvimento Urbano. O objetivo dessa política, consiste em “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes”, apontando o Plano Diretor como instrumento para sua implementação. Ao alcançar esse patamar constitucional, a questão urbana passa a ser reconhecida como uma das prioridades na agenda das políticas públicas do país. A Constituição Federal de 1988 instituiu uma nova política urbana com a dedicação de um capítulo que trata exclusivamente desse tema e pelo qual passa a ser reconhecido como uma das prioridades de políticas públicas do país.

Após 13 anos da promulgação da Carta Constitucional, a Política Urbana e seus instrumentos passaram a ser regulamentados pela Lei nº 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade. Originariamente proposta pelo Senador Pompeu de Souza e largamente negociada por vários segmentos sociais, o Estatuto da cidade é considerado um marco na política do planejamento urbano do país (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

A partir desse instrumento, rompe-se o paradigma até então dominante, de que o planejamento urbano e municipal consistia numa atribuição exclusivamente técnica, conduzida por agentes tecnocratas das esferas governamentais, muitas vezes, sequer participantes ou conhecedores da realidade local. A superação desta concepção permitiu que o planejamento começasse a ser reconhecido como participativo, incluindo como fundamento básico para sua elaboração e implantação, a participação de todos os segmentos da sociedade, garantindo assim, a construção de uma política de planejamento conduzida pelos cidadãos e direcionada à atenção das demandas mais prioritárias do seu município.

O Estatuto da Cidade apresenta diretrizes para o planejamento urbano e territorial, enquanto o Plano Diretor, um de seus principais instrumentos, designa as ferramentas operacionais de como executar o ordenamento territorial do município. É necessário que ambas tenham o intuito de alcançar os mesmos objetivos: combater o crescimento desordenado das áreas urbanas, descentralizar as decisões políticas relacionadas ao planejamento municipal, garantir o acesso igualitário às infraestruturas e ao solo urbano e promover a qualidade de vida dos moradores da cidade.

O Plano Diretor é um instrumento que deve garantir a todos os cidadãos do município um lugar adequado para morar, trabalhar e viver com dignidade. Trata-se de uma lei que orienta, através de suas diretrizes, o melhor critério de ocupação do território municipal e prevendo, através do zoneamento, o destino de cada parcela do município, além de garantir que o direito coletivo sobre a cidade prevaleça sobre os interesses individuais ou de grupos corporativos. Conforme mencionado no texto constitucional, em seu artigo 182, trata-se de um “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do município” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

Em Dourados, os primeiros traçados sobre o planejamento urbano municipal datam dos anos de 1978 e 1979 quando Jaime Lerner e sua equipe desenvolveram o Plano de Complementação Urbana, entendido como o primeiro Plano Diretor de Dourados. Este Plano traçou parâmetros para a ocupação urbana, sendo empregado pela prefeitura como instrumento orientação na organização e expansão da cidade que acontecia de forma acelerada (RIBEIRO, 2008).

O plano de Lerner consistiu numa proposta de desenho e ocupação urbana. Daí à edição da Lei do Uso e Ocupação do Solo e projetos de revitalização de determinadas áreas, pensando a cidade a partir de dois eixos: Avenida Marcelino Pires no sentido Leste-Oeste e a Avenida Hayel Bom Faker e Avenida Presidente Vargas no sentido Norte-Sul, com a sede do Município desenvolvendo-se ao longo desses dois eixos dentro da premissa que do lado Norte há o limite com a Reserva Indígena e ao Sul com as BRs-163 e 463 (RIBEIRO, 2008).

Após duas décadas, o Plano Diretor Municipal de Dourados foi instituído pela lei complementar nº 72, de 30 de dezembro de 2003, e prevê que a

implementação da política urbana/rural de desenvolvimento municipal seja realizada mediante a utilização das seguintes categorias de instrumentos:

- Instrumentos da execução da política de desenvolvimento municipal;
- Instrumentos de planejamento e ordenação do espaço urbano e rural;
- Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano;
- Instrumentos de viabilização financeira do desenvolvimento urbano;
- Instrumentos de gestão;
- Instrumentos jurídicos e políticos.

Considera-se que o Plano Diretor deve ter todos os seus instrumentos implementados para a efetiva promoção da política de desenvolvimento urbano, pois quando os mesmos existem e não são utilizados e/ou implementados, são fadados à completa ineficácia e esquecimento, não passando de uma simples boa intenção sobre “o quê deve ser feito”. Sua aplicação, sendo preterida pelos interesses corporativos de grupos econômicos e políticos acabam por neutralizar sua capacidade de corrigir os problemas urbanos, de promover a equidade do direito à cidade a todos os seus habitantes e de garantir a inclusão social (SABINO et al, 2012).

Em âmbito nacional, verifica-se um crescimento numérico na elaboração de Planos Diretores, principalmente após a promulgação da Lei 10.257 de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade. No período de 2001 a 2009 dos 1.644 municípios que dispunham população acima de 20 mil habitantes, um dos critérios impostos pela legislação para a obrigatoriedade do Plano Diretor, cerca de 1.433 declararam possuir esse instrumento, o que corresponde a 87% do total dos municípios enquadrados nessa exigência.

Apesar desse crescimento numérico dos Planos Diretores nos municípios, a pesquisa realizada no ano de 2011 pelo projeto “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos” demonstrou um desafio no estabelecimento de uma linha comum desses instrumentos em relação ao que é exposto no Estatuto da Cidade.

Embora tenha ocorrido um expressivo crescimento no número de planos diretores, de forma geral, os mesmos carecem de implementação, de modo a promoverem a efetivação da Política Urbana nos municípios.

Dourados é o segundo município mais populoso do estado de Mato Grosso do Sul, dispendo de uma população quantificada em 196.035 habitantes, dos quais 92,33% são moradores da área urbana (IBGE, 2010). A taxa de evolução da população municipal constatada ao longo da última década esteve situada em 1,88% ao ano, acima da taxa registrada para o Brasil no mesmo período, que foi de 1,17% (IBGE, 2010). Este índice, estando situado acima da média do país, indica um incremento populacional significativo motivado por movimento migratório, ou seja, pela chegada de novos moradores ao município, o que reforça a necessidade da implementação dos instrumentos de planejamento já existentes.

Os conflitos sociais, ambientais e econômicos somados à deficiência do Poder Público em garantir uma gestão eficiente do território municipal, trás a necessidade de avaliar os instrumentos contidos no Plano Diretor, quanto ao grau de implementação e eficiência destes. Esses instrumentos possuem a função de defender os interesses sociais e, quando não implementados, os destinos da cidade passam a ser conduzidos e influenciados por interesses econômicos e de poder de certos segmentos da sociedade ou de grupos corporativos.

Uma avaliação sobre o processo de normatização e implementação dos instrumentos previstos no Plano Diretor se configura como um indicador sobre o estágio de efetivação da Política Urbana no município, bem como da capacidade técnica e institucional da administração pública em operar esses mesmos instrumentos, em prol da construção de uma cidade inclusiva, sustentável e onde os resultados de sua produção e desenvolvimento beneficie todos os cidadãos.

Ressalta-se que, conforme o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Municipal de Dourados, instituído em 2003, deve passar por um processo de revisão em suas diretrizes num prazo máximo de dez anos após sua criação. Cogita-se que esta revisão possa ter início nos próximos meses. Sendo assim, uma pesquisa que avalie a implementação efetiva dos instrumentos contidos nessa lei municipal é uma medida estratégica que pode servir de subsídio para

os ajustes no atual Plano Diretor e uma contribuição importante para a gestão municipal aprimorar a política de desenvolvimento urbano, garantindo assim a gestão democrática da cidade.

OBJETIVO

Avaliar a implementação dos instrumentos de regulamentação urbanística e ordenamento territorial previstos no Plano Diretor Municipal de Dourados-MS.

MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa desenvolvida para este estudo é caracterizada como científica de natureza metodológica quantitativa não-experimental. O investigador observa e coleta dados sobre a situação social ou institucional, sem a manipulação de qualquer variável (MOREIRA, 2002).

A estratégia metodológica adotada na pesquisa projetou uma análise sobre o estágio da implementação dos instrumentos de gestão do desenvolvimento municipal previstos no Plano Diretor de Dourados. A operacionalização dessa metodologia incluiu, primeiramente, a fase de coleta de informações por meio da aplicação de questionários semi-estruturados e realização de entrevistas junto a representantes do Poder Público municipal. Posteriormente, procedeu-se a etapa analítica da pesquisa, que incluiu a tabulação dos dados obtidos pelos respondentes e a consequente síntese descritiva dos resultados.

