

A LEI, O PLANO E AS PEQUENAS CIDADES: ANÁLISE DO ZONEAMENTO DO PLANO DIRETOR DE AMARGOSA-BA

THE LAW, THE PLAN AND THE SMALL CITIES: ANALYSIS OF THE ZONING OF THE MASTER PLAN OF AMARGOSA-BA

João Soares Pena*
Larissa Grazielle Silva dos Santos**

RESUMO

Este artigo busca contribuir com uma breve revisão histórica para a temática do planejamento urbano em pequenas cidades, com enfoque na elaboração de Planos Diretores no pós-Estatuto da Cidade. Metodologicamente baseado em um estudo de caso, desenvolve-se uma análise crítica da proposta de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo no Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (PDDM) do município de Amargosa – Bahia - Brasil, elaborado em 2006, em decorrência do fim do prazo de cinco anos estabelecido pelo o Estatuto para que municípios inclusos na obrigatoriedade, revisassem ou elaborassem Planos Diretores. Dispondo de modestas estruturas administrativas e reduzido preparo técnico e instrumental, no Brasil, as condições para que pequenas cidades exerçam práticas básicas de planejamento e gestão urbana com êxito tornam-se limitadas. Nesse cenário, mantendo-se no nível do discurso, o planejamento urbano materializa o abismo entre a retórica (representada por uma lei, um plano, um projeto) e a prática.

Palavras-chave: Planejamento urbano em pequenas cidades. Plano Diretor pós-Estatuto da Cidade. Amargosa-BA.

ABSTRACT

This article seeks to contribute with a brief historical review of the theme of urban planning in small towns, with a focus on the elaboration of Master Plans after Estatuto da Cidade. Methodologically based on a case study, a critical analysis of the Land Use and Occupation Zoning proposal in the Master Plan for Municipal Development (PDDM) of the municipality of Amargosa - Bahia - Brazil, prepared in 2006, due to the end of of the five-year period established by the Statute for municipalities included in the obligation to review or prepare Master Plans. With modest administrative structures and reduced technical and instrumental preparation, in Brazil, the conditions for small cities to carry out basic urban planning and management practices successfully become limited. In this scenario, remaining at the level of discourse, urban planning materializes the abyss between rhetoric (represented by a law, a plan, a project) and practice.

Keywords: Urban planning in small towns. Post-City Statute Master Plan. Amargosa-BA.

Recebido: 08/10/2022

Aceito: 14/02/2023

*Urbanista pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Mestre e Doutor em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (PPGAU/UFBA). Email: joaopena.88@gmail.com

**Urbanista pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Mestra em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (PPGAU/UFBA). Email: Larissagssantos@gmail.com.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) dotou o Plano Diretor da condição de peça técnica indicativa de usos e formas de ocupação do solo, bem como, de estratégias de desenvolvimento e expansão urbana. O Plano Diretor tornou-se o instrumento responsável pela regulamentação e controle dos usos e do processo de ocupação do solo urbano. Assim, o Estado brasileiro passou a utilizar o Plano Diretor como instrumento integrante do ordenamento jurídico ao exercer seu poder regulatório sobre o território. A abrangência de atuação desse poder ainda foi ampliada pela CF/1988, passando a contemplar todo o espaço municipal, ou seja, a zona urbana e a zona rural.

Ademais, constitucionalmente o processo de elaboração dos Planos passou a ser politizado. Tal politização foi conquistada na década de 1990 e caracterizada pela inclusão e ampliação da participação popular nos processos decisórios de gestão municipal. Caracterizando-se como um processo inovador por introduzir de forma inédita um capítulo específico para o tratamento da Política Urbana, o Capítulo II, Título VII, composto pelos artigos 182 e 183. Ainda que representasse um avanço, tal Capítulo estava aquém das reivindicações pela Reforma Urbana pleiteadas ao longo da década de 1980.

Quanto à obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, a primeira menção constitucional é o aspecto quantitativo. Desse modo, a CF/1988 estabelece que: “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.” (Art. 182, § 1º).

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, regulamentou os artigos 182 e 183 e reiterou o Plano Diretor como instrumento de execução da política urbana. Para além do critério do porte populacional, o Estatuto estendeu a obrigatoriedade aos municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, inseridos em áreas de interesse turístico, em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e aqueles nos quais o poder público pretendesse utilizar os instrumentos definidos no § 4º do Art. 182 da Constituição Federal.

O Estatuto fixou o prazo de cinco anos para que os municípios que se enquadrassem em seu Art. 41¹, Incisos I e II, elaborassem seus Planos Diretores e no caso do município já possuir um Plano, o mesmo prazo valeria para editá-lo de acordo com as novas determinações². Para as demais hipóteses, não foi estipulado um prazo. Contudo, entende-se que a obrigatoriedade surge a partir do momento em que o município se enquadrava na hipótese legal.

Na altura do encerramento do prazo legal, o ConCidades, a época órgão de natureza deliberativa e consultiva, subordinado ao Ministério das Cidades, instituiu a Resolução nº 34 (01 de julho de 2005),

¹ Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

^I - com mais de vinte mil habitantes;

^{II} - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

^{III} - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

^{IV} - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

^V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

^{VI} - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

² Para o Estatuto (2001), o descumprimento da obrigatoriedade em editar o Plano Diretor acarretaria como consequência ao gestor municipal, a privação ao seu município do principal “instrumento de planejamento do desenvolvimento e crescimento urbano”, impossibilitando-o de utilizar importantes instrumentos de política urbana previstos na Constituição Federal/1988. Não editar o Plano Diretor nas hipóteses previstas no art. 41, incisos I e II da lei federal 10.257/2001, no prazo previsto no art. 50 da mesma lei, como deixar de promover a sua atualização no prazo previsto no art. 40 §3º, sujeita aos gestores públicos à responsabilização por improbidade administrativa, nos termos do art. 52, VII do Estatuto da Cidade.

