

PLANOS DIRETORES NA ZONA DA MATA PERNAMBUCANA: A IMPORTÂNCIA DO ESPAÇO RURAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL COMO ENFOQUE

MASTERPLANS AT ZONA DA MATA OF PERNAMBUCO STATE: A FOCUS ON THE IMPORTANCE OF RURAL SPACE IN PLANNING AND MANAGEMENT

Maria do Carmo de Albuquerque BRAGA¹
Mauro Normando Macêdo Barros FILHO²

RESUMO

Este artigo é uma síntese das experiências obtidas durante a elaboração dos Planos Diretores Participativos (PDPs) na Mesorregião da Mata de Pernambuco. O principal objetivo é confrontar a metodologia desenvolvida para a elaboração desses planos com os resultados obtidos, diante das especificidades físico-territoriais, socioeconômicas, histórico-culturais dessa mesorregião, enfocando a lacuna de propostas para o espaço rural. Assim, o artigo é composto de quatro partes. Na primeira, “Planos Diretores: uma breve contextualização nas bases legal e operacional”, é realizada uma breve contextualização da base legal disponível para a elaboração de PDP e da base operacional estabelecida pelo Governo do Estado de Pernambuco para este mesmo fim. Na segunda, “o município que temos”, são descritos a metodologia desenvolvida e os resultados alcançados no diagnóstico de quatro municípios localizados na Região de Desenvolvimento (RD) Mata Sul do Estado de Pernambuco: Amaraji, Escada, Gameleira e Ribeirão. Na terceira, “o município que queremos”, são apresentados a metodologia desenvolvida e os resultados alcançados na formulação das propostas para os mesmos municípios. Por fim, na última, “conclusão”, são apresentadas algumas considerações finais sobre essas experiências.

Palavras-chave: Planos Diretores Participativos, Mesorregião da Mata de Pernambuco, Bases Legal e Operacional, Metodologias, Diagnóstico, Espaço Rural.

ABSTRACT

This paper is a summary of the experiences done during the elaboration of the Participative Masterplans at Zona da Mata Mesoregion of Pernambuco. The main objective is to confront the methodology developed for the elaboration of these plans with the results obtained, considering the socio-territorial, socio-economic, and historic-cultural specificities of that mesoregion and focusing on the lack of proposals for its rural areas. Thus, the paper comprises four parts. In the first, “Masterplans: a brief contextualization on its legal and operational basis”, is offered an overview of the legal basis available for the elaboration of the Masterplan and the operational basis established by the Government of Pernambuco. In the second, “The municipality we have”, describes the methodology developed as well as the results obtained from the diagnosis of four municipalities located at Mata Sul Development Region (RD) in the State of Pernambuco: Amaraji, Escada, Gameleira, and Ribeirão. In the third, “The municipality we want”, puts into perspective the methodology developed as well as the results obtained with the proposals for

¹ Professora Adjunta da Universidade Federal Rural de Pernambuco – Unidade Acadêmica de Garanhuns

² Professor Adjunto da Universidade Federal de Campina Grande –PB

those municipalities. Ultimately, some final considerations are made within the "Conclusions" for the above mentioned experiences.

Keywords: Participative Masterplans, Zona da Mata Mesoregion of Pernambuco, Legal and Operational Basis, Methodologies, Diagnosis, Rural Areas.

INTRODUÇÃO

Durante muito tempo, planos urbanísticos tecnocráticos e excludentes foram produzidos no Brasil sem o diálogo com os setores populares, refletindo apenas os interesses da parcela mais privilegiada da população. Esse modelo tradicional de planejamento começou a ser questionado no final da década de 1970, com a emergência dos movimentos sociais urbanos que impulsionaram o tema da Reforma Urbana, diante da necessidade de reconhecer e legalizar a cidade real, assim como de democratizar o acesso ao solo urbano (BRASIL, 2004). Na legislação, uma primeira iniciativa de mudança desse quadro ocorreu quando o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 definiu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, a ser aprovado pela Câmara Municipal e obrigatório para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes.

No entanto, era preciso uma legislação específica de abrangência nacional para que os princípios e instrumentos da Constituição pudessem ser implementados de forma a consolidar o PDP como instrumento de política de gestão e desenvolvimento urbanos, privilegiando a inclusão socioespacial no processo. Após anos de negociações, em 2001, foi finalmente aprovada e sancionada a Lei Federal n. 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamenta o artigo 182 da Constituição e fixa condições relativas à ação do poder público, promovendo princípios básicos norteadores de ações como o controle do uso da propriedade urbana em favor do interesse público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

Observam-se, porém, inconsistências com respeito à legislação, incluindo aí a sua denominação. Esta recebe o nome de Estatuto da Cidade, em uma clara intenção de se trabalhar o espaço urbano. Mas destina-se ao município, ou seja, objetiva organizar tanto o espaço urbano quanto o rural, muito embora disponibilize instrumentos legais apenas para o espaço urbano.

A partir desse entendimento, este artigo objetiva expor uma síntese das experiências obtidas durante a elaboração dos Planos Diretores Participativos (PDPs) na Mesorregião da Mata de Pernambuco, confrontando a metodologia desenvolvida com os resultados obtidos, diante das especificidades físico-territoriais, socioeconômicas, histórico-culturais dessa mesorregião, enfocando a lacuna de propostas para o espaço rural.

Assim, o artigo é composto de quatro partes. Na primeira, é realizada uma breve contextualização da base legal disponível para a elaboração de PDP e da base operacional estabelecida pelo Governo do Estado de Pernambuco para este mesmo fim. Na segunda, “o município que temos”, são descritos a metodologia desenvolvida e os resultados alcançados no diagnóstico de quatro municípios localizados na Região de Desenvolvimento (RD) Mata Sul do Estado de Pernambuco: Amaraji, Escada, Gameleira e Ribeirão. Na terceira, “o município que queremos”, são apresentados a metodologia desenvolvida e os resultados alcançados na formulação das propostas para os mesmos municípios. Por fim, na última, são apresentadas algumas considerações finais sobre essas experiências.

1. PLANOS DIRETORES: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DE BASES LEGAL E OPERACIONAL

Definido como instrumento básico e obrigatório de política de gestão, o principal objetivo do Plano Diretor é estabelecer como a propriedade cumprirá a sua função social, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, bem como o reconhecimento para todos os cidadãos do direito à moradia e aos serviços urbanos. Para alcançar esse objetivo, o Plano deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos. Assim, todas as suas etapas devem ser elaboradas, conduzidas e acompanhadas pela equipe técnica e pela sociedade local.

Por esse motivo, tem sido muito empregado o termo Plano Diretor Participativo, conceituado como “um pacto entre a sociedade civil organizada e os poderes Executivo e Legislativo para orientar o desenvolvimento, o ordenamento e a expansão urbana do município, sob a forma de Lei, conforme previsto no Estatuto da Cidade” (PERNAMBUCO, 2005, p.16).

De acordo com o artigo 41 do Estatuto da Cidade, são obrigados a elaborar Planos Diretores, municípios que possuem mais de 20 mil habitantes, que forem integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; ou integrantes de áreas de especial interesse turístico, e inseridos na área de influência de empreendimentos ou de atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Na Mesorregião da Mata, 25 municípios se enquadram dentro dos critérios de exigibilidade deste artigo.

Para a Mesorregião da Mata de Pernambuco, pelo seu perfil característico traçado a partir de fóruns locais denominados de Programa de Investimento Municipal (PIM), foi implantado um programa de governo, denominado de PROMATA (Programa de

Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco) financiado parcialmente com recursos provenientes de um contrato firmado, em 2002, entre o Governo do Estado de Pernambuco e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cuja finalidade principal é a de apoiar o desenvolvimento sustentável da referida região, por meio da integração de um conjunto de ações do Governo do Estado nos âmbitos territoriais local e regional (PERNAMBUCO, 2006e).

