

Terra de Ninguém

Ou o Eldorado de alguns

Caracterização e considerações acerca da existência, elaboração e perenidade dos Planos Diretores dos municípios paulistas

Tiago Augusto da Cunha

UNICAMP - Departamento de Demografia IFCH

ta_cunha@yahoo.com.br

Introdução

A Lei Federal 10.257 de 2001 configura-se como um grande avanço na gestão do território ao passo que obriga parte dos municípios a refletir sobre seus problemas e potencialidades por intermédio dos Planos Diretores Municipais.

Todavia, como dito, apenas parte dos municípios são obrigados a elaborá-los: municípios com 20.000 ou mais habitantes, integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, de reconhecido interesse turístico, situados em áreas de risco ou sob influência de significativos empreendimentos ou atividades de interesse nacional.

Os critérios básicos de imposição significaram que outras porções do território encontram-se desobrigadas à executá-los. Esta desobrigação, por sua vez, se traduziu, em alguns casos, em desamparo, uma vez que criou assimetrias entre os condicionantes legais e jurídicos – que são decisivos para os processos de ocupação do solo e, logo, da gestão do território – de municípios que muitas vezes eram lindeiros.

Pretende-se, portanto, aqui elucidar estas dissonâncias entre obrigatoriedade e necessidade em arquitetar Planos Diretores como ferramenta básica de gestão do território municipal partindo de uma escala estadual.

Através da pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e sua pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC), sobretudo seu módulo sobre Gestão Pública, objetiva-se, no presente artigo, caracterizar a perenidade da elaboração de Planos Diretores Municipais.

Dessa forma, o presente estudo – afora esta pequena introdução e conclusão – é subdividido em outras 5 seções.

A primeira abordando, mesmo que rapidamente, a problemática e a fundamentalidade dos Planos Diretores especialmente entre municípios interioranos.

A segunda, com o intuito de detalhar a simples existência de Planos Diretores segundo os anos de 2004, 2005, 2008, 2009, 2012 e 2013, dando mostras da evolução da área e da população abrangida por este instrumento legal.

Na terceira seção, trata-se sobre as dissonâncias, ou seja, a indicação daqueles que são obrigados a elaborar Planos Diretores, mas não o possuem, e aqueles em situação oposta: desobrigados, mas preocupados e responsáveis, já se anteciparam e o elaboraram previamente.

Na seção subsequente, aborda-se a continuidade, ao longo dos mesmos anos, de Planos Diretores.

Por fim, na quinta e última seção debate-se a possível área de influência de grande municípios regulamentados e pequenos não e, assim, os possíveis desequilíbrios regionais legais entre ambos e suas implicações.

O primeiros resultados dão mostras dessa proximidade físico geográfica entre ambas as categorias de municípios aqui tratadas. Por conseguinte, de vulnerabilidades de uns perante outros e de diferenças legais regionais que acabam por gerar desequilíbrios e assimetrias no tocante a gestão do território e, logo, na sua ocupação.

1. A Problemática e a Fundamentalidade dos Planos Diretores

A preocupação em regulamentar o território a fim de mitigar negatividades inerentes ao desamparo jurídico sobre o espaço não é de modo algum recente. Como bem levantado por Braga (1995), já desde 1967 a partir da Lei Orgânica dos Municípios (Lei n. 9.842/67 – complementada por Decreto Lei n. 09 em 1969) por meio do instrumento de então, os ditos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado.

A fim de garantir que todos os municípios o construíssem, o Estado de São Paulo atrelou-o ao repasse de recursos e ajudas financeiras diversas. Ou seja, os municípios só atingiriam tais recursos se possuíssem tais planos.

Tal atenção foi, posteriormente, reiterada através da própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182. Culminando, mais recentemente, na Lei n. 10.257 de 2001, mais comumente conhecido como Estatuto das Cidades.

Embora a intenção fosse válida, a imposição conduziu à Planos dissociados da realidade municipal. Muitos sequer foram efetivamente implantados.

Parte desta desarmonia deriva da supervalorização do ambiente urbano e da cidade como escopo central dos Planos Diretores. Dessa forma, a aplicabilidade de parte das premissas constantes nas diversas leis fonte sobre o assunto é, em muitos casos, irreal, sobretudo, dentre os pequenos municípios do interior, cuja dinâmica é muito mais arrefecida.