Foram aplicados dois questionários do tipo dro-off³, semi-estruturados, sobre a implementação dos instrumentos do Plano Diretor e a participação dos órgãos do Sistema de Planejamento Municipal (SISPLAM) na Política Urbana. Os questionários foram respondidos pelo secretário Municipal de Planejamento Urbano, como representante do Poder Executivo, e por um vereador, representando o Legislativo Municipal. Como representante da sociedade civil organizada, foi entrevistado o Presidente da Associação Comercial e

³ Questionário do tipo dro-off: Neste procedimento, o questionário é entregue ao respondente o qual, após tê-lo respondido, devolve-o ao pesquisador, ou remete ao mesmo por correspondência (MOREIRA, 2002, pg. 40). Tal expediente foi empregado na pesquisa em comum acordo com os respondentes.

Empresarial de Dourados (ACED), a respeito da perspectiva do seguimento empresarial em relação ao Plano Diretor Municipal.

Para realizar a sistematização dos resultados, os instrumentos do Plano Diretor foram organizados em sete categorias ou grupos de instrumentos, a saber: G1 - Instrumentos da execução da política de desenvolvimento municipal; G2 - Instrumentos de planejamento e ordenação do espaço urbano e rural; G3 - Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano; G4 - Instrumentos de viabilização financeira do desenvolvimento urbano; G5 - Instrumentos de gestão; G6 - Instrumentos jurídicos e políticos e G7 - Sistema de Planejamento Municipal (SISPLAM). Esse último foi compreendido como um grupo isolado uma vez que suas variáveis não podiam ser enquadradas na mesma análise dos grupos G1 a G6. Sendo assim, os resultados deste grupo são apresentados separadamente.

Posteriormente, todos os instrumentos do Plano Diretor foram quantificados conjuntamente para a realização da sistematização total no intuito de demonstrar de forma geral um índice sobre a implementação do Plano Diretor de Dourados.

A classificação do estágio de consolidação dos instrumentos do Plano Diretor, obedeceu um critério composto por cinco variáveis, a saber: 1- inexistente (quando o instrumento está apenas previsto na lei, mas não existe na gestão municipal); 2- existente e não implementado (no caso dos instrumentos já instituídos por lei municipal, mas que ainda necessitam de implementação); 3- existente e parcialmente implementado (refere-se aos instrumentos já existentes e executados de forma parcial pela gestão municipal); 4- existente e implementado (compreende os instrumentos já instituídos e que são executados pela gestão municipal).

A estratégia metodológica foi procedida da elaboração de um marco diagnóstico com a identificação tanto das condicionantes sócio-institucionais que determinam a implementação dos instrumentos do Plano Diretor, quanto das possibilidades intrínsecas ao contexto político institucional local e que, uma vez articuladas, podem produzir um mecanismo para reversão das condicionantes relacionadas a não implementação desses instrumentos.

Por fim, elaborou-se um plano de ação visando proposições para subsidiarem a atualização do Plano Diretor à efetiva inserção dos instrumentos na política urbana em benefício da sociedade.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Plano Diretor Municipal de Dourados, instituído pela Lei nº 72 de 2003, é o instrumento que estabelece a Política Urbana Municipal, em consonância com a Constituição Federal e Estatuto da Cidade. Sua implementação ocorre por meio de um conjunto de instrumentos setoriais responsáveis pela operacionalização e efetivação das diretrizes da Política Urbanas no município (Quadro 1).

Quadro 1 – Instrumentos de regulamentação previstos no Plano Diretor Municipal de Dourados (Lei municipal nº 73/2003)

Categoria	Instrumentos	Condição
G1-Instrumentos da execução da política de desenvolvimento municipal	Plano de desenvolvimento rural;	1
	Plano de desenvolvimento ambiental;	4
	Plano de desenvolvimento dos sistemas de abastecimento de água e tratamento de esgoto;	1
	Plano de desenvolvimento energético;	1
	Plano de desenvolvimento de transportes intermodal;	1
	Plano de desenvolvimento dos distritos municipais;	1
	Plano de desenvolvimento da produção agropecuária;	1
	Plano de desenvolvimento industrial;	4
	Plano de desenvolvimento turístico;	4
	Plano de desenvolvimento habitacional;	4
	Plano de desenvolvimento das comunidades indígenas;	1

	Plano de desenvolvimento da saúde pública;	4
	Plano de desenvolvimento educacional.	4
G2-Instrumentos de planejamento de ordenação do espaço urbano e rural.	A organização do território municipal	4
	Zonas especiais de interesse difuso;	2
	Zonas especiais de interesse social;	4
	Zonas especiais de interesse urbanístico;	4
	Planos locais;	0
	Planos, programas e projetos setoriais;	1
	Uso e ocupação do solo urbano	4
	Parcelamento do solo;	4
	Guia de diretrizes urbanísticas.	4
G3-Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano	Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;	2
	Direito de preempção;	2
	Outorga onerosa do direito de construir e a outorga onerosa de alteração do uso do solo;	4
	Operações urbanas consorciadas, negociadas, e/ou compulsórias;	4
	Transferência do direito de construir;	1
	Tombamento de imóveis, edificações, equipamentos e mobiliário urbano;	4
	Estudo de impacto de vizinhança;	4
	Estudo de impacto ambiental;	4
	Desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social.	4
G4-Instrumentos de viabilização financeira do	Incentivos e benefícios fiscais e financeiros;	4

desenvolvimento urbano.	Fundo municipal de urbanização;	4
	Fundo municipal de desenvolvimento;	4
	Fundo municipal de meio ambiente;	4
	Fundo municipal de habitação;	4
	Contribuição de melhoria;	4
	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) com alíquotas diferenciadas de acordo com a localização e o uso do imóvel.	4
G5-Instrumentos de gestão	Referendo popular e o plebiscito;	1
	Debates, as conferências, as audiências e as consultas públicas;	4
	Iniciativa popular de projeto de lei e de planos programas e projetos de desenvolvimento urbano;	4
	Assistência técnica e jurídica gratuita;	4
	Diretrizes orçamentárias e o orçamento anual;	4
	Gestão participativa do orçamento;	1
	Plano plurianual.	4
G6-Instrumentos jurídicos e políticos.	Usucapião especial de imóvel urbano;	4
	Concessão de uso especial para fins de moradia;	4
	Concessão de direito real de uso;	4
	Regularizações fundiárias;	4
	Servidão administrativa;	4
	Limitações administrativas;	4
	Direito de superfície.	1

Legenda: 0- indefinido; 1- inexistente; 2- existente e não implementado; 3- existente e parcialmente implementado; 4- existente e implementado.

Após o período de dez anos da instituição do Plano Diretor de Dourados, a análise setorializada sobre a aplicação e efetivação de seus instrumentos permite avaliar o atual estágio de consolidação da Política Urbana neste município.

G1 - Instrumentos da execução da política de desenvolvimento municipal

Conforme o Plano Diretor de Dourados, a Política de Desenvolvimento Municipal visa “articular ações de forma integrada para a elaboração de planos regionais intermunicipais e planos locais de atuação urbana e rural no município de Dourados, visando o desenvolvimento sustentável” (DOURADOS, 2003). A implementação dessa Política, deve ser viabilizada por meio de treze instrumentos indicados no próprio Plano Diretor, correspondentes aos planos setoriais de desenvolvimento, dentre os quais, destacam-se os Planos de Desenvolvimento Rural, Ambiental, Habitacional e Educacional.

Dos 13 (treze) instrumentos previstos no Plano Diretor, 6 (seis) o que corresponde a 46% existem e já estão implementados, ou seja, já foram regulamentados e instituídos por lei municipal específica, sendo eles o Plano de Desenvolvimento Ambiental; Plano de Desenvolvimento Industrial; Plano de Desenvolvimento Turístico; Plano de Desenvolvimento Ambiental; Plano de Desenvolvimento da Saúde Pública e Plano de Desenvolvimento Educacional. Outros 7 (sete), correspondente a 54% instrumentos, porém são ainda inexistentes, estando no aguardo de regulamentação.