Em relação à sua inserção regional, conforme dados do IBGE, Amargosa qualifica-se como Centro Local de Zona B (4B), referindo-se a sua relevância e centralidade no contexto da rede urbana estadual. Nesse subnível, a média populacional é inferior a 25 mil habitantes (variando entre 15 mil e 35 mil). Os Centros de Zona B são mais numerosos na Região Nordeste, onde se localizam 100 das 251 cidades brasileiras que se enquadram nesta classificação. Os dados são analisados pela ordem das ligações entre as cidades, que varia entre 1 e 4. Ligações de ordem 1 são as maiores; implicam que há um maior fluxo entre duas cidades, e representa também uma maior dependência nesse quesito de uma cidade para a cidade destino analisada. Ligações de ordem 4, a que Amargosa pertence, são mais fracas e estabelecem menor dependência entre as cidades analisadas.

Conforme consta na Avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa, realizada em 2010, o município pertencia à Tipologia Municipal H⁴, correspondente aos centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza. Pobreza esta já transparente em 2006, época da elaboração do Plano, relatada pelos Diagnósticos de Leitura da Cidade⁵ produzidos pela empresa encarregada da elaboração do Plano Diretor, que sinalizavam problemas estruturais de base nos sistemas de esgotamento sanitário, água encanada e coleta de lixo.

Com dependente inserção regional e indícios de desestruturação do espaço físico, é possível questionar se pequenas cidades como Amargosa teriam reais estruturas administrativas e preparo técnico para aplicar as estratégias de desenvolvimento previstas pelo Estatuto da Cidade através do conteúdo mínimo do Plano Diretor. Assim, este artigo estrutura essa problematização em quatro partes: I) essa presente introdução; II) uma análise do processo de elaboração do plano, mediante a obrigatoriedade legal; III) um enfoque crítico dos parâmetros urbanísticos na proposta de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo contida no Plano e a realidade amargosense; e IV) as considerações finais.

O PLANO, OBRIGATORIEDADE E ELABORAÇÃO

O Estado da Bahia possui 417 municípios, dentre os quais 370 possuem população de até 50 mil habitantes. Em uma minoria, apenas 47 municípios contam com um total superior a 50 mil habitantes e somente dois, incluindo a capital Salvador, têm uma população superior a 500 mil habitantes. Isto significa que, em termos populacionais, 88% dos municípios baianos são de pequeno porte, consequentemente colocando as pequenas cidades como elementos importantes para a compreensão da dinâmica urbana no estado (Bahia, 2017).

Segundo o Censo Demográfico do IBGE, no ano 2000 Amargosa contava com uma população de 31.108 habitantes, ou seja, em julho de 2001, após a instituição da Lei 10.257/01, Amargosa já pertencia ao conjunto de municípios brasileiros obrigados a elaborar um Plano Diretor.

Elaborado pela empresa Dinâmica Urbana Consultoria, discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo então prefeito Valmir Sampaio, o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (PDDM) de Amargosa foi instituído pela Lei Complementar n°. 012, em 14 de dezembro de

⁴ Coordenado pela pesquisadora Aparecida Netto Teixeira, neste relatório referente à avaliação do Plano Diretor Participativo de Amargosa, foi utilizada a tipologia municipal produzida pelo Observatório das Metrôpoles (trabalho coordenado por Tânia Bacelar) e reformulada por Ermínia Maricato para o Plano Nacional de Habitação (PLANAB) e também, a tipologia produzida pelo Observatório Metrôpoles sobre o grau de integração dos municípios às metrôpoles, especificamente para os municípios situados em regiões metropolitanas.

⁵ Em Amargosa foram elaborados pela empresa Dinâmica Urbana Consultoria dois relatórios/diagnósticos que antecederam e subsidiaram a elaboração do PDDM, esses foram: o Relatório de Leitura da Cidade (Parte I - Perfil Urbanístico Local; Parte II - Análises Setoriais; Parte III - Análise de Design da Cidade Desejada) e o Relatório Final do Plano Diretor.

2006⁶. A elaboração do PDDM se deu em um contexto político marcado pela elaboração do Plano Popular Estratégico de Gestão e Afirmação Democrática por uma Amargosa Sustentável (PEGADAS), instituído no início da gestão municipal (2005 -2008), pelo Decreto Municipal de 15 de março de 2005. Esse Plano marcou a implementação do processo de planejamento participativo em Amargosa, com a definição das principais intervenções no âmbito do desenvolvimento municipal, para um horizonte de 10 anos, tendo como referências a Constituição Federal, a Agenda 21 e a Lei Orgânica do Município.

Formalizado como Lei Municipal e adequado à Lei Federal n.º 10.257/01, o PDDM de Amargosa estabelece a Matriz de Desenvolvimento Municipal, definindo as diretrizes do Modelo Territorial e das Políticas Públicas de Desenvolvimento Municipal. Cria também, o Sistema Participativo de Desenvolvimento Municipal, habilitando os instrumentos jurídico-normativos de desenvolvimento municipal.