Todavia, ainda que cenário urbano de inúmeros municípios seja distinto, a desregulamentação fosse sobre o ambiente urbano ou rural, tornou-os mais suscetíveis ou, a partir de um outro ponto de vista, locais privilegiados para o investimento fundiário altamente especulativo.

É indubitável que o ritmo de crescimento das cidades médias de 1970 resultou na formação de periferias e entornos vinculados àquelas cidades, exigindo, portanto, para maior precisão analítica, que a investigação do desenvolvimento urbano nacional incorpore essas ‘novas territorialidades (ANDRADE; SERRA, 2001, p. 167)

Braga (2011) chega a afirmar que as cidades médias estariam reproduzindo os típicos problemas das sedes metropolitanas devido à influência destas últimas e a falta de regulamentação das primeiras. Mesmo que não trabalhe-se aqui com a noção de cidades médias, é interessante prestar atenção às implicações de uns sobre os outros dada a alta vinculação da rede urbana paulista.

O processo de interiorização do Desenvolvimento [...] engendrou um padrão de urbanização articulado ao

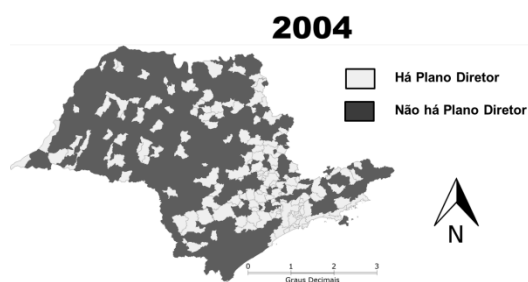
grande capital imobiliário e à existência de contingentes de excluídos, residentes tanto em pequenas cidades do interior, como nas metrópoles, nas grandes e nas médias cidades”. (IPEA/IBGE/NESUR, 1999, p. 183)

Em resumo, parece essencial se compreender a questão do desamparo jurídico de porções do território paulista, visto as implicações fundiárias, imobiliárias, ambientais, etc., em suma, espaciais de diversas municipalidades antes que o passivo a ser futuramente resolvido não cresça ainda mais.

2. Evolução da regulação-regulamentação do solo paulista ao longo dos anos

As Figuras 1, 2, 3, 4, 5 e 6 têm como objetivo discriminar aqueles municípios que possuíam ou não planos diretores e, assim, retratar, ainda que num primeiro momento de maneira puramente visual, as porções e proporções do território paulista não regulamentadas por leis municipais específicas ao longo de alguns anos dos anos 2000.

Figura 1: Municípios possuidores e não possuidores de Plano Diretor Municipal, Estado de São Paulo, 2004



Fonte: IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2005. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em:

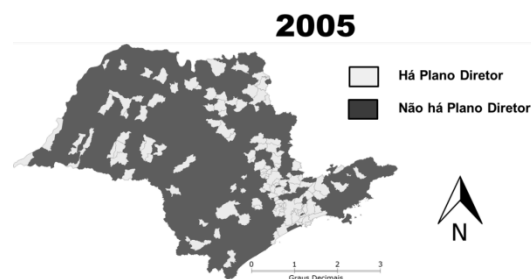
ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2005/escala_2500mil/proj_geografica/arcview_shp/uf/sp/. Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2004. Variável A30. Disponível em:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfil_munic/2004/default.shtm. Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

Elaboração do autor.

Figura 2: Municípios possuidores e não possuidores de Plano Diretor Municipal, Estado de São Paulo, 2005



Fonte: IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2005. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em:

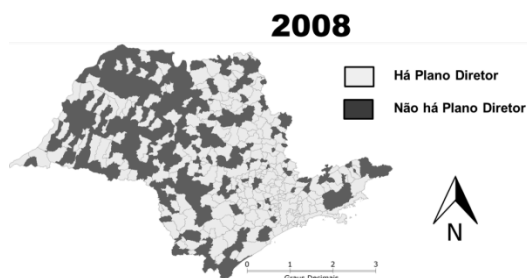
ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2005/escala_2500mil/proj_geografica/arcview_shp/uf/sp/. Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2005. Variável A77. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/default.shtm> Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

Elaboração do autor.