Após dez anos da sua criação, o Plano Diretor municipal apresenta, ainda, um déficit de 54% na regulamentação dos instrumentos da Política de Desenvolvimento Municipal. Essa constatação corrobora com o levantamento apresentado pelo projeto "Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos Planos Diretores Participativos", onde o mesmo revela que maior a parte dos municípios brasileiros que possuem Plano Diretor, apresentam dificuldades para a implementação dos instrumentos previstos.

Os Planos de Desenvolvimento Rural; de Sistemas de Abastecimento de Água e Tratamento de Esgoto; de Desenvolvimento Energético; de Transporte Intermodal; dos Distritos Municipais; da Produção Agropecuária e de Desenvolvimento das Comunidades Indígenas são inexistentes.

A elaboração e desenvolvimento desses planos setoriais deve ser feito com a participação da sociedade e envolvendo órgãos governamentais, entidades privadas e públicas, representantes do terceiro setor e demais segmentos ligados a cada temática específica, apoiando-se nas diretrizes do Governo Estadual e Federal.

Os instrumentos dessa categoria são fundamentais para potencializar o desenvolvimento econômico do município com bases em princípios de inclusão social, a exemplo dos Planos de Desenvolvimento Habitacional e Educacional que se encontram implementados.

Considerando a vocação econômica de Dourados, fortemente ligada ao setor do agronegócio, a inexistência do Plano de Desenvolvimento Rural e da Produção Agropecuária impõe uma condição de fragilidade à capacidade do município em ampliar as possibilidades para o seu desenvolvimento.

O crescimento econômico sem o adequado planejamento que direcione o município a um desenvolvimento social pode ser evidenciado, dentre outros aspectos, por meio da baixa qualidade de vida da população indígena residente no município. A ausência do Plano de Desenvolvimento das Comunidades Indígenas, previsto pelo Plano Diretor, se contrapõe à necessidade da inclusão dessa comunidade num modelo de desenvolvimento que seja favorável à manutenção de sua cultura e condição de vida com dignidade.

Da mesma forma, a inexistência do Plano Diretor de Transporte Intermodal, se contrapõe à necessidade de um instrumento direcionado ao planejamento, desenvolvimento e adequação do sistema de transporte do município à realidade econômica regional marcada pela produção de grãos e à necessidade de escoamento dessa produção, assim como pela localização geográfica do município de Dourados, situado na rota de um importante eixo de transporte rodoviário, representado pela BR 163, uma das principais vias de escoamento da produção agrícola da região Centro-Oeste.

G2 - Instrumentos de planejamento e ordenação do espaço urbano rural

Este grupo contém instrumentos que possuem o objetivo de organizar o território municipal, principalmente através da implementação de zonas de uso e ocupação. Essas zonas possuem características singulares e com um potencial específico para determinadas atividades, seja na área urbana ou rural.

Dos 9 (nove) instrumentos que compõem este grupo, um ainda é inexistente que corresponde aos Planos, Programas e Projetos Setoriais; outro – Zonas Especiais de Interesse Difuso (ZEID), embora existente, ainda não foi implementado; 6 (seis) encontram-se na condição de existentes e

implementados, sendo eles a Organização do Território Municipal; as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); as Zonas Especiais de Interesse Urbanístico (ZEIU); o Uso e Ocupação do Solo urbano; o Parcelamento do Solo e a Guia de Diretrizes Urbanísticas. Em um dos instrumentos (Planos Locais), não foi possível se constatar na pesquisa, o seu estágio de consolidação. A figura 1 apresenta os dados referentes ao estado de consolidação dos instrumentos de planejamento e ordenação do espaço urbano rural.

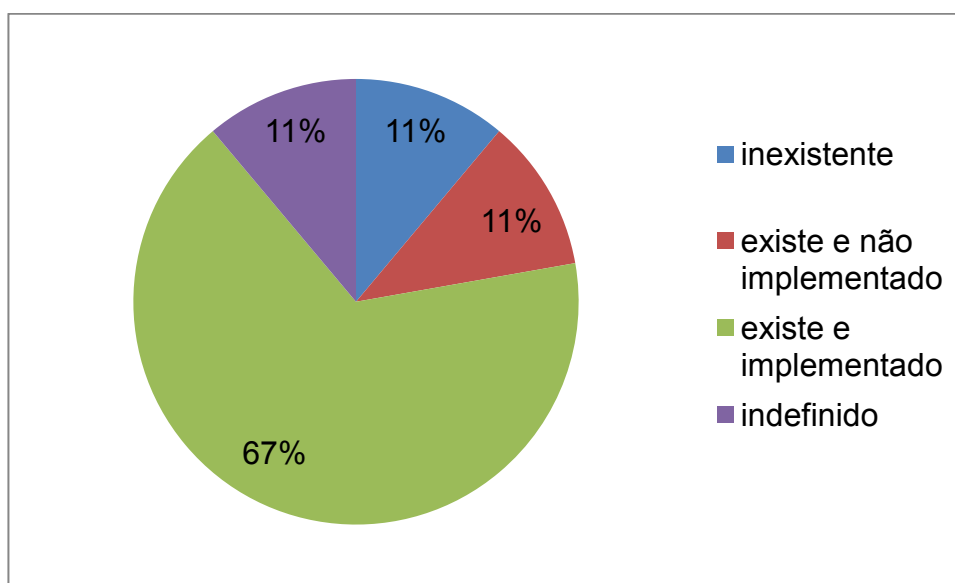


Figura 1: Condição de implementação dos instrumentos de planejamento e ordenação do espaço urbano rural.

A organização do território municipal deve proporcionar à população opções locais adequadas para o desenvolvimento do trabalho, da moradia, da circulação e do lazer. O zoneamento através do estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Difuso (ZEID) urbano e rural tem o objetivo de organizar o território em diferentes áreas com a premícia de compatibilizar a potencialidade natural de cada área em benefício social.

As Zonas Especiais de Interesse Difuso (ZEID) – Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA); Zonas Especiais de Interesse Industrial (ZEII); Zonas Especiais de Interesse Turístico (ZEIT); Zonas Especiais de Interesse Cultural (ZEIC) – urbano e rural expressas no Plano Diretor de Dourados estão previstas nessa lei, no entanto, necessitam ser implementadas.

Embora as ZEID constituam-se como instrumentos primordiais para a organização do território, ressalta-se que é de suma importância que haja uma

integração entre o zoneamento e os Planos, Programas e Projetos setoriais, principalmente para assegurar um nível de qualidade de vida, pois quando não há comunicação entre o que se quer fazer e o que se pode fazer, ocorre um processo inverso ao planejamento, tendo como resultado, a reprodução dos conflitos de uso do solo, a degradação do ambiente urbano e a exclusão social de parcelas da população.

É nesse sentido que a participação social na política urbana municipal se faz importante, pois o Poder Público toma ciência das necessidades da sociedade e esta, por sua vez, acaba sendo esclarecida sobre os instrumentos de ordenamento urbano, evitando que se estabeleçam atividades incompatíveis com as Zonas Especiais estabelecidas para as diferentes áreas da cidade.

Quando não ocorre a regulamentação dos Planos, Programas e Projetos Setoriais, a eficácia do Plano Diretor em corrigir as distorções urbanas para o qual foi instituído, acaba sendo comprometida. Esses instrumentos funcionam como braços extensores que capturam a demanda e criam objetivos e metas a serem realizadas em busca da melhoria contínua do espaço urbano em benefício do bem estar da população.

G3 - Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano

Essa categoria de instrumentos possui a característica de promover o adequado aproveitamento do solo e do imóvel urbano, evitando que haja subutilização e especulação.

Os instrumentos de Parcelamento, Edificação e Utilização compulsórias tratam, respectivamente, da divisão, edificação ou utilização obrigatória de áreas ociosas do solo urbano, com o intuito de proporcionar o cumprimento da função social do solo urbano. Nesse sentido, prioriza-se que espaços vazios em meio ao urbano não devem existir. Para tanto, esses instrumentos são aplicados justamente para evitar essa situação e proporcionar o adequado aproveitamento do solo e do imóvel urbano.

Este grupo de instrumentos inclui 9 (nove) instrumentos normativos; dos quais 3 (três) existem, porém não estão implementados, sendo eles o parcelamento, edificação e utilização compulsórias; o direito de preempção e a transferência do direito de construir, o que corresponde a 33%. Os outros 6 (seis) restantes existem e encontram-se implementados. Encontram-se nesta

situação a outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso do solo; as operações urbanas consorciadas, negociadas, e/ou compulsórias; o tombamento de imóveis, edificações, equipamentos e mobiliário urbano; o estudo de impacto de vizinhança; o estudo de impacto ambiental e a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, correspondendo a 67%.