A Comissão Social Institucional do PDDM de Amargosa foi integrada por dois representantes do Executivo Municipal – o então, Secretário de Educação e o Diretor de Infraestrutura – e por seis representantes da comunidade.

Quanto ao processo participativo, foram realizadas quatro reuniões territoriais e duas audiências públicas e, assim, considerou-se cumprir a almejada gestão democrática definida pelo Estatuto da Cidade. Claramente, ao se atentar para o resultado obtido pelo dito processo participativo do referido PDDM de Amargosa, nota-se que as reuniões e as audiências realizadas com a comunidade surtiram efeito no sentido de captar as demandas solicitadas pelos moradores presentes, mas pouco ou nada foram articuladas às questões mais estruturais propostas para a cidade relativas ao sistema viário, ao zoneamento, aos parâmetros urbanísticos.

Cumpre previamente informar que, à época da elaboração do PDDM, o município não possuía outro Plano Diretor e/ou de Lei de Uso e Ocupação do Solo, dispondo apenas das normativas do Código de Obras (Lei Complementar Municipal n.º 01/93) e do Código de Posturas Municipais (Lei Complementar Municipal n.º 02/93).

Como já mencionado, desde 2001 Amargosa já pertencia ao conjunto de municípios brasileiros obrigados, por lei, a elaborar um Plano Diretor. Dessa maneira, nota-se que a elaboração do PDDM de Amargosa em 2006, na verdade, decorreu do fim do prazo de cinco anos estabelecido pelo o Estatuto da Cidade para que municípios inclusos nessa obrigatoriedade, impreterivelmente, revisassem ou elaborassem Planos Diretores.

Acredita-se que o ato de Amargosa protelar a elaboração de um Plano, até o final do prazo definido pelo Estatuto da Cidade, se deu pelas mesmas razões que outros municípios de igual porte também o fizeram. Em suma, essas razões referiam-se a dificuldades operacionais e ao desafio enfrentado por pequenos municípios em instituir, com eficácia, os instrumentos do Estatuto da Cidade.

Para Montandon e Santos Júnior (2011), o fato é que dispondo de pequenas estruturas administrativas e reduzido preparo técnico e instrumental, as condições para que pequenos municípios exerçam práticas básicas de planejamento e gestão urbana tornam-se limitadas. Ademais, a maioria deles depende de transferências de recursos de origem estatal e da União, ficando o investimento para o desenvolvimento urbano praticamente sujeito à mediação política no âmbito estadual e federal.

⁶No ano de 2021, o município de Amargosa iniciou o processo de revisão do Plano Diretor. De acordo com a gestão municipal, a previsão para realização da audiência final e aprovação pela Câmara Municipal seria para o primeiro semestre de 2022. Atualmente em 2023, o município de Amargosa ainda realiza discussões na Câmara Municipal para ajustes das propostas de zoneamento e parâmetros urbanísticos.

O próprio Ministério das Cidades ao elaborar e publicar o guia “Plano Diretor Participativo – Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos”, publicado em 2005, reconheceu o desafio e a dificuldade dos pequenos municípios para elaborar seus Planos Diretores. Ao afirmar que

A nossa experiência de planejamento urbano, exceto práticas localizadas, está voltada para as grandes e médias cidades. O próprio Estatuto das Cidades traz, no seu conteúdo, essa concepção. Grande parte dos seus instrumentos está direcionada aos processos de verticalização, de expansão periférica ou de falta expressiva de moradias, característicos dos municípios de médio e grande porte. Portanto, abordar o tema “Planos Diretores para Pequenos Municípios”, é iniciar uma reflexão para construir novos parâmetros que contemplem uma diversidade de situações muito mais abrangente que o simples critério de população. É muito diferente planejar o pequeno município localizado em região metropolitana, na região amazônica, nas novas fronteiras agrícolas do centro-oeste ou nas antigas colônias do Sul do Brasil. É preciso incorporar outras variáveis – localização, densidade demográfica, crescimento populacional, dinamismo da economia, dimensão territorial, formação histórica, inserção regional, dentre outros. (BRASIL, 2005, p.68).

Porém, o que se observa é que, independente das especificidades das demandas e da capacidade administrativa dos pequenos municípios, ao se tornarem obrigados por Lei a elaborar Planos Diretores, automaticamente lhes foi atribuída a responsabilidade constitucional de exercer o controle sobre o uso e ocupação do solo.

Assim, o objetivo fundamental do Plano Diretor é estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada. (cf. Estatuto da Cidade). A questão é, diante aos entraves estruturais, institucionais e técnicos, tal determinação era capaz de emergir do corpo da Lei para a realidade urbana nas pequenas cidades?

Após sua instituição, o Estatuto da Cidade ofereceu para as cidades brasileiras um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre os seus territórios. Além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbana, relacionada à ampliação da abrangência dos Planos Diretores e do alcance dos princípios que norteavam o desempenho da função social da cidade e da propriedade.

Esses novos instrumentos de natureza urbanística estavam “[...] voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo [...]” (ROLNIK, 2001, p.1). Nesse sentido, destacam-se os parâmetros urbanísticos, instrumentos de caráter jurídico e urbanístico, concebidos ou redefinidos no âmbito do Estatuto da Cidade, com o intuito de induzir de forma mais eficaz o controle do uso e ocupação do solo e de possibilitar melhor cumprimento da função social da cidade. (Rolnik, 2001).