No desenvolvimento do programa e na sua conseqüente implantação, lançou-se mão dos dados obtidos nos supracitados fóruns, a partir de uma estratégia de trabalho integrado cujo enfoque foi a formação dos TD (Territórios de Desenvolvimento). Estes TD tinham como fundamento a regionalização a partir da existência de municípios pólos, por meio da identificação de número de agências bancárias, além da análise do tipo de comércio, de serviços e de suas áreas de influência. Para a assinatura do contrato, foram primeiramente colocadas em prática as ações em um Território Piloto, formado por 05 municípios: Nazaré da Mata, Tracunhaém, Buenos Aires, Aliança e Vicência. Comprovada a viabilidade de execução da proposta, foram criados 09 (nove) outros TD que agrupam o restante dos 43 municípios, em grupos de 4 ou 5, obedecendo aos critérios acima mencionados.

No âmbito local, o PROMATA executou ações visando o fortalecimento da capacidade de gestão das prefeituras e das organizações comunitárias locais, a promoção da participação da sociedade civil no processo de planejamento e a melhoria da oferta e da qualidade dos serviços básicos, especialmente, no aumento da cobertura dos sistemas de saneamento básico em distritos rurais dessa mesorregião. No âmbito regional, o Programa promove ações visando apoiar a diversificação econômica e o manejo sustentável dos recursos naturais nas Regiões de Desenvolvimento (RD) Mata Sul e Mata Norte, duas das doze unidades territoriais criadas na atual administração pelo Programa Governo nos Municípios, que visa a um planejamento descentralizado e participativo apoiado nos arranjos e nas cadeias produtivas locais e regionais (Ibidem, 2006e).

No início de 2006, o PROMATA assinou convênios para a elaboração de PDPs em 19 municípios da Mesorregião da Mata. Para isso, foi construída uma estrutura operacional na qual esses municípios foram divididos em 4 grupos, sendo 2 da RD Mata Sul e 2 da RD Mata Norte, conforme mostra o quadro 1.

Quadro 1: grupos de municípios trabalhados

RD	Grupo	Municípios
Mata Norte	1	Macaparana, Aliança, Timbaúba, Condado e Itambé;
	2	Lagoa de Itaenga, Glória do Goitá, Nazaré da Mata e Vicência.
Mata Sul	3	Escada, Amaraji, Ribeirão e Gameleira
	4	Quipapá, Água Preta, Palmares, Catende, Barreiros e São José da Coroa Grande.

Fonte: PROMATA (2006)

Para auxiliar na elaboração dos PDPs, foi formada uma Equipe Técnica Principal (ETP) através da contratação de um Coordenador Geral; dois Supervisores Regionais (um para os dois grupos da RD Mata Sul e outro para os dois grupos da RD Mata Norte); quatro equipes de especialistas nas áreas de urbanismo, meio-ambiente, transporte urbano e direito urbanístico; assim como moderadores de oficinas e técnicos de apoio nas áreas de Desenho Assistido por Computador (*Computer Aided Design - CAD*), administrativa e de planejamento urbano. Além disso, foi formada uma Equipe Técnica Local (ETL) em cada município, constituída de cidadãos com reconhecidos perfil, habilidade e experiência técnico-profissional, assim como considerável domínio da dinâmica socioespacial local.

Além dos recursos humanos, foi necessário criar infraestrutura adequada para dar suporte aos trabalhos a serem implementados. Para isso, o PROMATA instalou escritórios no Recife para abrigar a ETP e escritórios em cada município conveniado (conhecidos como Casa do Plano Diretor), sob a responsabilidade do governo local, para abrigar as ETLs. Para esses escritórios, foram mobilizadas estações de trabalho com computadores, impressoras, máquinas digitais, veículos, motoristas e demais recursos necessários à implementação dos serviços.

Definidas as questões de logística, foi ainda identificada uma metodologia de trabalho que será exposta conjuntamente com os resultados obtidos em relação aos municípios componentes do grupo 3: Amaraji, Escada, Gameleira e Ribeirão. Todos inseridos na RD Mata Sul, como mostram os mapas da figura 1.

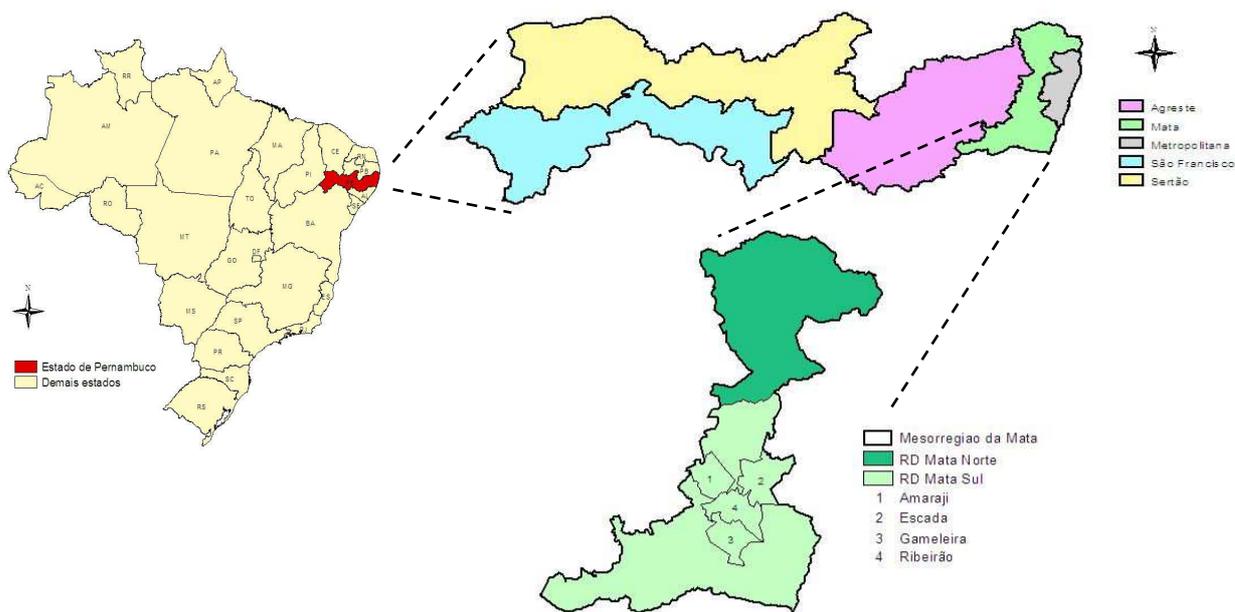


Figura 1: Pernambuco, Mesorregiões, Regiões de Desenvolvimento e municípios do grupo 3.

Fonte: autores a partir do IBGE (2005).

É importante destacar que a metodologia de trabalho teve como base o que estabelece o Guia para elaboração de Planos Diretores Participativos (PROMATA, 2006f), e na própria filosofia de trabalho do PROMATA. Dessa forma, o trabalho desenvolveu-se em três momentos distintos: (1) o município que temos; (2) o município que queremos; (3) o município de todos. Para este artigo, cada uma de suas partes será assim denominada e os dados apresentados para cada município referem-se àqueles da época da elaboração desses planos, expressando exatamente a realidade daquele momento.

No que se referem aos aspectos gerais, os municípios de Amaraji, Escada, Gameleira e Ribeirão apresentam clima quente-úmido, temperatura média de 25 graus centígrados e média pluviométrica anual de 2.000 mm. Esses municípios estão inseridos nas unidades de paisagem denominadas de Planalto Rebaixado Litorâneo e Encosta Oriental do Planalto da Borborema; são banhados pelas bacias hidrográficas dos rios Ipojuca, Sirinhaém e Una. A maior parte do território desses municípios encontra-se ocupada com plantações de cana-de-açúcar. A população, a área territorial, o índice Gini e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada um deles estão apresentados na tabela 1. Os índices Gini e o IDH revelam, respectivamente, a alta desigualdade de renda e a baixa média das condições de renda, de educação e de longevidade da população nesses municípios.