Embora alguns instrumentos estejam implementados, como o estudo de impacto ambiental, é possível visualizar que o município não o utiliza. Pode-se citar como exemplo dessa situação, onde os instrumentos são instituídos por leis e subutilizados, o aumento do perímetro urbano da cidade de 82km² para 205km² sem a realização de estudos prévios que indicassem a necessidade e principalmente os impactos sociais, ambientais e econômicos que seriam originados, bem como as medidas mitigadoras e compensatórias.

Quando esses instrumentos não são efetivados, o solo urbano passa a ser alvo de especulação imobiliária, uma vez que, os proprietários de lotes não utilizados identificam oportunidades no mercado imobiliário através da valorização decorrente do tempo. Destaca-se que, o município investe recursos, principalmente na área central, para promover a melhoria de serviços e infraestruturas urbanas e o proprietário do lote não utilizado acaba se beneficiando ao longo do processo histórico de construção urbana. Os desdobramentos urbanos, como a conversão de áreas vazias em residenciais é um dos resultados da inexistência desses instrumentos.

Conforme Cordeiro (2012) reporta-se que antes da última ampliação do perímetro urbano de Dourados, ocorrida em 2011, cuja alteração se justificou pela alegada necessidade de novas áreas urbanas para implantação de loteamentos e habitações populares, principalmente em atendimento ao projeto Minha Casa-Minha Vida do Governo Federal – debateu-se na Câmara Municipal a possibilidade da aplicação de alguns desses instrumentos, como o IPTU Progressivo no Tempo, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e a Desapropriação como mecanismos para indução da ocupação dos vazios urbanos, sendo esta uma alternativa que se contrapunha à opção à um aumento desnecessário e oneroso do território urbano, resultando em novos custos para o município e contribuintes. A utilização desses instrumentos ao passo que promoveria a ocupação de parcelas ociosas

do solo urbano e combateria a especulação imobiliária e garantiria a promoção da função social da propriedade, um dos principais objetivos do Plano Diretor e da Política Urbana.

A este respeito, o atual Secretário Municipal de Planejamento, Gerson Schaustz, expõe que⁴:

O aumento do perímetro urbano do município beneficiou a muitos proprietários de áreas que anteriormente se encontravam próximas do perímetro e não poderiam implantar loteamentos urbanos, pois estavam fora da área permitida para o parcelamento. E para que fosse permitido, esse proprietário então, deveria solicitar junto a Prefeitura Municipal, a elaboração de um projeto de lei que era encaminhado à Câmara Municipal de Vereadores que autorizava ou não essa ampliação. Considerando o interesse de vários proprietários nesse procedimento para cada uma de suas propriedades, esse processo ocorria várias vezes no mesmo ano para cada área de interesse. Assim, com a atual ampliação do perímetro, não há necessidade de se criar emendas de Lei do Perímetro Urbano fragmentadas ao longo de muitos anos. Hoje temos muitas áreas disponíveis para implantações de novos loteamentos e conseqüentemente muitos lotes urbanos para a população.

No entanto, não se deve priorizar a simples arrecadação de impostos como uma medida para solucionar as dificuldades do município, pois é sabido que parte dos lotes ociosos pertencem a imobiliárias e incorporadoras, que possuem recursos para arcarem com os impostos e ainda manterem os terrenos sobre a perspectiva de especulação. No mais, Dourados tem sido vítima do capital privado por meio da especulação.

Justamente para combater os interesses singulares e priorizar o acesso à terra urbana que o Estatuto da Cidade estipulou uma série de instrumentos capazes de gerenciar esses conflitos.

⁴ Conforme entrevista realizada em 26/11/2013.

Sobre a aplicação desses instrumentos, o Presidente da Associação Comercial e Empresarial de Dourados (ACED), Antonio Luiz Nogueira, expôs que⁵:

O que está expresso no Plano Diretor deve ser aplicado pela gestão municipal. A classe empresarial deve acatar as determinações contidas na lei. Sendo assim, se existem terrenos baldios no centro, deve-se aplicar o IPTU progressivo no tempo, se está sujo com matos e restos de lixo, deve-se multar o proprietário, mandar murar, estabelecer calçamento. Alguma utilização o proprietário tem que dar para o terreno.

A Transferência do Direito de Construir é outro instrumento que carece de implementação. Tal instrumento permite ao proprietário de um determinado lote transferir seu potencial de construção para outro lote, podendo ser utilizado para casos de conservação de patrimônio histórico cultural, para implantação de equipamentos urbanos e para atender a programas de regularização fundiária. Alia-se aos outros instrumentos capazes de ordenar a ocupação do solo evitando degradação de ambientes urbanos e conflitos de uso.

G4 - Instrumentos de viabilização financeira do desenvolvimento urbano

Esse grupo compreende os instrumentos que objetivam provisionar os recursos financeiros para a implementação da Política Urbana do município. Todos os instrumentos deste grupo já existem e estão totalmente implementados, sendo eles os incentivos e benefícios fiscais e financeiros; o fundo municipal de urbanização; o fundo municipal de desenvolvimento; o fundo municipal de meio ambiente; o fundo municipal de habitação, a contribuição de melhoria e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) com alíquotas diferenciadas de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Considerando que a gestão municipal necessita de recursos financeiros, é de total interesse do Poder Público que todos esses instrumentos sejam implementados. A ausência de qualquer desses instrumentos reflete em uma menor arrecadação de recursos e conseqüentemente no orçamento municipal.

⁵ Entrevista realizada em 12/11/2013.

Os recursos oriundos de tributos, multas, taxas e outros rendimentos advindos da sociedade e de outras esferas do governo caracterizam-se como um “feedback”, pois numa condição ideal, a população passaria a ser beneficiada por suas contribuições financeiras através de melhorias realizadas.

G5 - Instrumentos de gestão

Os instrumentos desse grupo possuem uma característica impar e de especial interesse para a consolidação do Plano Diretor Participativo, já que são responsáveis por promover o controle social para a gestão democrática da cidade, garantido que a comunidade participe, de forma efetiva, na fiscalização, acompanhamento e deliberação sobre os rumos da Política Urbana do município.

Dos 7 (sete) instrumentos previstos no Plano Diretor Municipal, 2 (dois) são ainda inexistentes, sendo eles o referendo popular e o plebiscito e a gestão participativa do orçamento, o que corresponde a 28%; enquanto outros 5 (cinco) instrumentos já dispõem de regulamentação e estão implementados. Incluem-se nesta condição os debates, as conferências, as audiências e as consultas públicas; a iniciativa popular de projeto de lei e de planos programas e projetos de desenvolvimento urbano; a assistência técnica e jurídica gratuita; as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual; o plano plurianual, correspondendo a 72%.

O referendo popular que pode ser utilizado após a criação de uma lei e o plebiscito que é utilizado anteriormente a criação de uma lei, são meios que o Poder Público dispõe para a sociedade se manifestar em relação a determinadas situações dentro do âmbito político social. O emprego desses recursos de participação popular procede de uma prévia convocação do Poder Legislativo, e que possibilita a abertura de uma via de comunicação entre a sociedade e a administração municipal. Através desses instrumentos a sociedade participa no planejamento e na tomada de decisão em relação às decisões a serem tomadas e de interesse ao desenvolvimento municipal.

O referendo popular e o plebiscito juntamente com a gestão participativa do orçamento são os instrumentos que não estão implementados nesse grupo que reúne os instrumentos de gestão. Quando esses mecanismos de participação não são utilizados, o Plano Diretor não cumpre com o requisito de

ser participativo e democrático, não atendendo as diretrizes da Lei 10.257/2001. Nesse sentido, dá-se a impressão que o Plano Diretor é uma lei com poder de inferir mudanças na vida da população sem ao menos consultá-la, permitindo que este seja conduzido pelos interesses de segmentos da sociedade que detêm forte influência política e econômica no município.

A deliberação em conjunto sobre o orçamento municipal através da utilização da gestão participativa do orçamento é um ativo de suma importância para garantir que a população de menor poder econômico disponha das mesmas condições e oportunidades de participação e decisão sobre a Política Urbana a fim de que possa alcançar as condições ideais de acesso à cidadania, garantindo o seu direito sobre a cidade.