Para Braga (1995), os parâmetros urbanísticos consistem em valores e índices que deveriam fixar aspectos relevantes relativos à densidade e a paisagem urbana. Os parâmetros urbanísticos incidem sobre a cidade em paralelo com o zoneamento. Sobre esse aspecto Souza (2008, p.218) aponta que

Os instrumentos típicos do Urbanismo são, juntamente com o zoneamento de uso e ocupação do solo, os vários tipos de índices ou parâmetros que regulam a densidade e a forma de ocupação do espaço (gabarito, afastamentos, taxa de ocupação, índice de permeabilidade etc.). Tais instrumentos vinculam-se, muito fortemente, à dimensão “física” do planejamento urbano.

Ainda de acordo com Souza (2008, p.), os parâmetros urbanísticos podem ser categorizados, aproximadamente, em cinco grupos gerais, no que tange a seu potencial de influenciar as atividades dos agentes modeladores do espaço urbano. Esses grupos classificam-se como: informativos, estimuladores, inibidores, coercitivos e outros.

Os instrumentos classificados como informativos compreendem os sistemas e meios de divulgação de informações mais necessárias e relevantes sobre potencialidades ou vulnerabilidades do meio urbano para um ou vários grupos de modeladores. O grupo dos instrumentos estimuladores engloba aqueles instrumentos responsáveis por estimular, desde os empreendedores privados até a população, a agir sobre o urbano. Os instrumentos categorizados como inibidores tratam-se de instrumentos mais contundentes, visto que, sua aplicação limita-se à margem de manobra dos agentes modeladores do espaço urbano. Já os coercitivos são instrumentos ainda mais contundentes que os inibidores, pois, além de limitar, são responsáveis por expressar uma proibição e estabelecer limites legais precisos para as atividades dos modeladores. Por fim, agrupados como outros, estão aqueles instrumentos cuja aplicação não consiste propriamente em influenciar a ação dos agentes modeladores do espaço urbano, tendo na verdade, outros objetivos, como auferir recursos adicionais. (Souza, 2008).

Como se vê, cada grupo abrange instrumentos de natureza muito diversa no que concerne aos seus efeitos sociais mais amplos. Há instrumentos cujo caráter é eminentemente de promoção de justiça social, como o IPTU progressivo; e há outros que, diversamente, procuram beneficiar grupos específicos, como ocorre com os incentivos fiscais relativamente aos empresários – que na realidade, trata-se de um instrumento cujo uso, cada vez mais frequente, é de legitimidade não poucas vezes duvidosa do ponto de vista dos interesses objetivos da maioria da população. Por fim, há instrumentos de natureza essencialmente maleável, os quais, dependendo das circunstâncias de sua aplicação, poderão acarretar benefícios ou malefícios: é o que acontece com as regulações de uso do solo. (Souza, 2008).

As regulações de uso do solo, convencionalmente, expressam-se nos Planos Diretores por meio da técnica de zoneamento “funcionalista”, que consiste na separação de usos e densidades. Souza (2008, p.218) afirma que “[...] o caráter “funcionalista” do zoneamento convencional incorpora e acoberta a sua dimensão socialmente excludente e conservadora, a qual pode ser menos ou mais forte ou explícita.”

Como sinalizou o autor acima mencionado, o zoneamento e os parâmetros urbanísticos vinculam-se à dimensão física do planejamento urbano. Porém, eles não devem ser analisados apenas sob essa perspectiva. O zoneamento e os parâmetros urbanísticos carregam uma vocação interdisciplinar, esbarrando no campo social, no direito urbanístico, tributário, ambiental. (Souza, 2008).

No PDDM de 2006, a cidade de Amargosa foi dividida nas seguintes zonas de uso e ocupação: Zona Residencial Consolidada (ZR 1); Zona Residencial Estruturada (ZR 2); Zona Residencial Desestruturada (ZR 3); Zona Residencial Prioritária (ZR 4); Zona Industrial (ZI); Zona de Comércio e Serviços (ZCS); Zona de Interesse Histórico (ZIH); Zona de Expansão Urbana (ZEX); Zona de Proteção Ambiental (ZPA); e Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Com base nessa divisão, foram definidas dez zonas de uso, mesclando as categorias de uso residencial unifamiliar; residencial multifamiliar; comércio/serviço, misto e industrial.

O Plano estabeleceu as regras para o parcelamento do solo urbano discriminadas em seu Anexo II – Quadros e Tabelas (A.II – 1 - Parâmetros Urbanísticos), com a definição da localização; usos permitidos; índice de utilização (IU); índice de permeabilidade (IP); índice de ocupação (IO); lote mínimo; recuo mínimo e gabarito para as respectivas zonas.

De acordo com o glossário do referido PDDM (2006, p. 91), as definições para o IO e o IP seriam:

Índice de Ocupação (IO): Relação entre a área da projeção da edificação e a área total do lote ou terreno em que está construída.

Índice de Permeabilidade (IP): Relação entre a área permeável, que possibilita a absorção natural de líquidos, e a área total do lote ou terreno.

A definição do Índice de Utilização (IU) não constava no glossário do PDDM/Amargosa, porém, entende-se que no Plano ele equivalha ao Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) definido pelo Estatuto da Cidade.

A escolha do Zoneamento e dos parâmetros urbanísticos definidos pelo PDDM de Amargosa como instrumento de ênfase de análise do corpo da Lei deve-se ao fato de que, constitucionalmente, o zoneamento integra o processo de planejamento permanente de cada município. Para Souza, o zoneamento, na qualidade de zoneamento de uso do solo, constitui o coração do Urbanismo e foi consumado como instrumento de planejamento urbano por excelência. (Souza, 2008).