Tabela 1: **Área territorial, população, índice Gini e IDH dos municípios do grupo 3**

Município	População	Área (Km²)	Índice Gini 2000	IDH 2000
Amaraji	21.309	237,80	0,39	0,73
Escada	57.341	348,80	0,41	0,64
Gameleira	24.003	259,70	0,41	0,63
Ribeirão	41.449	286,80	0,49	0,59

Fonte: IBGE (2000).

É com base nessas informações que, a seguir, serão tratados os principais aspectos que conformam a realidade vivenciada nos municípios em estudo.

2. O MUNICÍPIO QUE TEMOS: REPRESENTANDO A REALIDADE

Esta etapa é chamada de Leitura da Realidade e consistiu na construção de uma base de informações municipal pelas ETP e ETL, a partir do levantamento, da aquisição e da sistematização de dados sobre os aspectos físico-ambientais e socioeconômicos necessários para construção de um diagnóstico do município, articulados às citações e percepções construídas a partir de debates realizados entre o poder público e os diversos segmentos da sociedade.

Ela se refere ao somatório das atividades concernentes à Leitura Técnica e à Leitura Comunitária. Na Leitura Técnica foram realizados levantamentos de campo e coletadas informações sobre: (i) planos, projetos e estudos existentes, como o Plano de Investimentos Municipais (PIM); (ii) bases legais existentes, como a Lei Orgânica, a Lei de Perímetro Urbano, Código de Obras; e (iii) bases iconográficas e cartográficas disponíveis de cada município, como os mapas da Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Departamento de Estradas de Rodagens de Pernambuco (DER/PE). A ausência de uma base cartográfica confiável constituiu-se num fator crítico em todo processo, fazendo com que o PROMATA, no âmbito do planejamento de suas ações, firmasse um Convênio com o Instituto Tecnológico de Pernambuco (ITEP) no sentido de produzir uma base cartográfica com informações básicas, fundamentada em imagens de satélite ou em fotografias aéreas vetorizadas.

Para a leitura técnica dos aspectos físico-ambientais foram utilizados os mapas do Zoneamento Agroecológico do Estado de Pernambuco (ZAPE) elaborados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) em 2001; e foram produzidos mapas de hipsometria, evolução urbana, áreas de risco e padrões habitacionais, equipamentos, infraestrutura e serviços urbanos. A maior dificuldade foi obter informações sobre a dinâmica imobiliária nas Zonas Urbana e Rural.

A Leitura Comunitária consistiu em incorporar outros saberes, além do técnico, ao processo de elaboração do PDP por meio da captação da percepção das pessoas que vivem e atuam no município. Para isso, foram realizadas, pela ETP, oficinas de sensibilização e de capacitação com a população em geral, com a ETL e com os gestores públicos. As primeiras, para comprometer o cidadão com os destinos de sua cidade e envolver as diversas instâncias de poder no diálogo com a comunidade, conferindo legitimidade às manifestações dos cidadãos. As segundas, para capacitar a população, a ETL e os diversos gestores locais sobre os objetivos, temas e processos relacionados ao PDP.

Nessas oficinas foram, primeiramente, firmados acordos de “convivência” entre os participantes. Logo após, foi iniciado o processo de identificação das questões prioritárias em cada tema a ser abordado no PDP. Para o reconhecimento dessas questões foram aplicadas três técnicas (PROMATA, 2006): (i) “tempestade” de idéias; (ii) matriz de relevância; e (iii) diagrama de influência-dependência. Estas duas últimas foram adaptadas da metodologia de análise estrutural desenvolvida por Michel Godet nos estudos de cenários (GODET, 2001).

A técnica de Tempestade de Idéias teve o intuito de estimular a produção de idéias pelo grupo de trabalho e facilitar o processo de reflexão e discussão. Para isso, inicialmente, foi formulada uma pergunta pelo facilitador, que despertasse a curiosidade dos participantes, estabelecendo um ponto de partida comum para a reflexão. Depois, foram distribuídas uma ou mais tarjetas aos participantes (ou subgrupos) para que os mesmos colocassem as suas respostas ou opiniões. Em seguida, as tarjetas foram coletadas. E, finalmente, aquelas que apresentaram idéias semelhantes foram agrupadas em blocos, para os quais foram definidos títulos.

A matriz de relevância permitiu a identificação dos problemas e das potencialidades mais importantes por meio do cruzamento dos problemas (potencialidades) entre si, definindo pesos e considerando a ordem de grandeza da correlação entre eles. Inicialmente, todos os problemas (potencialidades) foram colocados nas linhas da matriz e repetidos nas suas respectivas colunas. Em seguida, para cada célula da matriz, foram definidos pesos (valores), numa escala arbitrada pelo grupo de trabalho, em função da influência que cada problema (potencialidade) exerce sobre todos os outros, com base na percepção e na sensibilidade do grupo. Para isso, foi realizada uma leitura horizontal, procurando-se identificar com que força cada problema influencia os demais, repetindo-se a pergunta para todos os outros problemas.

Uma vez definidos os pesos em todas as células da matriz, foram somados os pesos de cada linha e o seu valor inserido em uma nova coluna no final da matriz. Esse valor indica o peso total que cada problema tem sobre o conjunto dos outros problemas do município. Com isso, os valores da última coluna permitem identificar o poder de influência de cada problema (potencialidade) sobre os outros. Sendo assim, é possível hierarquizar os problemas

(potencialidades) em função do seu poder de influência e selecionar aqueles de maior impacto sobre a realidade do município analisado, ou seja, aqueles nos quais deveriam ser concentradas as ações e prioridades estratégicas do PDP. Do mesmo modo, o somatório dos pesos de cada coluna vai gerar um novo valor que será inserido em uma nova linha no final da matriz. Esse valor representa o poder de dependência de cada problema (potencialidade) em relação aos outros.

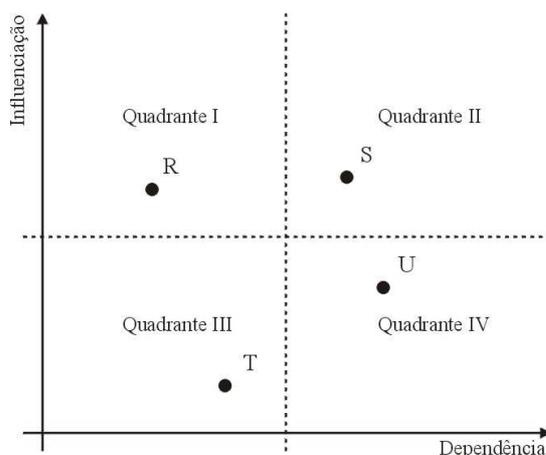
Para uma melhor visualização do exposto acima, o modelo da matriz de relevância é apresentado, graficamente, no quadro 2. Neste quadro, as letras “a”, “b”, “c” e “n” correspondem aos diversos problemas ou potencialidades analisadas no município. As letras “P”, acompanhadas de duas letras em minúsculo, representam os pesos definidos a partir da análise da relação de dois problemas (potencialidades) entre si.

Quadro 2: **Modelo da matriz de relevância utilizada**

Problemas ou Potencialidades	A	B	C	...	N	Poder de Influência
A	0	P(ab)	P(ac)	...	P(an)	P(ab) + P(ac) + ... + P(an)
B	P(ba)	0	P(bc)	...	P(bn)	P(ba) + P(bc) + ... + P(bn)
C	P(ca)	P(cb)	0	...	P(cn)	P(ca) + P(cb) + ... + P(cn)
...	0
N	P(na)	P(nb)	P(nc)	...	0	P(na) + P(nb) + ... + P(nc)
Poder de Dependência	P(ba) + P(ca) + ... + P(na)	P(ab) + P(cd) + ... + P(cn)	P(ac) + P(bc) + ... + P(nc)	...	P(an) + P(bn) + ... + P(cn)	-

Fonte: autores a partir de Pernambuco (2006f).