O Plano Diretor prevê a necessidade de se estabelecer um percentual do orçamento a fim de que seja destinado à implantação e consolidação dos instrumentos de gestão democrática. Um desses instrumentos consiste no orçamento participativo, o qual pode ser compreendido como um dispositivo para a promoção da redistribuição dos investimentos públicos na cidade, aumentando o volume de investimento per capita. Isto possibilitaria que fossem priorizadas as regiões mais pobres historicamente excluídas das ações governamentais, garantindo a essas comunidades, o efetivo acesso às condições de cidadania, entendido como direito à própria cidade.

G6 - Instrumentos jurídicos e políticos

Esses institutos tem o objetivo de regulamentar e promover e assegurar o cumprimento da função social da propriedade, de modo a coibir a manutenção de imóveis ociosos como reserva de mercado para especulação imobiliária, garantido, conseqüentemente, a ocupação dos vazios urbanos, de modo a ampliar a oferta de moradias na cidade. A regularização fundiária de imóveis urbanos e rurais é outro objetivo que se relaciona à aplicação desses instrumentos.

Dos 7 (sete) instrumentos jurídicos e políticos previstos no Plano Diretor Municipal, 6 (seis), que correspondem a 86% já dispõem de regulamentação, sendo aplicados para os propósitos aos quais foram previstos, podendo ser enquadrados na condição de existentes e implementados.

Neste grupo, o único instrumento que não dispõe de regulamentação é o que trata sobre o Direito de Superfície, sendo, por esse motivo, enquadrado como inexistente, correspondendo a 14%. Este instrumento permite conceder ao ocupante de imóvel urbano o direito de uso sobre o solo, subsolo e espaço aéreo relativo ao terreno. A concessão se dá de forma gratuita ou onerosa devendo ser reconhecida em cartório. A utilização desse dispositivo garante o cumprimento da função social do solo urbano inibindo a especulação imobiliária.

G7 - Sistema de Planejamento Municipal – SISPLAM

O Sistema de Planejamento Municipal – SISPLAM foi instituído no Plano Diretor de Dourados com a finalidade de obter a cooperação conjunta e participativa entre o Poder Público e a comunidade na execução da Política de Desenvolvimento e da Política Urbana do Município, bem como na elaboração e implementação das políticas Setoriais do Município e do Plano Diretor. O quadro abaixo mostra os órgãos que compõe o SISPLAM.

Sistema de Planejamento Municipal
Conselho Municipal do Plano Diretor –CMPD
Conselhos Regionais Municipais – COREMs
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU
Conselho Municipal de Desenvolvimento – CMD
Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDAM
Conselho Municipal de Habitação Popular – CMHAB
Conselho do Orçamento Participativo – COP
Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAN
Secretaria Municipal de Fazenda – SEMFA
Secretaria Municipal de Indústria Comércio e Turismo – SEICTUR
Secretaria Municipal de Serviços Urbanos – SEMSUR
Secretaria Municipal de Infra-estrutura - SEINFRA
Agência Municipal de Habitação – AgHAB

Quadro 2: Sistema de Planejamento Municipal.

O SISPLAM é composto por 13 (treze) órgãos, sendo que 12 (doze) desses estão instituídos e implantados, enquanto que um, o Conselho do Orçamento Participativo – COP permanece no aguardo da definição do Poder Público para a sua implantação. Dos 12 (doze) órgãos já implantados, 10 (dez) são considerados atuantes, dispendo de funcionamento regular em suas ações político-administrativas, a exemplo dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano (CMDU), de Defesa do Meio Ambiente (COMDAM);

de Desenvolvimento (CMD); de Habitação Popular (CMHAB); Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN); Secretaria Municipal de Fazenda (SEMFA); Secretaria Municipal de Indústria Comércio e Turismo (SEICTUR); Secretaria de Serviços Urbanos (SEMSUR); Secretaria Municipal de Infra-estrutura (SEINFRA) e Agência Municipal de Habitação (AgHAB), enquanto 3 (três) órgãos representantes não possuem atuação na administração municipal. A figura 2 apresenta o nível de implantação e participação dos órgãos do SISPLAM.

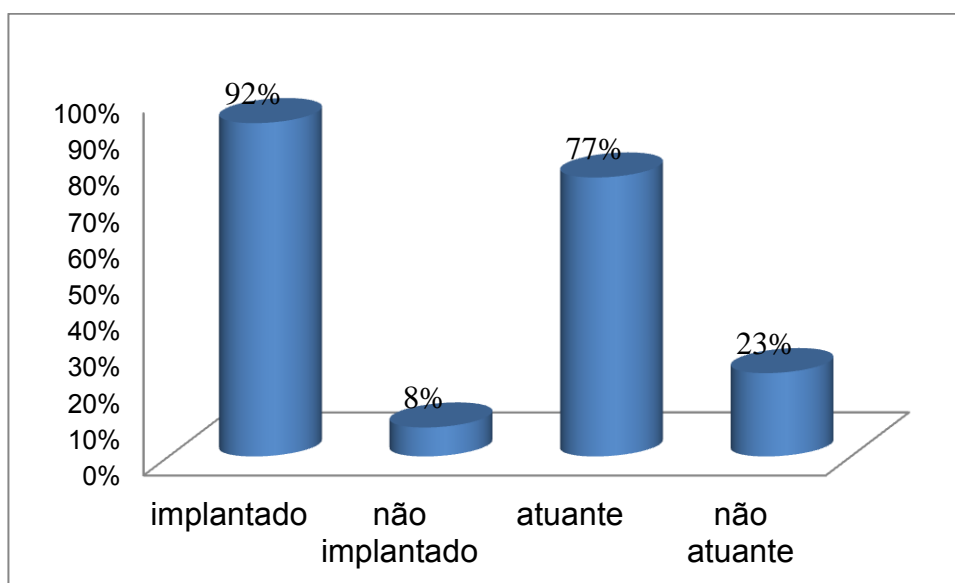


Figura 2: Avaliação dos critérios da implementação e participação dos órgãos do SISPLAM.

A participação destes órgãos e entidades na tomada de decisão em relação ao planejamento urbano é extremamente importante, pois permite a descentralização do poder e o controle social sobre a cidade, uma vez que parte desses envolve entidades com representatividade popular, como é o caso dos Conselhos Municipais. Essas entidades funcionam como canais de participação da comunidade nas referidas decisões sobre a cidade, encaminhando as reivindicações e proposições e, ao mesmo tempo, deliberando de forma colegiada e democrática as propostas de desenvolvimento urbano que possam beneficiar os diferentes seguimentos sociais representados.

Embora a maior parte dos órgãos e entidades estejam implantados, o estudo revelou que entidades primordiais para o aprimoramento do controle social, da gestão democrática participativa, e para a consolidação do próprio Plano Diretor, como é o caso do Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD),

dos Conselhos Regionais Municipais (COREMs) e do Conselho do Orçamento Participativo não são atuantes nas questões referentes ao planejamento do município.

O CMPD é o órgão central de caráter consultivo, ou seja, deve acompanhar toda a execução e cumprimento da Lei n. 72/2003 (Plano Diretor) prezando sempre pela promoção de melhorias em todos os níveis sociais e no ambiente. A ausência da atuação desta entidade pode ser apontada como um dos fatores de maior fragilidade do processo de gestão municipal para a consolidação da Política de Planejamento e Desenvolvimento proposta pelo Plano Diretor. Salienta-se que a este conselho cabe o dever de atuar de forma rigorosa na fiscalização, acompanhamento e exigência do cumprimento das diretrizes e instrumentos previstos no Plano Diretor.

Deliberações importantes envolvendo o crescimento e o desenvolvimento do município deveriam ser submetidas à análise e deliberação do CMPD. Quando um Conselho com essas prerrogativas se mantém inoperante, as decisões referentes à Política de Planejamento e Desenvolvimento ficam subordinadas e são conduzidas por interesses econômicos e políticos em benefício de grupos específicos detentores da estrutura de poder local. Em outras palavras, pode-se dizer que a cidade deixa de ser compreendida como um direito de todos, ao passo que é vislumbrada como uma arena de oportunidades em benefícios de interesse meramente corporativos. O aumento do perímetro urbano de Dourados, imposto à população de forma questionável, sem dispor de estudos adequados que o justificasse e sem a participação social pode ser citado como um exemplo de intransigência e incoerência de atos administrativos que são motivados pela ausência de atuação deste Conselho.