No entanto, Fonseca e Matias (2008) alertam que, geralmente, as prefeituras municipais propagam em seus Planos Diretores escalas de zoneamento urbano simplesmente para cumprir a exigência do texto constitucional. Como resultado, tem-se nos Planos Diretores propostas de zoneamento com pouca ou nenhuma inovação, baseadas em estudos inconsistentes, delimitando, impondo restrições e distribuindo atividades nos espaços urbanos que nem sempre são adequadas. Por fim, instituem-se zonas que não refletem a realidade e muito menos as especificidades das áreas sobre as quais legislam.

ANÁLISE CRÍTICA DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS DO PDDM: CORPO DA LEI X A REALIDADE AMARGOSENSE

Compreende-se que a incorporação e aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade fundamentam-se em sua relação com o cumprimento da função social da propriedade e, conseqüentemente, nas estratégias de desenvolvimento urbano previstas no Plano Diretor. A incorporação de parâmetros urbanísticos objetivos na orientação da regulamentação do uso e ocupação do solo urbano deve ser um diferencial importante dos Planos Diretores, sob o ponto de vista da sua aplicabilidade.

Após avaliar Planos Diretores Participativos oriundos de diversos municípios brasileiros, a Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (2011, p.34) evidenciou

[...] uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano. Tal inadequação gera uma insuficiência no que se refere à definição de conceitos e parâmetros urbanísticos, a demarcação dos instrumentos no território e a definição de prazos para implementação e operacionalização de procedimentos administrativos entre outros aspectos. Mesmo que alguns instrumentos requeiram regulamentação específica ou que suponham detalhamento de seu modo de operar em regulamento próprio, aquilo que cabe ao Plano Diretor definir, especialmente a incidência dos instrumentos no território, de um modo geral esta precariamente disposto nos Planos Diretores.

A evidência narrada pela pesquisa mencionada foi confirmada para o caso do Plano Diretor de Amargosa, por meio da análise do Relatório de Leitura da Cidade, produzido no processo de elaboração do Plano. Observou-se que o aludido diagnóstico possui um conteúdo pouco consistente e, percorrendo suas poucas páginas é possível vislumbrar uma leitura rasa da realidade amargosense.

Como citado, a inadequação dos diagnósticos gera uma insuficiência no que se refere à definição de conceitos e parâmetros urbanísticos.

Sabe-se que os parâmetros urbanísticos, ao lado do zoneamento, caracterizam-se como as principais ferramentas de uso e ocupação do solo. Deste modo, se os parâmetros urbanísticos se apresentam de modo inadequado, a legislação de uso e ocupação do solo também se torna inadequada e inaplicável.

Tanto os parâmetros urbanísticos, como o zoneamento, variam de município para município, dado que, a legislação municipal é quem regula sua aplicação. No PDDM/ Amargosa, sobre cada zona incidem determinados parâmetros urbanísticos, com exceção das ZIH, ZPA e das ZEIS.

Conforme enunciado pela Avaliação dos Planos Diretores Participativos, a maioria dos municípios brasileiros não define parâmetros urbanísticos em seus Planos Diretores. Entre os que abordam o assunto, concluiu-se que houve reduzida preocupação em viabilizar de fato tais parâmetros, incorporando-os ao corpo da Lei sem avaliar sua pertinência em relação ao território.

Assim, com o propósito de melhor avaliar a pertinência dos parâmetros urbanísticos dispostos pelo PDDM em relação ao território amargosense, apresenta-se um quadro síntese. (Quadro 2). No quadro abaixo, as células coloridas facilitam identificar que as Zonas que permitem todos os tipos de usos arrolados, exceto a ZI, com as células em branco, indicando que os usos e índices são diferenciados. Em vermelho, chama-se atenção para os índices das ZCS e ZI que dobram o IU = 2,0, reduzem o IP = 0,3 e variam o IO = 0,7 ou 0,5.

Quadro 2 - Quadro síntese de usos permitidos e parâmetros urbanísticos de restrições de Ocupação

ZONA	LOCALIZAÇÃO	USOS PERMITIDOS	RESTRICÇÕES DE OCUPAÇÃO		
			IU	IP	IO
ZR 1	CENTRO	UNIFAMILIAR	1	0,4	0,6
		MULTIFAMILIAR	1	0,4	0,6
		COMÉRCIO / SERVIÇO	1	0,4	0,6
		MISTO	1	0,4	0,6
ZR 2	CAJUEIRO SANTA RITA URBIS II	UNIFAMILIAR	1	0,4	0,6
		MULTIFAMILIAR	1	0,4	0,6
		COMÉRCIO / SERVIÇO	1	0,4	0,6
		MISTO	1	0,4	0,6
ZR 3	SÃO ROQUE RODÃO	UNIFAMILIAR	1	0,3	0,7
		MULTIFAMILIAR	1	0,3	0,7
		COMÉRCIO / SERVIÇO	1	0,4	0,6
		MISTO	1	0,4	0,6

continua

conclusão

ZONA	LOCALIZAÇÃO	USOS PERMITIDOS	RESTRICÇÕES DE OCUPAÇÃO		
			IU	IP	IO
ZR 4	CATIRARA	UNIFAMILIAR	1	0,4	0,6
		MULTIFAMILIAR	1	0,4	0,6
		COMÉRCIO / SERVIÇO	1	0,4	0,6
		MISTO	1	0,4	0,6
ZEX	VAZIOS URBANOS	UNIFAMILIAR	1	0,4	0,6
		MULTIFAMILIAR	1	0,4	0,6
		COMÉRCIO / SERVIÇO	1	0,4	0,6
		MISTO	1	0,4	0,6
ZCS	-	UNIFAMILIAR	2	0,4	0,6
		MULTIFAMILIAR	2	0,3	0,7
		COMÉRCIO / SERVIÇO	2	0,3	0,7
		MISTO	2	0,3	0,7
ZI	-	COMÉRCIO / SERVIÇO	2	0,3	0,5
		INDUSTRIAL	2	0,3	0,5

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir do PDDM (2006) de Amargosa. 2017.