Os resultados da matriz de relevância também podem ser apresentados em um diagrama de influência-dependência para permitir uma melhor visualização e classificação dos problemas e das potencialidades. Para isso, os valores de dependência e de influência de cada problema (potencialidade) são localizados, respectivamente, nos eixos das abcissas e das ordenadas de um gráfico cartesiano. A interseção desses valores, no gráfico, define pontos que são correspondentes aos problemas (potencialidades) da matriz de relevância. Em seguida, este gráfico é dividido em quatro quadrantes, considerando a média dos valores de dependência e influência de todos os problemas, conforme mostra o gráfico 1.

Gráfico 1: **Modelo do diagrama de influência-dependência**

Fonte: autores a partir de Pernambuco (2006f)

Desse modo, observando o gráfico 1, o quadrante I contém todos os problemas (potencialidades) de alta influência e baixa dependência, como, por exemplo, o problema representado pelo ponto R. O quadrante II abrange todos os problemas (potencialidades) de alta influência e alta dependência, como o exemplo do ponto S. O quadrante III concentra os problemas (potencialidades) com baixa influência e baixa dependência, como o ponto T. Finalmente, o quadrante IV reúne os problemas (potencialidades) de baixa influência e alta dependência, como o ponto U.

A divisão em quadrantes ajuda na construção de cenários para os municípios, por meio do planejamento de suas ações prioritárias. De um modo geral, as ações direcionadas aos problemas (potencialidades) do quadrante I provocam um grande impacto no município, independente dos outros problemas (potencialidades) existentes. As ações empreendidas sobre os problemas (potencialidades) localizados no quadrante II também provocarão grandes impactos, mas dependerão muito das ações dirigidas aos demais problemas. Já as ações realizadas para dirimir esses problemas ou ampliar as suas potencialidades do quadrante III terão um impacto muito pontual, pois exercem pouca influência e são pouco dependentes dos demais. Enquanto que os problemas (potencialidades) do quadrante IV poderão ser enfrentados de modo mais eficaz por meio de ações sobre os demais problemas.

A aplicação das técnicas expostas acima permitiu a identificação das fortalezas, fraquezas, ameaças e oportunidades de cada município. As fortalezas e fraquezas atuam dentro do campo de ação dos municípios, enquanto que as oportunidades e ameaças são dependentes de fatores externos relacionados com a região em que os mesmos estão inseridos. Apesar das suas particularidades, foi possível identificar características comuns a todos os municípios

analisados, em razão da proximidade geográfica e dos contextos social, econômico e político em que os mesmos estão inseridos. A partir desse entendimento sobre os componentes da metodologia adotada e descrita acima, serão descritas as principais fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças identificadas para o conjunto dos municípios que compõem o grupo 3, ou seja, Amaraji, Escada, Gameleira e Ribeirão.

2.1. Fortalezas e oportunidades

Os municípios possuem uma grande potencialidade em recursos hídricos, apresentando diversos rios, fontes de água mineral, corredeiras, bicas e cachoeiras que podem ser utilizados tanto para o lazer da população e a exploração turística, como para a produção agrícola e o abastecimento humano. Outra potencialidade é o solo fértil que permite a diversificação econômica e a introdução de diversas culturas agrícolas.

Os municípios em estudo também apresentam um valioso patrimônio histórico-cultural material e imaterial. São casarões, senzalas e igrejas coloniais com significativo valor arquitetônico e são encontrados em engenhos e usinas da região. Apesar de se achar em alto estágio de deterioração, esse patrimônio pode favorecer substancialmente para o crescimento de atividades turísticas locais e, conseqüentemente, contribuir para o desenvolvimento econômico da região. Eles também se destacam, pelas diversas danças folclóricas e pelo rico artesanato que possuem.

Institucionalmente, a presença de grande número de conselhos municipais é outro aspecto positivo que também favorece ao desenvolvimento dos municípios. Mesmo diante de problemas financeiros, os conselhos, assim como o Programa de Investimentos Municipal (PIM) realizado com o apoio do PROMATA, têm favorecido à implementação de um processo de planejamento participativo nessas cidades.

A posição geográfica apresenta-se como uma grande oportunidade para esses municípios. Amaraji, pela sua proximidade da BR-232, rodovia de principal acesso ao interior do Estado de Pernambuco. Escada, Ribeirão e Gameleira, pela proximidade do Porto e do Complexo Industrial de SUAPE, assim como das praias do litoral sul do Estado que atraem turistas do país e do exterior, graças a sua grande estrutura hoteleira. Além disso, esses municípios estão inseridos dentro do raio de abrangência do Plano Estratégico da Refinaria de Pernambuco.

Outras oportunidades estão relacionadas com os programas de desenvolvimento econômico e cultural que atuam na região, como os programas federais Pró-Álcool, Crediamigo, Fat e Célula da Terra; e os programas estaduais PROMATA, Renascer, Avançar e Pró-Rural.

2.2. Fraquezas e ameaças

Apesar das fortalezas e oportunidades apresentadas no item anterior, esses municípios também evidenciam a pobreza e a falta de oportunidades, associadas a um ambiente natural degradado que tem raízes históricas na monocultura da cana-de-açúcar, aliadas ao uso desordenado dos recursos naturais e à falta de investimentos no desenvolvimento humano. A monocultura da cana-de-açúcar representa o sistema produtivo dominante e contribui significativamente para a redução dos poucos resquícios de Mata Atlântica e de seus ecossistemas, por meio do desmatamento e de queimadas, que levam à extinção de inúmeras espécies, assim como ao empobrecimento do solo. Além disso, a liberação de resíduos da industrialização da cana, a aplicação indiscriminada de agrotóxicos e a queima dos canaviais previamente ao corte vêm provocando sérios problemas ambientais.

Em todos os municípios analisados, verifica-se um crescente aumento das taxas de urbanização, devido ao intenso processo de êxodo rural pela falta de oportunidades no campo. Apesar da boa fertilidade do solo que oferece condições de agricultura de subsistência, há pouca diversidade agrícola. Isso ocorre porque a economia está fortemente baseada na monocultura da cana-de-açúcar. As dificuldades inerentes à economia agrícola que depende essencialmente da monocultura da cana-de-açúcar se expressa na sazonalidade de emprego e renda, induzindo a busca de novas alternativas de ocupação para elevar a renda da população.

O crescente aumento da população urbana e a ocupação informal do solo urbano provocam a construção de habitações em precárias condições, grande parte em taipa, localizadas em áreas de risco, sujeitas a inundações e desabamentos; e próximas de ferrovias e rodovias, aumentando os riscos de segurança da população. Como consequência, há uma escassez de áreas de lazer, parques e áreas verdes públicas. Outros problemas estão relacionados com a feira livre, localizada no centro da cidade, que dificulta a acessibilidade, prejudica o comércio formal e depreda o patrimônio histórico, como a ocupação da antiga estação ferroviária de Gameleira, que altera radicalmente as características arquitetônicas do antigo imóvel.

Destacam-se, ainda, as precárias condições de infraestrutura urbana. Nenhuma das cidades analisadas apresenta rede de coleta de esgotamento sanitário, sendo os dejetos lançados em valas a céu aberto, cursos d'água ou fossas rudimentares. O sistema de abastecimento de água é deficiente, principalmente, na Zona Rural; e as Estações de Tratamento de Água (ETAs) encontram-se com capacidade limitada de operacionalização. Além disso, não existem aterros sanitários, o que eleva o percentual de lixo jogado em terrenos baldios, vias e corpos d'água. Como consequência, os municípios apresentam altos índices de mortalidade infantil e epidemiologia.

É também alarmante a alta taxa de evasão escolar, mais evidente na zona rural pela dificuldade de acesso às escolas, devido às precárias condições das estradas vicinais,

principalmente, no inverno. O aumento do contingente de pessoas desempregadas ou subempregadas sem perspectivas de futuro revela-se, portanto, como uma das grandes ameaças a esses municípios.

Enfim, esses municípios possuem uma realidade bem precária, mas que pode ser alterada a partir da identificação de novas formas de superá-la, transformá-la, por meio de novos instrumentos legais que se enquadram ao zoneamento representativo do desejo de todos.