No que se refere aos COREMs, estes foram instituídos com o objetivo de registrar discutir e apoiar as reivindicações e proposições advindas dos diferentes bairros da cidade e, de forma colegiada construir propostas que atendam as necessidades de cada localidade. A ausência de atuação deste conselho se contrapõe aos princípios de participação social que foram instituídos pela Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e contribuem para a manutenção da condição de exclusão espacial em que são colocados,

sobretudo, os bairros da periferia, uma vez que a população desses locais não é ouvida pela ausência desse instrumento.

Soma-se à essas fragilidades, a ausência do COP (Conselho do Orçamento Participativo), o qual em função da demanda oriunda dos COREMs poderia promover uma mudança na condição de exclusão nas regiões mais carentes da cidade.

Esses dois últimos conselhos possuem uma posição extremamente estratégica na participação social em função da promoção de qualidade de vida. Isso ocorre porque os COREMs são dotados de capacidade para fazerem a leitura regional das necessidades, enquanto o COP tem a competência para deliberar recursos financeiros para promover as melhorias que foram captadas nos COREMs. Sendo assim, um instrumento deve complementar o outro.

Visão Geral do Plano Diretor

Considerando todos os grupos de instrumentos do Plano Diretor, foram totalizados 65 (sessenta e cinco) instrumentos à disposição do Poder Público e da sociedade para implementar a Política de Desenvolvimento e Planejamento do município, a fim de que seja promovido com equidade a garantia de acesso às condições de cidadania e o direito à cidade a todos os seus habitantes. Desses instrumentos, pôde-se constatar que 12 (doze) são ainda inexistentes (apenas previstos no Plano Diretor); 6 (seis) existem, porém, não estão implementados; enquanto 46 (quarenta e seis) existem e encontram-se implementados. Não foi possível definir a condição de consolidação de apenas um instrumento, os planos locais. A figura 3 apresenta os dados referentes à condição de consolidação geral dos instrumentos do Plano Diretor.

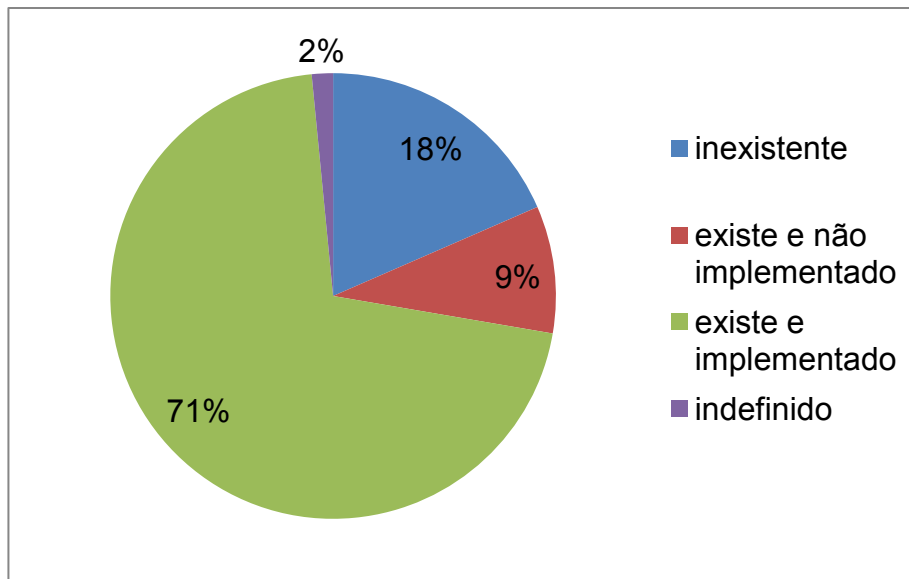


Figura 3: Condição de implementação dos instrumentos do Plano Diretor.

Quando os instrumentos apenas existem e não são implementados, o município deixa de cumprir as condicionantes de gestão urbanística instituída pelo Estatuto das Cidades. Quando tais instrumentos não são efetivados, o Plano Diretor se torna uma ferramenta ineficaz para gerenciar os conflitos de ordem política, econômica, social e ambiental. Sua aplicação fica condicionada aos interesses corporativos de grupos econômicos e políticos que, muitas vezes, acabam por neutralizar sua capacidade de corrigir os problemas urbanos e de promover a justiça social, principalmente em relação ao acesso à terra urbanizada, conferindo a esta lei um caráter meramente formal, sendo utilizada basicamente como uma condicionante necessária a obtenção de recursos federais.

Quanto a isso, o atual Presidente da Associação Comercial e Empresarial de Dourados (ACED), Antonio Luiz Nogueira, expõe que:

O Plano Diretor é apenas uma peça figurativa para Dourados, que visa atender uma Lei Federal. Uma lei inócua, uma vez que, não é aplicada. O Plano Diretor tem uma série de instrumentos, no entanto, o município não aplica e a cidade vira um caos⁶.

A ineficiência do Poder Público na execução dos instrumentos do Plano Diretor pode ser compreendida em face do baixo engajamento político da sociedade nas questões urbanas. Esta situação, muitas vezes é induzida pelo próprio Poder Público, na medida em que não oferece as condições de

⁶ Conforme entrevista realizada 12/11/2013.

participação popular por meio dos canais de gestão participativa, como a realização de audiências públicas, ou quando inibe a adesão da comunidade nas Conferências Municipais, ou ainda quando passa a exercer influência e controle político velado sobre a atuação dos Conselhos Municipais e de seus membros. Todas essas iniciativas promovem o afastamento da participação popular das decisões políticas referentes à cidade, deixando os instrumentos de regulamentação desguarnecidos do apelo social e coletivo para sua efetivação. Sobre a aplicabilidade dos instrumentos contido no Plano Diretor, foi possível observar que 46 (quarenta e seis) instrumentos estão implementados, correspondendo a 71%. Quanto à classificação dos instrumentos em relação ao setor e natureza de sua aplicabilidade, é possível observar o nível de implementação através da figura 4.

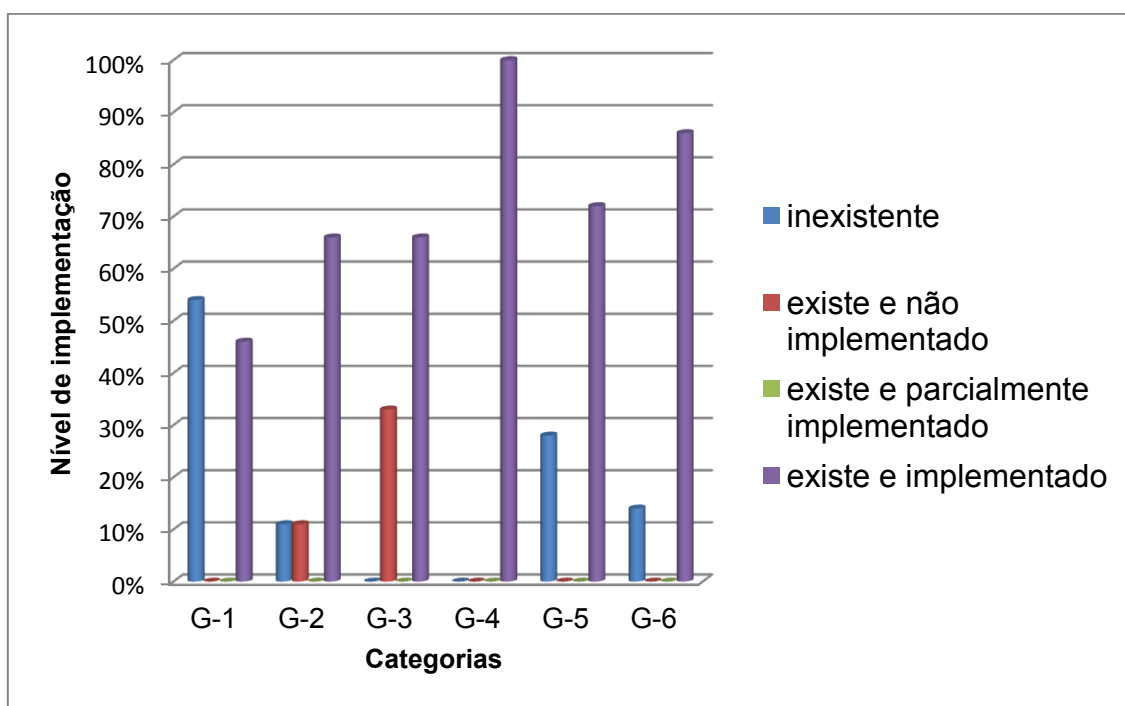


Figura 4: Nível de implementação dos instrumentos por grupos setorizados.