Através da análise do Relatório de Leitura da Cidade (2006), apresentam-se as normativas que regiam o planejamento urbano de Amargosa, anterior a elaboração do Plano Diretor em 2006. Tais normativas eram o Código de Obras (Lei Complementar Municipal n.º 01/93) e do Código de Posturas Municipais (Lei Complementar Municipal n.º 02/93).

Sobre o Código de Obras, o Relatório de Leitura da Cidade (2006, p.114) coloca,

Outra questão que merece destaque no Código de Obras é a referente ao plano de divisão das quadras em lotes urbanos residenciais. De acordo com o disposto no artigo 13, já se estabelece para todo o município um lote mínimo de 190 metros quadrados, resultante da multiplicação da testada mínima de 8 metros pela profundidade máxima de 24 metros (192 metros quadrados). O que impressiona nesta indicação nada mais é que a sua onipresença para todo o município em sua zona urbana. Ou seja, independente do tipo de ocupação residencial (alto, médio ou baixo padrão), as medidas são as mesmas, o que empurra para a ilegalidade residencial que, fora dos parâmetros legais, mas dentro do contexto construtivo da sua localidade, poderiam compor um ou mais níveis diferenciados de ocupação.

Por meio da análise do Quadro 1, é possível observar que os parâmetros do PDDM contradizem a crítica levantada pelo próprio diagnóstico. O Relatório criticou no Código de Obras (1993)⁷ a atribuição para todo o município de um mesmo valor referente ao lote mínimo, porém essa prática se repetiu no PDDM em relação à definição do Índice de Utilização (IU). Foi definido o mesmo IU para todas as Zonas, exceto as ZCS e ZI que tiveram seu valor dobrado em relação às outras zonas, contudo sem

⁷ AMARGOSA. [prefeitura] **Lei Complementar Municipal n.º 01/93**, institui o Código de Obras, 1993.

quaisquer justificativas técnicas. Dessa forma, não é possível verificar com maior clareza e precisão como o IU foi tratado e incluído no Plano Diretor.

No PDDM (2006), o IU equivale ao Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) definido pelo Estatuto da Cidade. O CAB é um número que, multiplicado pela área do lote, indica a quantidade máxima de metros quadrados que podem ser construídos em um lote, somando-se as áreas de todos os pavimentos. A função do CAB é indicar o quanto pode ser construído no lote, sem que a edificação implique em uma sobrecarga de infraestrutura para o Poder Público.

Ao definir que o valor desse índice é igual a 1 (um), o Plano está estabelecendo que o proprietário pode edificar uma área igual à área do lote que possui. A alteração desse valor para 2 (dois) pode acarretar ganhos especulativos aos proprietários, resultantes da variação do potencial construtivo do imóvel.

Em parceria com o CAB, que no PDDM é definido como Índice de Utilização (IU), o Índice de Ocupação (IO) funciona como um limitador do crescimento urbano, estabelecendo a forma como acontecerá a ocupação dos terrenos em determinada área da cidade ao longo dos anos. O IO é a razão entre a área ocupada e a área do lote, onde a área ocupada é a área da projeção horizontal do edifício no lote. Na prática, serve para limitar o quanto os investidores ou proprietários de lotes particulares poderão construir em suas propriedades.

No PDDM, define-se IO de 0,6 para a maioria das zonas. Esse valor varia entre os valores de 0,3, 0,5 ou 0,7 para os usos unifamiliar e multifamiliar no bairro do São Roque (ZR3), para usos multifamiliar, comércio/serviço e misto na ZCS e para os usos comércio/serviço e industrial na ZI. Novamente, não houve qualquer embasamento teórico ou técnico para fundamentar esses valores.

Estranhamente, o bairro do São Roque, definido pelo próprio Plano como um bairro com baixo padrão, possui a mesma taxa de ocupação da ZCS, zona que compreende em sua maior parte o bairro do Centro, definido como uma área de tipologia habitacional consolidada e com ocupações de padrão construtivo elevado.

Segundo o glossário contido no Plano, o Índice de Permeabilidade (IP) é “[...] a relação entre a área permeável, que possibilita a absorção natural de líquidos e a área total do lote ou terreno.” (AMARGOSA, 2006, p.91). Sua função é indicar o percentual de área não passível de ocupação de um lote que deva oferecer condições de infiltração de águas de chuva.

No PDDM, o IP é o mesmo para grande parte das zonas, definido em 0,4. A exceção é a redução para 0,3 nas mesmas zonas que tiveram o IO diferenciado, que são as dos usos unifamiliar e multifamiliar no bairro do São Roque (ZR3), para usos multifamiliar, comércio/serviço e misto na ZCS e para os usos comércio/serviço e industrial na ZI.

O Relatório de Leitura da Cidade (2006, p.152) descreveu sérios problemas de escoamento pluvial na sede municipal, atribuídos, em grande parte, às construções de novos loteamentos e também, sinalizou a ausência de um plano ou projeto em relação a esse tipo de problema.