3. O MUNICÍPIO QUE QUEREMOS: VIABILIZANDO O DESEJO DE TODOS

Nesta etapa, os diversos especialistas contratados, os representantes dos diversos segmentos sociais do município e os Comitês Gestores Locais trabalharam na construção de um cenário futuro desejado para cada município. Para isso, foram realizadas reuniões, plenárias e audiências públicas para a formulação e a pactuação de propostas, na perspectiva da elaboração coletiva de um relatório final, contendo diretrizes, eixos estratégicos, temas prioritários, macrozoneamento, programas especiais, parâmetros e instrumentos urbanísticos.

Considerando as legislações vigentes, as diretrizes do Estatuto das Cidades e as proposições dos munícipes e dos técnicos, chegou-se às seguintes diretrizes: (i) conservar o tecido urbano consolidado ao longo da história da urbanização do Município; (ii) garantir o adensamento construtivo feito de forma gradual no tempo e no território, respeitando a oferta e o potencial de provimento das infraestruturas urbanas, as características ambientais e o patrimônio cultural da Macrozona Urbana; (iii) promover o esvaziamento construtivo de áreas consideradas de risco para a população local e o redirecionamento do crescimento da cidade para outras áreas; (iv) assegurar a proteção e a valorização dos mananciais existentes; (v) promover a qualificação do sistema viário existente; (vi) permitir que a administração dos negócios públicos municipais seja baseada na eficácia da sua gestão e na instituição de um processo permanente de planejamentos técnico e político; e (vii) compatibilizar os gastos públicos com os objetivos do desenvolvimento urbano sustentável, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar coletivo.

Quanto à mobilidade e à acessibilidade, foi estabelecido como diretriz geral: assegurar a prioridade de circulação dos indivíduos a pé ou de modo não-motorizado (como as bicicletas) em relação às modalidades de transportes motorizadas, e, dentre estas, priorizar o transporte público coletivo em relação ao privado individual.

3.1. **Eixos estratégicos**

Para a definição dos eixos estratégicos, foi realizada uma oficina à luz de dois temas: Desenvolvimento Econômico e Social e Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Nessa oficina, as fraquezas, ameaças, fortalezas e oportunidades apontadas nas oficinas realizadas na etapa anterior, foram agrupadas e hierarquizadas a partir da construção de matrizes de relevância e de diagramas de influência-dependência. Os resultados obtidos definiram cenários ou alternativas de futuros possíveis para as cidades analisadas, com o intuito de decidir como agir para manter ou alterar o quadro que está desenhado, considerando a situação atual, as tendências e a situação desejada.

De acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade, foram identificados eixos estratégicos relacionados com os seguintes temas prioritários: (i) patrimônio histórico-cultural; (ii) habitação; (iii) mobilidade, trânsito e transporte; (iv) desenvolvimento econômico; (v) infraestrutura; (vi) promoção social; (vii) dinâmica da ocupação urbana; e (viii) gestão pública.

3.2. **Macrozoneamento**

A etapa seguinte consistiu na elaboração do macrozoneamento, ou seja, na divisão do território municipal em unidades de planejamento e de gestão que expressam as características, o potencial e a destinação das diferentes regiões do Município, de acordo com a leitura da realidade realizada na etapa anterior. Foram contempladas duas Macrozonas: rural e urbana.

A Macrozona Rural foi destinada a atividades econômicas não-urbanas: agricultura, pecuária, extrativismo, recreação, sistemas agroflorestais e congêneres. Nela, não foram permitidos loteamentos. Estabelecimentos isolados que não constituem uso rural e que não são adequados a áreas densamente povoadas como cemitérios, aterros sanitários, matadouros, usinas de tratamento de lixo, dentre outros; foram permitidos, mas sujeitos a disciplinamento e controle pela Prefeitura e pelos órgãos competentes.

Para esta Macrozona, foram estabelecidas as seguintes unidades territoriais de planejamento e gestão: Área de Preservação Permanente (APP), de acordo com o Código Florestal (Lei Federal nº 4771/65) e a Medida Provisória 2166-67/01; Área de Reserva Legal (ARL), de acordo com as mesmas Lei e Medida Provisória; Área de Interesse Econômico para atividades agrícolas e industriais (AIE); Aglomerado Urbano Pré-existente (AUP); Área Especial de Preservação Histórico-Cultural (AEPH); Área de Restrição à Ocupação (ARO) e Faixa de Domínio de rodovias, ferrovias e estradas vicinais.

A Macrozona Urbana compreendeu as áreas ocupadas e as de expansão urbana, cujo perímetro foi definido considerando a possibilidade atual e a médio prazo para dotação de infraestrutura pela prefeitura e pelas concessionárias de serviços públicos. Nesta Macrozona foram identificadas as seguintes unidades espaciais de planejamento: Zona Especial de Centro

(ZEC), Zona de Urbanização Preferencial (ZUP), Zona de Urbanização Restrita (ZUR), Zona de Expansão Urbana (ZEU), Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), Zona Especial de Preservação Ambiental (ZEPA), Zona Especial de Atividades Industriais (ZEAI), Eixo de Comércio e Serviço (ECS) e Imóvel Especial de Preservação (IEP).

Dentre as zonas consideradas, a ZEC abrange a área urbana onde se iniciou a ocupação da cidade e se concentra a maior parte do comércio e dos serviços; dos equipamentos coletivos e das edificações de valor histórico-arquitetônico. Apresenta as melhores condições de infraestrutura urbana da cidade e já se encontra bastante consolidada e adensada, sendo preciso ampliar a oferta de espaços públicos de lazer e inibir novas ocupações. A ZUP compreende as áreas que possibilitam médios e altos potenciais construtivos, compatíveis com suas condições geomorfológicas, infraestruturais e paisagísticas. A ZUR caracteriza as áreas urbanas, onde a ocupação e o uso do solo devem ser restringidos por questões de segurança. A ZEU compreende os locais passíveis de parcelamento sob a forma de loteamentos, situados em áreas adjacentes aos núcleos urbanos.

Dentre as zonas especiais consideradas, a ZEIS compreende as áreas ocupadas por famílias de baixa renda, sem (ou em precárias condições de) urbanização e regularização fundiária; assim como as áreas desocupadas passíveis de implantação de programas habitacionais populares. A ZEPA corresponde às áreas destinadas à preservação e conservação do ambiente natural. A ZEAI compreende a área pré-dimensionada para abrigar novos empreendimentos industriais a serem instalados no município, de modo que sua localização facilite o transporte e o escoamento da produção industrial.

Os ECSs correspondem às áreas localizadas ao longo de vias principais da cidade que concentram e/ou apresentam aptidão para atividades de comércio e de serviços. Os IEPs são imóveis com valores histórico, arquitetônico e cultural para os quais deverão ser realizados mapeamentos de identificação e delimitação, assim como análises específicas para o tombamento e a exploração pela atividade turística.

A maioria das unidades territoriais de planejamento e gestão das Macrozonas Urbana e Rural foi classificada ou subdividida em setores de acordo com as diferentes condições geomorfológicas, ocupacionais e locacionais existentes. Além disso, foi estabelecido um prazo para a realização dos serviços necessários para delimitar com precisão as unidades territoriais supracitadas, incluindo o registro em documentos cartográficos apropriados e a descrição narrativa dos limites. A título de ilustração, é apresentado na figura 1, o mapa de macrozoneamento do Distrito-Sede do município de Escada.