Figura 3: Municípios possuidores e não possuidores de Plano Diretor Municipal, Estado de São Paulo, 2008



Fonte: IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em:

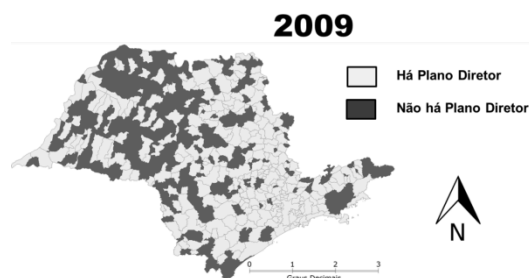
ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/ Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2008. Variável A79. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/default.shtm> Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

Elaboração do autor.

Figura 4: Municípios possuidores e não possuidores de Plano Diretor Municipal, Estado de São Paulo, 2009



Fonte: IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em:

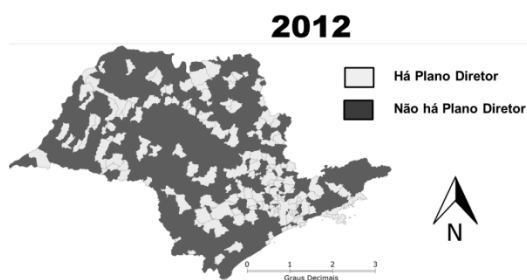
ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/ Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2009. Variável A56. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm> Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

Elaboração do autor.

Figura 5: Municípios possuidores e não possuidores de Plano Diretor Municipal, Estado de São Paulo, 2012



Fonte: IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em:

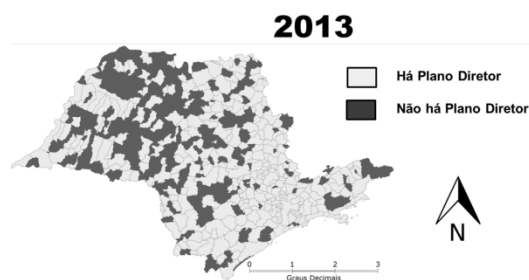
ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/ Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2012. Variável A36. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/default.shtm> Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

Elaboração do autor.

Figura 6: Municípios possuidores e não possuidores de Plano Diretor Municipal, Estado de São Paulo, 2013



Fonte: IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em:

ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/ Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

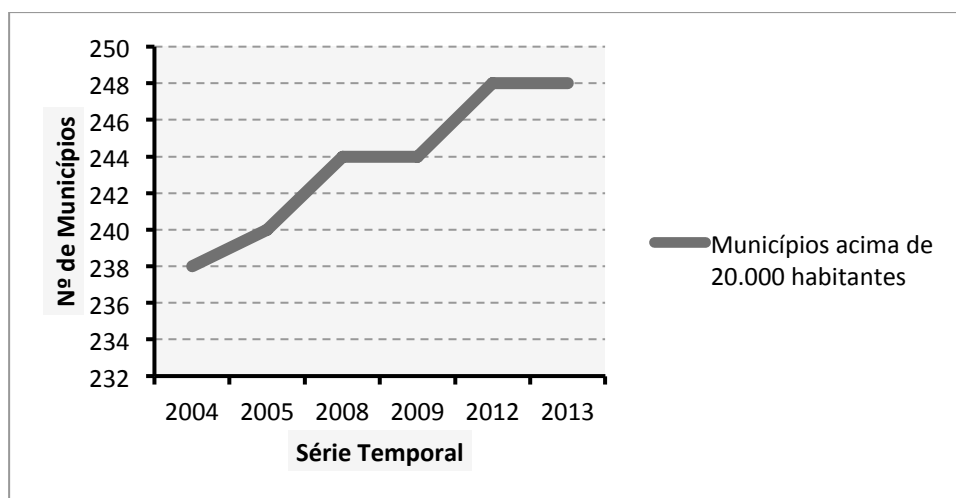
IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2013. Variável A34. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/default.shtm> Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

Elaboração do autor.

Curiosamente, nota-se que em anos posteriores ao início da série temporal aqui retratada (2004, no caso) a quantidade de municípios sem planos diretores oscila – ora maior, ora menor –, até mesmo porque o número de municípios acima de 20.000 habitantes (um dos critérios para a definição daqueles onde a elaboração de planos diretores se faz obrigatória) se incrementa sempre (Gráfico 1).

Gráfico 1: Municípios segundo quantidade de habitantes (20.000 habitantes ou mais), Estado de São Paulo, 2004-2005-2008-2009-2012-2013



Fonte: SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Estimativa. Elaboração do autor.