Não havendo um plano e um projeto no tocante ao escoamento pluvial, o problema vai se agravando [...] as implantações de loteamentos, logradouros e as ocupações do solo urbano não são devidamente executadas em harmonia com um sistema planejado de escoamento pluvial, o que dificulta em muito a solução para esse escoamento. É comum durante as fortes chuvas a vida urbana ser transtornada, pois, até mesmo o uso dos meios naturais de escoamentos como meio receptor das tributações pluviais urbanas e pré-urbanas não serem bem aproveitados.

Mais uma vez, os parâmetros urbanísticos estabelecidos pelo PDDM/Amargosa contradizem o estudo produzido pelo Relatório. A elaboração do PDDM seria oportuna para realizar estudos criteriosos no tocante ao escoamento pluvial e assim, propor controle e restrições de ocupação que pudessem solucionar ou amenizar o problema. Porém, percebe-se que não houve nenhum critério para definir os Índices de Permeabilidade (IP) por zona. A exemplo disso, a ZEX possui o mesmo IP de áreas já consolidadas e diagnosticadas com dificuldade de permeabilidade.

Além das restrições de ocupação definidas pelos parâmetros urbanísticos, o PDDM de Amargosa, também estabeleceu os usos permitidos por cada zona, classificados em: uso residencial unifamiliar, uso residencial multifamiliar, uso para comércio/serviços, uso misto e uso industrial (Quadro 3).

Quadro 3 - Quadro Síntese de Tipos de Usos Permitidos nas Zonas

ZONA	LOCALIZAÇÃO	USOS PERMITIDOS				
		RESIDENCIAL UNIFAM.	RESIDENCIAL MULTIF.	COMÉRCIO / SERVIÇO	MISTO	INDUST.
ZR 1	CENTRO	SIM	SIM	SIM	SIM	---
ZR 2	CAJUEIRO STA RITA URBIS II	SIM	SIM	SIM	SIM	---
ZR 3	SÃO ROQUE RODÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	---
ZR 4	CATIRARA	SIM	SIM	SIM	SIM	---
ZEX	VAZIOS URBANOS	SIM	SIM	SIM	SIM	---
ZCS	---	SIM	SIM	SIM	SIM	---
ZI	---	---	---	---	SIM	SIM

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir do PDDM (2006) de Amargosa. 2017.

No quadro síntese acima, chama-se atenção para o fato de todas as Zonas permitirem todos os tipos de usos arrolados, com exceção para a ZI. Não consta no texto legislativo uma justificativa que seja, para a definição de usos relacionados e para aqueles que foram diferenciados.

Sobre o zoneamento, Braga destaca que “É importante lembrar que quando se dispõe sobre as atividades urbanas, está se dispondo sobre as pessoas, ou melhor, sobre os grupos sociais que exercem estas atividades”. Aparentemente, o processo de elaboração do PDDM não respeitou essa premissa, visto que, não houve estudos detalhados para compreender a dinâmica urbana de Amargosa e legislar adequadamente sobre ela.

É possível perceber que os usos foram definidos apenas para cumprir o protocolo legal. Assim, em desconexo com os parâmetros especificados e sem demonstrar muito esforço técnico, foram permitidos os mesmo usos para todas as zonas da sede, com exceção para a ZI.

Dessa forma, nota-se que as restrições de ocupação e os usos permitidos atribuídos às zonas definidas pela proposta de zoneamento do PDDM não se articulam com a realidade urbana. Não houve um compromisso político-administrativo, em verificar a fundamentação técnica e a possibilidade de aplicação do que estava sendo proposto, antes da aprovação do texto final.

Para Sampaio (2012, p.14), em conclusão ao analisar as políticas públicas e a ação do Estado nas cidades médias e pequenas da Bahia, em relação aos Planos diretores, “nem as regras são claras

(pelo amontoado de leis), nem tampouco são obedecidas. Na maioria dos casos analisados por nós a transgressão é consentida pelo poder público, é a regra.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar a Resolução Nº 34 e o conteúdo do PDDM de Amargosa, nota-se a incorporação discursiva de instrumentos e diretrizes do Estatuto da Cidade no corpo da Lei, mas, também, foram observadas sensíveis ausências que corroboravam diretamente para que esses instrumentos não pudessem avançar do discurso legislativo para a aplicação prática. Ou seja, é possível perceber que no citado Plano cumpre-se o protocolo, os instrumentos aparecem no texto, mas sem definir o perímetro de atuação, o prazo para seu cumprimento e/ou remetem a leis específicas sem previsão para a elaboração.

Foi possível constatar que o PDDM de Amargosa não possui condições para sair do papel e emergir do discurso para a realidade prática quando se analisa a proposta de zoneamento e os parâmetros urbanísticos que incidem sobre as zonas de uso e ocupação do solo. Toda a proposta parece derivada de uma prática descompromissada com a realidade concreta, incluindo tanto o campo técnico como político.

Os relatórios elaborados anteriormente ao Plano – que, portanto, orientaram sua execução – possuem em seu texto, trechos que contradizem a própria redação final do Plano. As tipologias habitacionais propostas pelos relatórios não consideram o espaço físico externo e só versam sobre a condição das habitações de forma isolada.