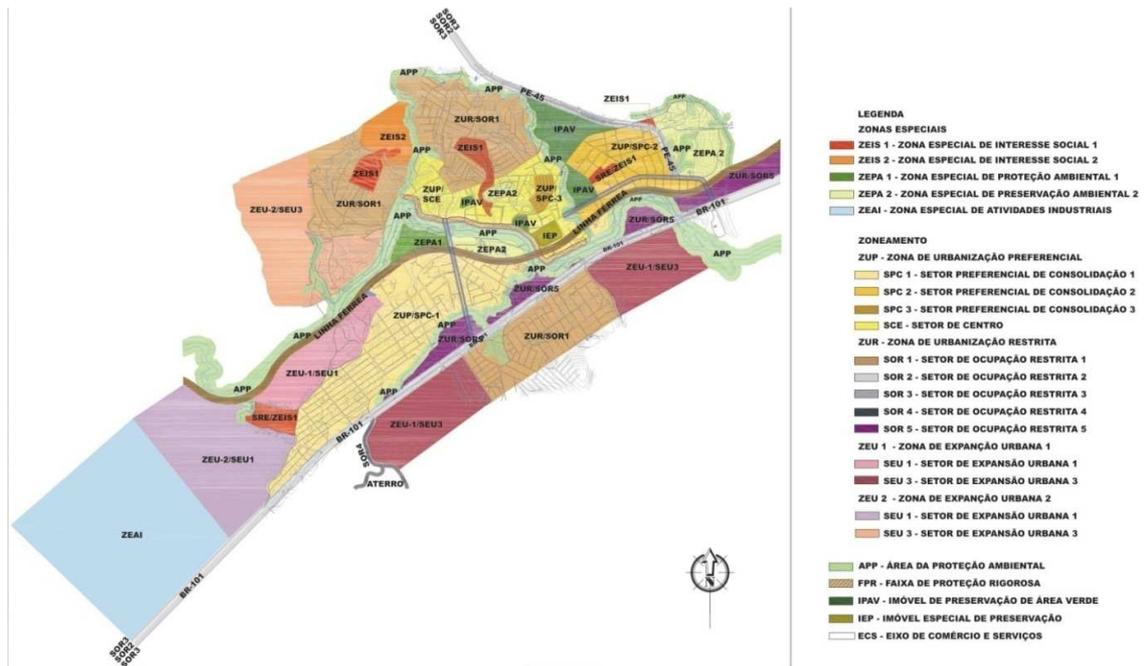


Figura 1: Mapa de Zoneamento da Macrozona Urbana do Distrito Sede do município de Escada
Fonte: Pernambuco (2006b)

3.3. *Parâmetros urbanísticos*

Para cada unidade territorial de planejamento e gestão, foram definidos parâmetros urbanísticos no intuito de incentivar, coibir ou qualificar o uso e a ocupação do solo. Valores diferenciados foram especificados para tais unidades, considerando a Taxa de Solo Natural (TSN) mínima, os tamanhos mínimos e máximos dos lotes, o gabarito máximo e os afastamentos mínimos frontal, laterais e de fundo. Parâmetros mais restritivos foram propostos para inibir a ocupação em áreas de expansão urbana, localizadas próximas de rodovias federais e estaduais, que exigem a constante travessia de pessoas. Evitou-se utilizar outros parâmetros como a Taxa de Ocupação e o Coeficiente de Utilização para não tornar mais complexo o controle e a fiscalização pelos órgãos competentes e pela população em geral.

3.4. *Programas especiais*

Os programas especiais especificaram as diretrizes de desenvolvimento econômico e social, de uso e ocupação do solo, bem como as ações para atender às necessidades das redes infra-estruturais, considerando os contextos locais e regionais. Foram estabelecidos prazos máximos para o Poder Executivo iniciar e concluir a elaboração dos projetos urbanísticos de cada programa, os quais deverão conter as normas relativas ao uso e à ocupação do solo, os prazos e cronogramas de investimentos, além de prever o financiamento para sua implementação e para a delimitação espacial das áreas objeto de intervenção.

Dentre os programas especiais recomendados, destacam-se os de recuperação das APPs, arborização urbana, educação ambiental, controle da poluição, ordenamento de novas vias, requalificação das vias existentes, melhoria do transporte escolar, habitação, preservação dos IEPs, implantação de parques urbanos e reorganização da feira livre.

3.5. *Instrumentos urbanísticos*

Os instrumentos urbanísticos são ferramentas que oferecem ao poder público maior capacidade de intervir no uso, na ocupação e na rentabilidade das terras urbanas; garantindo a função social da cidade e da propriedade. Podem ser classificados em três tipos: instrumentos de regularização fundiária, instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e instrumentos de democratização da gestão urbana (BRASIL, 2002).

3.5.1. *Instrumentos de regularização fundiária*

Considerando as características dos municípios analisados, foram utilizados dois instrumentos de regularização fundiária: Usucapião Especial de Imóvel Urbano e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

O Usucapião Especial de Imóvel Urbano é um instrumento de regularização de terrenos privados que assegura o direito à moradia para as famílias que vivem em favelas, cortiços, loteamentos irregulares ou clandestinos; garantindo o cumprimento da função social da propriedade. A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia é um instrumento utilizado para a regularização de terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa renda. Ambos os instrumentos jurídicos foram propostos para as ZEIS.

3.5.2. *Instrumentos de Indução ao Desenvolvimento Urbano*

De acordo com a dinâmica imobiliária dos municípios analisados, foram considerados três instrumentos de indução do desenvolvimento urbano: Direito de Preempção, Operações Urbanas Consorciadas e Consórcio Imobiliário.

O Direito de Preempção tem como objetivo facilitar a aquisição, por parte do poder público, de áreas de seu interesse para a realização de projetos específicos. Esse instrumento deverá ser exercido prioritariamente para a criação de áreas verdes e de lazer; para a implantação de equipamentos urbanos comunitários; para a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; para a criação de unidades de conservação ou de proteção a áreas de interesses ambiental, histórico, cultural ou paisagístico; e para programas de regularização fundiária e de ordenamento ou direcionamento da expansão urbana. Estão sujeitas à incidência desse instrumento jurídico, a ZEPA e a ZEU.

O instrumento de Operações Urbanas Consorciadas é um conjunto integrado de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação de recursos da iniciativa privada ou em convênio com outros níveis de governo. Tem como objetivo alcançar transformações urbanísticas e estruturais na cidade, aprovadas pelo Conselho Municipal (instrumento de democratização da gestão urbana que será abordado no item a seguir) e submetidas à autorização do Poder Legislativo Municipal. A contrapartida da iniciativa privada, desde que aprovada pelo Conselho Municipal, poderá ser em recursos para o Fundo Municipal (outro instrumento de democratização da gestão urbana que será comentado no próximo item), em obras de infraestrutura urbana, em terrenos e habitações destinados à população de baixa renda ou na recuperação de patrimônio ambiental ou cultural. Estão sujeitas à incidência desse instrumento jurídico, também, a ZEPA e a ZEU.

O instrumento de Consórcio Imobiliário é uma Operação Urbana que, baseada na cooperação do poder público com a iniciativa privada, viabiliza financeiramente os planos de urbanização em áreas com carência de infraestrutura e de serviços urbanos, e que contenham lotes ou glebas não edificadas ou não utilizadas. Neste consórcio, o proprietário entrega seu imóvel ao executivo municipal e, após a realização das obras, recebe parte do imóvel devidamente urbanizado, ressarcindo ao município o custo da obra em lotes.

3.5.3. *Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana*

Para dar suporte ao PDP, foram criados os seguintes instrumentos de democratização da gestão urbana: (i) Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável (FUMUDES); (ii) Órgão Municipal de Desenvolvimento Sustentável (OMDS); (iii) Sistema de Informações Municipais (SIM); (iv) Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (COMUDES); e (v) Orçamento Participativo (OP).

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – COMUDES – é um órgão deliberativo, que representa a sociedade no processo de gestão urbana do município, que executa as políticas e os programas de habitação e regularização fundiária, a proteção, a preservação e a educação ambiental; bem como a participação do cidadão na esfera orçamentária do município. Além disso, para a implantação do projeto de democratização e elaboração participativa do orçamento público local, o COMUDES deve realizar Fóruns Municipais Gerais, com prévia e ampla divulgação e convocação dos munícipes, onde serão acolhidas todas as propostas para a elaboração do OP.

O FUMUDES tem como finalidade a execução das políticas urbanas traçadas pelo PDP, mais especificamente, a execução dos projetos e programas de habitação de interesse social, de regularização fundiária, de proteção e preservação ambiental e de educação ambiental.