Quando setorizados, o G-4 (grupo de instrumentos de viabilização financeira do desenvolvimento urbano) é o que apresenta maior percentual em relação à implementação (100%), assim como a condição mais satisfatória de consolidação. Isso pode ser explicado em função desses instrumentos visarem à captação de recursos financeiros para investimento setoriais. Ademais, pode-se dizer que os recursos financeiros captados por esses instrumentos devem

ser distribuídos em benefício da implementação dos outros institutos que possuem funções estratégicas para a promoção do desenvolvimento municipal.

Nesse sentido, constata-se que a deficiência na consolidação dos demais instrumentos do Plano Diretor possibilita a manutenção da condição de fragilidade desses dispositivos quanto à sua aplicação para a gestão urbana, por conta dos recursos não serem muitas vezes distribuídos de acordo com a necessidade de cada categoria de instrumentos.

Os instrumentos do Plano Diretor devem ser operacionalizados de forma conjunta. A priorização de um grupo de instrumentos como mais importante é uma interpretação utópica, uma vez que não existe a possibilidade em se realizar a gestão do município com a aplicação parcial do Plano Diretor.

Justamente prevendo que a implementação do Plano Diretor passaria por uma série de dificuldades, o Estatuto das Cidades estipulou que o mesmo deva ser atualizado num horizonte de 10 (dez) anos. Sendo assim, no ano de 2014 a lei municipal tem seu prazo expirado, tornando-se imprescindível a sua revisão.

Por meio do diagnóstico apresentando por este estudo foi possível determinar as linhas de ações que devem ser pautadas na revisão do Plano Diretor com vistas ao alcance das condições ideais de desenvolvimento urbano e rural que o mesmo se propõe, as quais são apresentadas na figura à seguir.

Plano de Ação para Revisão do Plano Diretor de Dourados-MS				
Categoria de Instrumentos	Linha de ação	Objetivo	Atividade	Produto
Instrumentos da execução da política de desenvolvimento municipal	Maximizar o crescimento e o desenvolvimento municipal.	Implementar os Planos de Desenvolvimento municipal. Implementar o Conselho Municipal da Cidade.	Estudo prévio das necessidades de cada área temática do município. Elaboração em conjunto com a sociedade dos Planos de Desenvolvimento. Instituir os Planos de Desenvolvimento como Leis municipais.	Relatório dos estudos prévios. Leis municipais.
Instrumentos de planejamento e ordenação do espaço urbano e rural.	Divulgar por meio de reuniões entre o Poder Público municipal e a comunidade o zoneamento e a importância deste na política urbana.	Regulamentar o uso e ocupação do solo nas Zonas Especiais de Interesse Difuso (ZEIA, ZEII, ZEIT, ZEIC) através de planos de manejo destas zonas.	Realizar capacitações técnicas para agentes municipais. Promover eventos para divulgação do zoneamento. Elaborar planos de manejo de Zonas Especiais de Interesse Difuso.	Planos de Manejo das ZEID. Planos, Programas e Projetos setoriais.
Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano	Garantir a efetivação dos instrumentos de regulamentação urbanística.	Incentivar o uso dos instrumentos de regulamentação. Cumprimento da função social do solo urbano.	Capacitação para agentes municipais, fiscalização por parte dos Conselhos. Inventariar os lotes ociosos no perímetro urbano por meio de um banco de dados em SIG. Reunião com proprietários para assinatura de TAC.	Banco de dados, atas de reuniões, Termo de Ajuste de Conduta.
Instrumentos de gestão e instrumentos jurídicos e políticos	Incentivar a participação da comunidade nas decisões políticas locais.	Desenvolver a formação política da comunidade.	Promover eventos como: capacitação, oficinas, workshop, audiência pública para discutir diretrizes de planejamento municipal.	Divulgação de informações (cartilha, folder, vídeos, rádio, TV), outros.
Sistema de Planejamento Municipal (SISPLAM).	Incentivar a participação e inserção de funcionários públicos, comunidade científica, sociedade civil nos Conselhos.	Desenvolver efetivamente e implementar todos os Conselhos propostos no SISPLAM.	Realizar reuniões com todos os órgãos da administração municipal com o intuito de destacar agentes públicos para serem presidentes dos Conselhos do SISPLAM.	Consolidação dos Conselhos e Secretarias.

Figura 5: Plano de ação para revisão do Plano Diretor.

Contudo, para a revisão dessa Lei municipal devem-se priorizar as ações em conjunto com os diferentes seguimentos da sociedade – governo, sociedade organizada, comunidade científica e empresariado. Para tal ação o Poder Público municipal deve apoiar-se nos instrumentos contidos no G5 – instrumentos de gestão, pois estes permitem a participação social na construção da política, sobretudo, destacam-se os instrumentos de debates, conferências e audiências públicas; a gestão participativa do orçamento e a iniciativa popular de projetos de lei e de planos programas e projetos de desenvolvimento urbano.

CONCLUSÃO

O estudo avaliou a consolidação do Plano Diretor de Dourados, mediante análise do estágio de consolidação dos 65 (sessenta e cinco) instrumentos previstos por esta Lei Municipal. Desses instrumentos, foi possível constatar que 18% permanecem inexistentes (aguardando regulamentação), enquanto 9% já dispõe de regulamentação, porém não estão ainda implementados. O quantitativo dos instrumentos existentes e implementados equivale a 71% do total daqueles que são previstos no Plano Diretor.

Embora o Plano Diretor apresente um índice de implementação de 71% é possível compreender que ainda há dificuldades para implementar o que foi determinado na Política Urbana municipal, seja por fraquezas internas da administração ou por ameaças oriundas do ambiente externo ao planejamento, bem como pelas transformações contínuas do espaço produzido.

Sobre o Sistema de Planejamento Municipal (SISPLAM), o estudo revelou que 92% dos órgãos e entidades com representatividade no referido sistema estão instituídos e implantados, dos quais 77% são atuantes e 23% não possuem atuação na política urbana.

Quando analisados na forma de grupos setorizados é possível determinar que o G4 (Instrumentos de Viabilização Financeira do Desenvolvimento Urbano) foi o único grupo que apresentou um nível de 100% de implementação. O G6 (Instrumentos Jurídicos e Políticos) apresentou o segundo maior nível de implementação 86%, enquanto o G5 (Instrumentos de Gestão) alcançou a terceira colocação, dispondo de uma implementação de 72%. O G2 (Instrumentos de Planejamento e Ordenação do Espaço Urbano e Rural) e G3 (Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano) apresentaram 66% de implementação enquanto o G1 (Instrumentos da Execução da Política de Desenvolvimento Municipal) apresentou o índice mais baixo de implementação, com 46%. Não obstante, a pesquisa não dispôs de instrumentos metodológicos que fossem suficientes para avaliar os resultados práticos obtidos pela implementação de cada instrumento no alcance dos objetivos pretendidos pela Política Urbana e pelo próprio Plano Diretor, permitindo apenas a análise do ponto de vista formal e normativo da consolidação desses instrumentos.

Sobre a revisão e atualização do Plano Diretor de Dourados, compreende-se a necessidade da atuação do Poder Público principalmente em três vertentes: 1) capacitação técnica de agentes municipais; 2) desenvolvimento da formação política da sociedade e 3) instituição de uma equipe de planejamento urbano e desenvolvimento de estudos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1998) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 de fevereiro/2014.

BRASIL. 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. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acessado em: 22 de outubro/2011.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: Agenda 21**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: 24 de fevereiro/2014.

COMISSÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA AGENDA 21 NACIONAL. **Agenda 21 brasileira: resultado da consulta nacional**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/consulta2edicao.pdf>. Acesso em: 24 de fevereiro/2014.

CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA. **Carta de Atenas**. Atenas 1933. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4xLSuqifQEUI:portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do%3Fid%3D233+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso: 19 de janeiro/2014.