As propostas para as Zonas consistem em legislações genéricas desconsiderando particularidades cruciais para o entendimento da cidade. Algumas zonas não possuem parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo, prejudicando diretamente o controle do uso e o porte (ou tamanho) dos lotes e das edificações. Nitidamente, alguns parâmetros urbanísticos foram importados da legislação e da realidade de outras cidades, pois, são totalmente impróprios para uma cidade de pequeno porte. Isto pode ser considerado um problema derivado do próprio Estatuto da Cidade, que desconsidera as desigualdades regionais e diferenças de dimensão e complexidade entre os municípios brasileiros.

No PDDM de Amargosa, os parâmetros não dialogam com a realidade urbana e em alguns casos, referem-se a valores e termos reproduzidos de outras cidades. Em resumo, pode-se até admitir que no Plano houve a incorporação de instrumentos básicos, porém, a perspectiva de aplicabilidade é insuficiente e limitada.

Assim, percebe-se que, aparentemente, os técnicos tiveram tempo, compromisso ou despende-ram algum esforço para conhecer a cidade de Amargosa, para assim produzir um Relatório de Leitura da Cidade e um Plano que realmente refletisse a realidade urbana. Tampouco os gestores políticos tiveram a responsabilidade de conferir e avaliar o conteúdo do texto final, antes da sua aprovação.

As diretrizes do zoneamento de uso e ocupação do solo e os parâmetros urbanísticos transformaram o documento em uma virtualidade de pouca ou nenhuma implicação prática. A cidade real não se identifica com o Plano e nem percebe suas demandas sendo contempladas por ele.

De modo geral, a instituição legal do Plano Diretor não alcançou a implantação de sistemas locais de planejamento urbano em pequenas cidades e nem mesmo foi possível vislumbrar a execução das intervenções contidas nos Planos que estavam sendo elaborados aos montes. Assim, a arrancada de elaboração de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade acabou por responder a demandas

localizadas na burocracia federal, porém, sem um uso real, em alguns casos, não raro, o destino da maioria desses Planos não foi a sua utilização real pelas administrações municipais para o exercício do planejamento urbano.

Quantitativamente, é possível considerar que o PDDM de Amargosa até tentou incorporar os enunciados e instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade, como participação social, função social da propriedade, expansão urbana, zoneamento, sistema viário, dentre outros. Porém, qualitativamente, tal incorporação se deu de diferentes formas. Muitos desses enunciados apenas transcreveram trechos do Estatuto, outros incorporaram os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão da cidade, outros, ainda, incluíram alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio Plano Diretor. Dessa forma, composto por instrumentos frágeis e desconexos, o PDDM produzido constituiu-se em uma ferramenta sem finalidade prática.

Mantendo-se no nível do discurso, tal documento materializava o abismo entre a retórica (representada por uma lei, um plano, um projeto) e a prática. Na realidade, não havia intenção real de que o Plano Diretor fosse executado, visto que a sua análise sugere que o mesmo foi elaborado apenas objetivando uma exigência legal, útil para viabilizar a obtenção de financiamentos públicos. E mesmo que tenha sido elaborado em um contexto de avanços legais para a política urbana, o Plano permaneceu inaplicável e estranho à administração pública e à população amargosense.

REFERÊNCIAS

AMARGOSA. [prefeitura]. Lei Complementar n°. 012 de 14 de dezembro de 2006, **institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa**. Adequado à Lei Federal n.º 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: como estão os municípios da Bahia?** Salvador: SEDUR, 2017.

BRAGA, Roberto. **Plano Diretor: três questões para discussão**. In: Caderno do Departamento de Planejamento. Presidente Prudente: Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP, 1995. p. 15-20.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das cidades; Confea, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. (Brasília). **Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**. Avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Amargosa (PDDM). Amargosa, 2010. Disponível em: http://web.observatoriodasmetroles.net/planosdiretores/produtos/ba/BA%20_Avalia%C3%A7%C3%A3o%20_PDP_Amargosa_jun_2010.pdf Acesso em: 20 de ago. de 2013.

BRASIL. **Ministério das Cidades**. (Brasília) Página Oficial do Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/historico>. Acesso em 15 de nov. de 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988.

FONSECA, Antônio Ângelo Martins da; SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Mello. **Políticas territoriais de integração e fortalecimento urbano e regional para o Estado da Bahia**. RDE. Revista de Desenvolvimento Econômico. v. 10, p. 15-22, 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/sylvio.htm>. Acesso em: 10 de set. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>. Acesso em: 12 de fev. 2022.

MARICATO, Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias**: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Vozes, 2007. p. 121-192.

MONTANDON, Daniel Todtmann, SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. (Orgs.) **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DE AMARGOSA (PDDM). **Relatório de Leitura da Cidade**. Dinâmica Urbana Consultoria. Amargosa, 2006.

PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DE AMARGOSA (PDDM). **Relatório do Plano Diretor**. Relatório Final. Dinâmica Urbana Consultoria. Amargosa, 2006.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade** – instrumento para as cidades que sonham em crescer com justiça e beleza. In: SAULE, Jr.; ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: Novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001. p.11-18. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/814/814.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2023.

SAMPAIO, Antônio Helidório Lima. **Políticas públicas e ação do Estado nas cidades médias e pequenas**. III Simpósio – cidades médias e pequenas da Bahia, 2012.

SANTOS, Larissa Grazielle Silva Dos. **Discurso x realidade**: uma análise da proposta de zoneamento de uso e ocupação do solo no Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (PDDM) da cidade de Amargosa - Bahia. Salvador, 2017. 215 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia. Salvador: 2017.

SOUZA, Marcelo Lopez. **Mudar a Cidade** – uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.