O OMDS tem como atribuições (i) coordenar a aplicação, a regulamentação e a revisão do PDP; (ii) elaborar, apreciar, analisar e propor alterações ou leis complementares vinculadas a legislação urbanística, submetendo-os à aprovação do COMUDES; (iii) apreciar e encaminhar ao executivo municipal, mediante aprovação do COMUDES, propostas de lei e/ou regulamentos de Operações Urbanas Consorciadas e de outros instrumentos implementadores da política urbana; (iv) avaliar os Relatórios e Estudos de Impactos Ambiental e de Vizinhança; (v) elaborar, atualizar, coordenar, acompanhar e avaliar planos, programas, projetos e atividades relativas ao desenvolvimento urbano; e (vi) submeter à aprovação do COMUDES, a aplicação anual dos recursos do FUMUDES.

O SIM está vinculado ao OMDS com a finalidade de acompanhar o desenvolvimento e as transformações ocorridos no âmbito do território municipal. Como veremos na última seção, esse instrumento requer a construção de um sistema de cadastro atualizado e preciso, elemento de fundamental importância para a análise da dinâmica do mercado imobiliário.

Além dos instrumentos supracitados, o poder público deverá promover a realização periódica de sessões de audiências, debates, conferências e consultas públicas sobre temas relevantes de interesse público, os quais poderão ser solicitados pelo COMUDES, por outras instituições representativas de classe ou demais entidades de representação da sociedade.

A última etapa consistiu na sistematização das propostas visando à formulação do anteprojeto de Lei do PDP que foi encaminhado aos delegados municipais. Nesta data, a prefeitura publicou e divulgou o edital de convocação para a Conferência da Cidade a ser realizada no prazo de 15 dias. Após devidamente validado e aprovado pela Conferência da Cidade, o coordenador municipal encaminhou o documento à Câmara Municipal, na forma de Projeto de Lei, para a devida aprovação.

3.6. Conferências

As Conferências da Cidade foram realizadas entre outubro e novembro de 2006 (quadro 3). Inicialmente, foi feita uma apresentação pela ETP dos eixos estratégicos, do macrozoneamento e do anteprojeto de Lei. Em seguida, os munícipes participantes foram divididos em grupos e cada grupo ficou com alguns artigos do anteprojeto de Lei para serem lidos, discutidos e avaliados. Depois, um representante de cada grupo apresentou em público os comentários da equipe, sugerindo a aprovação ou modificações nos artigos. Finalmente, todos os delegados votaram a favor ou contra as sugestões apresentadas pelos representantes de cada grupo.

A maioria dos artigos foi aprovada na Conferência da Cidade, pelos delegados municipais, sem sofrer quaisquer modificações. Os que sofreram modificações foram alterados durante a

realização das conferências. Em seguida, o anteprojeto de Lei de cada município foi enviado à Câmara dos Vereadores para o trâmite legal e homologação pelo Prefeito.

Quadro 3: Datas de entrega dos projetos de lei, das conferências da cidade e da aprovação na Câmara Municipal dos PDP dos municípios do grupo 3

Município	Datas		
	Entrega do Projeto de Lei Do PDP	Conferência da Cidade	Aprovação na Câmara Municipal
Amaraji	26/10/2006	13/11/2006	24/04/2007
Escada	19/09/2006	06/10/2006	16/10/2006
Gameleira	11/10/2006	14/11/2006	20/03/2007
Ribeirão	25/10/2006	08/11/2006	28/11/2006

Fonte: SEPLAG/Promata (2007)

A partir da observação deste quadro, pode-se entender como se deu o processo de aprovação dos projetos de lei referentes aos planos diretores locais, ressaltando-se a participação dos vereadores no processo de elaboração dos planos.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPORTÂNCIA DO ESPAÇO RURAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAIS

O processo de elaboração dos PDP, na Mesorregião da Zona da Mata de Pernambuco, constituiu uma experiência bastante enriquecedora e um exemplo pioneiro a ser utilizado como referência na elaboração de Planos Diretores para outros municípios brasileiros. Este processo foi uma excelente oportunidade para se pensar na cidade coletivamente. Representou um significativo avanço na troca de idéias entre os técnicos, os administradores e a sociedade local sobre problemas e soluções relacionados com uma grande diversidade de temas, como habitação, educação, saúde, lazer, transporte, segurança, meio-ambiente e infraestrutura urbana. Além disso, por se tratarem de municípios de médio porte, não foram verificados problemas mais complexos, comuns nas grandes cidades, mas foi possível fazer uma ampla divulgação sobre as necessidades e as propostas do Plano à sociedade.

Apesar disso, é importante destacar as dificuldades que foram encontradas durante a elaboração dos PDPs nos municípios analisados. Um dos maiores problemas foi o curto período de tempo disponível. Devido às questões burocráticas envolvidas nos processos de seleção e contratação, os especialistas da ETP somente iniciaram os serviços em setembro de 2006, sendo curto o tempo disponível para fazer as visitas e o levantamento de campo, consultar as informações disponíveis, participar das oficinas e elaborar o documento final; o que

impossibilitou uma leitura mais profunda e abrangente da realidade, assim como uma maior discussão e alinhamento das propostas.

Outro problema enfrentado foi a precariedade das bases cartográficas disponíveis. Em Ribeirão, Gameleira e Escada não foi possível obter fotografias aéreas de todo o distrito-sede devido à presença de nuvens. Em Amaraji, só foi possível obter um mapa do IBGE com grandes distorções em termos da representação das quadras e vias. Outra grande dificuldade foi a inexistência de mapa topográfico com curvas de níveis para avaliar o grau de declividade em algumas áreas do distrito-sede. A ausência de informações sobre o nível do lote impediu a identificação e a delimitação de terrenos vazios ou subutilizados. Em síntese, constata-se uma grande necessidade em concentrar esforços na construção de um sistema de cadastro preciso e atualizado que permita elaborar plantas de valores dos imóveis para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Apesar de todos os esforços empreendidos para estimular e desenvolver a participação ao longo do processo de elaboração do Plano Diretor, percebe-se que a participação dos delegados mostrou-se ainda muito frágil e deficiente. Constatou-se que, embora o documento final tenha sido entregue antecipadamente para a apreciação da comissão local, muitos delegados somente leram o anteprojeto de Lei no dia da conferência quando foram divididos os grupos. Em geral, as questões levantadas estavam relacionadas com problemas particulares que atingem o cotidiano das pessoas e que envolvem ações locais e pontuais, cujas soluções estão ligadas à implementação de projetos específicos e a problemas de gestão que não competem nem podem ser detalhados no Plano Diretor.

Verifica-se, portanto, de modo geral, uma preocupação das pessoas em resolver problemas imediatos, negligência para com os problemas coletivos, assim como a falta de uma visão do que poderá ocorrer com a cidade, se os problemas permanecerem como estão ou se se intensificarem daqui a cinco ou dez anos. Essa dificuldade está relacionada com as precárias condições de educação de muitos delegados e com a própria cultura de submissão das pessoas, herança ainda da cultural do coronelismo.

É importante ainda destacar o pouco apoio do poder público para promover de fato a participação da população da zona rural nas discussões. A dificuldade de acesso entre esta zona e a zona urbana se constituiu em um dos pontos que mais pesaram para a fraca participação das pessoas nas definições do documento final. Esse fato se reflete negativamente no produto final que carecerá de propostas mais consistentes para viabilizar uma dinâmica socioespacial municipal e conseqüentemente da qualidade de vida dos munícipes, haja vista a observação da qualidade do solo para agricultura e agropecuária nessa região.

Se o objetivo desse trabalho foi o de ressaltar as lacunas em termos de instrumentos, parâmetros e propostas de organização espacial para a zona rural, apesar da existência e uso de

instrumentos como APPs e outros, entende-se que estes já não são mais suficientes para dar conta de uma realidade observada por Favareto e Abramovay (2009) nas zonas rurais.

Essa nova realidade observada pelos autores requer um novo olhar em termos de planejamento e gestão. As regiões rurais apresentam uma nova dinâmica socioespacial e econômica. As dimensões das glebas têm se tornado cada vez menores e isso se deve a programas de desapropriação e distribuição de terras para que possam ser trabalhadas por famílias, graças ao PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar), segundo os autores.