CORDEIRO, CÉSAR. Ampliação do Perímetro Urbano é positiva diz Nogueira. **Dourados Agora**: online. Disponível em: <<http://www.douradosagora.com.br/noticias/dourados/ampliacao-do-perimetro-urbano-e-positiva-diz-nogueira>>. Acesso em: 03 de julho/2012.

DOURADOS. Lei n. 3.480 de 30 de setembro de 2011. Dispõe sobre alteração do perímetro urbano da cidade de Dourados. **Diário Oficial**, Dourados-MS, ano XIII, n 3.099, p. 45, out., 4. trim. 2011. Disponível em: <<http://www.dourados.ms.gov.br/Servi%C3%A7os/Buscanosite/tabid/1132/language/pt-BR/Default.aspx>>. Acesso em 7 de fevereiro/2014.

DOURADOS. Lei n. 72, de 30 de dezembro de 2003. Institui o Plano Diretor de Dourados, cria o Sistema de Planejamento Municipal e dá outras providências. **Diário Oficial**, Dourados-MS, ano v, n 1.180, p. 24, dez/jan., 4. trim. 2003. Disponível em: <<http://www.dourados.ms.gov.br/Default.aspx?TabID=93&Pagina=60#>>. Acesso em: 18 de julho/2011.

ENCONTRO INTERNACIONAL DE ARQUITETOS. **Carta de Machu Picchu**. Machu Picchu 1977. Disponível em: <

<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=250>>. Acesso em: 03 de março/2014.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Dados estatísticos e indicadores sociais** – Dourados - MS 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acessado em: 28 de junho/2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo**. Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005 – 92 p.

MOREIRA, Daniel Augusto. **O Método Fenomenológico na Pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

SABINO, Victor D.; PEREIRA, Joelson G.; ALMEIDA, Graciela G. de; Silva, Ana Paula V. da; MORAES, Douglas N. de. **Diagnóstico estratégico sobre a ocupação de áreas de vulnerabilidade ambiental na cidade de Dourados-MS**. Anais ENEPE 2012. Dourados, Brasil, 22-24 outubro 2012, Universidade Federal da Grande Dourados. P. 1-17.

RIBEIRO, Luís Carlos. **Ribeiro: arquitetura, urbanismo e meio ambiente exercício de cidadania**. Dourados, MS: Edição do autor, 2008.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. **A problemática ambiental e o processo de urbanização no Brasil**. In: GRIMBERG, Elisabeth (Org.) Ambiente urbano e qualidade de vida. São Paulo: Pólis, 1991. (Pólis Publicações, 3).

Fontes Consultadas

NOGUEIRA, Antonio Luiz. **Entrevista I**. [Nov. 2013]. Entrevistador: Victor Dengo Sabino. Dourados-MS, 2014.

SCHAUST, Gerson. **Entrevista II**. [Nov. 2013]. Entrevistador: Victor Dengo Sabino. Dourados-MS, 2014.

ISHY, Elias. **Entrevista III**. [Dez. 2013]. Entrevistador: Victor Dengo Sabino. Dourados-MS, 2014.

APÊNDICE

**Trabalho de Conclusão de Curso “AVALIAÇÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO
PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE DOURADOS”**

Questionário 1

Objetivo: Obter dados e informações que subsidiem a elaboração de diagnóstico ambiental e institucional do município face à vulnerabilidade urbana.

Data: ____ / ____ / ____

Responsáveis: _____
Victor Dengo Sabino - UFGD

Joelson Gonçalves Pereira - UFGD

Conforme Plano Diretor

1. Art. 25 - Instrumentos da execução da política de desenvolvimento municipal.

Instrumentos	Existe?		Está implementado ?	
	Sim	Não	Sim	Não
Plano de Desenvolvimento Rural				
Plano de Desenvolvimento Ambiental				
Plano de Desenvolvimento dos Sistemas de Abastecimento de Água e Tratamento de Esgoto				
Plano de Desenvolvimento Energético				
Plano de Desenvolvimento de Transportes Intermodal				
Plano de Desenvolvimento dos Distritos Municipais				
Plano de Desenvolvimento da Produção Agropecuário				
Plano de Desenvolvimento Industrial				
Plano de Desenvolvimento Turístico				
Plano de Desenvolvimento Habitacional				
Plano de Desenvolvimento das Comunidades Indígenas				
Plano de Desenvolvimento de Saúde Pública				
Plano de Desenvolvimento Educacional				

2. Art. 30 – Instrumentos de planejamento e ordenação do espaço urbano e rural.

Instrumentos	Existe?		É implementado?		
	Sim	Não	Sim	Não	Parcialmente
A organização do território municipal					
As zonas especiais de interesse difuso (ZEID) urbano e rural					
As zonas especiais de interesse social (ZEIS)					
As zonas especiais de interesse urbanístico (ZEIU)					
Os planos locais					
Os planos, programas e projetos setoriais					
O uso e da ocupação do solo urbano de Dourados					
O parcelamento do solo					
A guia de diretrizes urbanísticas (GDU)					

3. Art. 30 - Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.

Instrumentos	Existe?		É implementado?		
	Sim	Não	Sim	Não	Parcialmente
O parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios					
O direito de preempção					
A outorga onerosa do direito de construir e a outorga onerosa de alteração do uso do solo					
As operações urbanas consorciadas, negociadas, e/ou compulsórias					
A transferência do direito de construir					
O tombamento de imóveis, edificações, equipamentos e mobiliário urbano					
O estudo de impacto de vizinhança					
O estudo de impacto ambiental					
A desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social					

4. Art 30 – Instrumentos de viabilização financeira do desenvolvimento urbano.

Instrumentos	Existe?		É implementado		
	Sim	Não	Sim	Não	Parcialmente
Os incentivos e benefícios fiscais e financeiros					
O fundo municipal de urbanização					
O fundo municipal de desenvolvimento					
O fundo municipal de meio ambiente					
O fundo municipal de habitação					
A contribuição de melhoria					
O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) com alíquotas diferenciadas de acordo com a localização e o uso do imóvel					

5. Art 30 – Instrumentos de gestão.

Instrumentos	Existe?		É implementado		
	Sim	Não	Sim	Não	Parcialmente
O referendo popular e o plebiscito					
Os debates, as conferências, as audiências e as consultas públicas					
A iniciativa popular de projeto de lei e de planos programas e projetos de desenvolvimento urbano					
A assistência técnica e jurídica gratuita					
As Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual					
A Gestão Participativa do Orçamento					
O Plano Plurianual					

6. Art 30 – Instrumentos jurídicos e políticos.

Instrumentos	Existe?		É implementado		
	Sim	Não	Sim	Não	Parcialmente
O usucapião especial de imóvel urbano					
A concessão de uso especial para fins de moradia					
A concessão de direito real de uso					
As regularizações fundiárias					
A servidão administrativa					
As limitações administrativas					
O direito de superfície.					

7. Sobre o aumento do perímetro urbano de Dourados, descreva pontos positivos e negativos.

8. No Art. 6º do Plano Diretor, ficou criado o Sistema de Planejamento Municipal (SISPLAM), com a finalidade de obter a cooperação conjunta e participativa entre o Poder Público e a comunidade na execução da Política de Desenvolvimento e da Política Urbana do Município, bem como na elaboração e implementação das políticas Setoriais do Município e do presente Plano Diretor. Foi determinado que o SISPLAM seria composto pelos seguintes órgãos (quadro abaixo), esses órgãos tem participado e contribuído nas decisões sobre o desenvolvimento de Dourados:

Órgãos	Está implantado?		É atuante		
	Sim	Não	Sim	Não	Parcialmente
Conselho Municipal do Plano Diretor –CMPD					
Conselhos Regionais Municipais – COREMs					
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU					
Conselho Municipal de Desenvolvimento – CMD					
Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDAM					
Conselho Municipal de Habitação Popular – CMHAB					
Conselho do Orçamento					

Participativo – COP					
Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAN					
Secretaria Municipal de Fazenda – SEMFA					
Secretaria Municipal de Indústria Comércio e Turismo – SEICTUR					
Secretaria Municipal de Serviços Urbanos – SEMSUR					
Secretaria Municipal de Infra-estrutura - SEINFRA					
Agência Municipal de Habitação - AgHAB					

9. De acordo com sua opinião, o Plano Diretor Municipal como Lei Municipal tem sido executada e fiscalizada no município? Justifique.