Se já é feito um macrozoneamento para a zona rural, porque não se pode pensar em um zoneamento considerando as características e potencialidades do solo existente nas mais diversas zonas rurais dos municípios brasileiros? Para tanto seria necessário um levantamento das propriedades e seus usos, de todas as estradas vicinais existentes na região, da infraestrutura existente em termos de água, luz, telefone, *Internet*, entre outros. Apenas a partir do resultado de um levantamento completo nessas regiões é que se poderia então pensar em instrumentos legais compatíveis com suas características, usos e funções.

Assim como o Estatuto da Cidade disponibiliza instrumentos legais para as zonas urbanas, classificando-os em três tipos – instrumentos de regularização fundiária, instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e instrumentos de democratização da gestão urbana (BRASIL, 2002) – esses mesmos tipos de instrumentos poderiam ser considerados para as zonas rurais, sendo adaptados às características dessas regiões.

Com relação à regularização fundiária, é por demais conhecido por todos que nas zonas rurais prevalece ainda o sistema de latifúndio, embora a situação já tenha se modificado, graças a programas federais de apoio aos pequenos agricultores e programas de desapropriação de latifúndios improdutivos. Embora seja tema que diga respeito ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, nada impede que se trabalhe de forma integrada com aqueles que têm a ver com a questão.

No caso de instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano, pode-se analogamente buscar instrumentos de indução ao desenvolvimento rural. São instrumentos análogos ao IPTU Progressivo no tempo, desapropriação compulsória, usucapião especial de imóvel urbano e usucapião coletivo.

Na elaboração de mapas que representem o macrozoneamento no município, seria interessante observar que o zoneamento não ficaria restrito apenas às zonas urbanas, podendo ainda ser utilizado instrumentos legais que viabilizassem a sua pretendida autosustentação, com vistas ao seu real desenvolvimento. O zoneamento a ser proposto para as zonas urbanas possibilita a elaboração da tão importante planta de valores que auxilia os gestores na definição de taxas e impostos a serem cobrados dos cidadãos. Qual o instrumento que poderia viabilizar a dotação de infraestrutura e serviços públicos como escola, saúde, entre outros, nas zonas rurais?

Várias foram as propostas, via programas incluídos no Plano Diretor Participativo, de cada um dos municípios estudados. Com relação à mobilidade e acessibilidade, o produto final ressalta a recuperação e a abertura de novas vias, de forma a privilegiar uma melhor integração dos espaços urbanos. Não se comenta a questão da integração entre os espaços urbanos e rurais e muito menos no que se refere à mobilidade e acessibilidade interna do espaço rural, considerando as características identificadas na *nova ruralidade* brasileira.

Entre as recomendações, observou-se que não foram permitidos loteamentos, evidentemente, pois a legislação em vigor não permite esse tipo de parcelamento do solo nas zonas rurais. Mas o que se tem observado nos dias atuais é que tem ocorrido implantação de grandes condomínios. Estabelecimentos isolados que não constituem uso rural e que não são adequados a áreas densamente povoadas como cemitérios, aterros sanitários, matadouros, usinas de tratamento de lixo, dentre outros, foram permitidos, como se observou, mas sujeitos a disciplinamento e controle pela Prefeitura e pelos órgãos competentes. Assim, se consolida a importância de um novo olhar nos parâmetros que viabilizarão tais usos.

Por fim, verifica-se que o Estatuto da Cidade é importante para o planejamento e a gestão municipal, mas além de ter sido instituído tardiamente, em função da dinâmica socioespacial que vem se verificando tanto nas zonas urbanas quanto nas rurais, nos anos recentes, este instituto legal carece de uma revisão geral, a iniciar-se pela sua denominação. Uma sugestão seria denominar Estatuto Municipal em lugar de Estatuto da Cidade.

Se o Estatuto da Cidade em seu texto se refere ao município, por que então tratar apenas de garantir a função social da propriedade da cidade? Por que não há essa garantia nas zonas rurais se a legislação relativa à propriedade privada não a diferencia se é rural ou urbana? A mudança na legislação que trata da terra urbana foi atualizada, contudo, é importante repensar todo o instituto legal que trata da terra rural de forma a possibilitar seu desenvolvimento socioeconômico espacial, considerando a dinâmica inerente à região.

Ressalta-se que a cartilha “Conhecendo o direito: proteção e garantia dos direitos humanos no âmbito de megaprojetos e megaeventos” (UZZO e SAULE JÚNIOR, 2012), em sua página 18, afirma ter uma diferença entre função social da propriedade urbana e função social da propriedade rural. Mas o que interessa é que ambas têm funções sociais e ambas precisam ser cumpridas, pois a lei não pode ser feita apenas para favorecer parte da população. Na página 20 dessa mesma cartilha, ao definir Plano Diretor, os autores mencionam que o mesmo se destina ao desenvolvimento do município, logo, não se pode resolver os problemas urbanos, esperando que os problemas rurais se resolvam como consequência.

Portanto, muito ainda precisa ser feito para que a realidade rural brasileira seja considerada e que a população que reside nessas regiões possa de fato ser incluída e ter seus direitos considerados da mesma forma que os cidadãos.

REFERÊNCIAS

- Brasil. Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. ROLNIK, R.; PINHEIRO, O. M. (Coords.). Brasília: Confea, 2004.
- _____. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- _____. *Estatuto da Cidade: para compreender*. Brasília: Ibam, 2001.
- GODET, Michael. *Creating futures: scenario planning as a strategic management tool*. London: Economica, 2001.
- FAVARETO, Arilson. Evolução das relações rural-urbano no Brasil: dinâmicas demográficas e análise comparada em perspectiva histórica. Artigo produzido pelo autor a partir do Projeto de Cooperação Técnica "Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural sustentável" – PCT IICA/MDA – NEAD. Disponível em www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTécnicosAber..., acessado em 29/11/12
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Bases cartográficas dos municípios brasileiros em 2005*. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/servidor_arquivos_geo >. Acesso em: 11 de dezembro de 2006.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2000*. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br> >. Acesso em: 11 de dezembro de 2006.
- Pernambuco, Governo do Estado de. *Plano Diretor Participativo: Pernambuco*. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco. CONDEPE/FIDEM, 2005.
- _____. *Plano Diretor Participativo do Município de Amaraji*. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável a Zona da Mata de Pernambuco. PROMATA, 2006a.
- _____. *Plano Diretor Participativo do Município de Escada*. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável a Zona da Mata de Pernambuco. PROMATA, 2006b.
- _____. *Plano Diretor Participativo do Município de Gameleira*. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável a Zona da Mata de Pernambuco. PROMATA, 2006c.
- _____. *Plano Diretor Participativo do Município de Ribeirão*. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável a Zona da Mata de Pernambuco. PROMATA, 2006d.
- _____. *Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco*. Disponível em: <www.promata.pe.gov.br>. Acesso em: 11 de dezembro de 2006e.
- _____. *Guia para a elaboração dos Planos Diretores Participativos*. Versão Preliminar. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável a Zona da Mata de Pernambuco. PROMATA. 2006f.
- _____. *Datas de entrega dos projetos de lei, das conferências da cidade e da aprovação na Câmara Municipal dos PDP dos municípios do grupo 3*. Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata. PROMATA, 2007.
- SILVA, José Borzacchiello da. Discutindo o rural e o urbano. In: *Revista da ANPEGE*, v.7, n.8, pp. 3-11, ago./dez. 2011. Disponível em anpege.org.br/revista/ojs-2.2.2/index.php/anpege08/article/viewAr..., acessado em 29/11/12.
- UZZO, Karina Gaspar e SAULE JÚNIOR, Nelson. *Conhecendo o direito: proteção e garantia dos direitos humanos no âmbito de megaprojetos e megaeventos*. São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2012, 65 p.

Artigo recebido em 22 de Novembro de 2012 e aceito em 11 de Dezembro de 2012