Seria de se supor que a proporção de municípios sem planos diretores diminuísse sempre ao longo dos anos, já que a linha de corte dos 20.000 habitantes é atingida por mais municípios no mesmo período. Todavia, não é isso o que se constata. O que poderia, então, explicar essas flutuações?

A primeira explicação reside na própria fonte de dados manejada: a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) proveniente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A instituição Prefeitura, por meio de seus responsáveis setoriais, é a principal entrevistada. No entanto, é preciso frisar que a qualidade do dado é discutível, posto que o questionário é simplesmente entregue ao poder público, não sendo o IBGE responsável por sua aplicação. Sem a figura do entrevistador, mesmo o questionário sendo muito auto explicativo, o comprometimento do entrevistado é dubitável.

Responde-se para cumprir a tarefa, sem a preocupação em se auferir a veracidade e acurácia dos dados.

Ademais, é notória a falta de diálogo entre as diretorias e secretarias da imensa maioria das prefeituras, inclusive no Estado mais rico da Federação. Por vezes, o respondente desconhece a existência de um plano diretor municipal vigente ou o confunde com seus elementos compositivos, por exemplo: lei de perímetro urbano, lei de parcelamento do solo e/ou lei de zoneamento.

Outra possível explicação – ainda que se trate de uma suposição não comprovável –, é a de que parte do incremento dos municípios sem planos em determinados momentos se devesse ao fato de ele [plano] estivesse sendo revisado no momento da aplicação da entrevista.

Por fim, essa hipótese conduz a outras considerações. Dado que municípios atestam que num ano possuem Planos Diretores para, num horizonte temporal pequeno (1 a 2 anos, no máximo, 4 anos), voltarem atrás em suas afirmações iniciais, parece evidente que as revisões têm uma periodicidade muito curta. Ou, no mínimo, como ventilado anteriormente, um simples desconhecimento da existência de tal ferramenta.

Um dos primeiros reflexos dessa constante rotina de modificações legais é que não há tempo hábil para que as diretrizes dos Planos Diretores sejam realmente implementadas e sentidas no território em questão para sua população em questão.

Em suma, não há tempo suficiente para que os instrumentos de indução, permissão e restrição – presentes nessa ferramenta maior e mais abrangente, Planos Diretores – surtam efeitos. Em outras palavras, ainda que haja Planos Diretores vigentes e, de certa maneira bem construídos, sua eficácia é contestável.

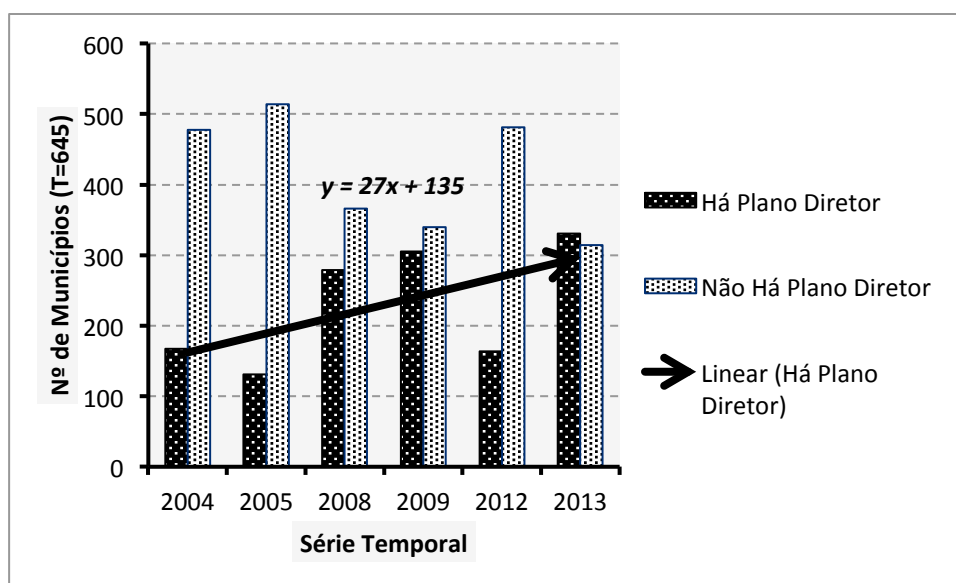
Não pretende-se aqui afirmar que eles não devam ser revisados periodicamente. Ao contrário. Todavia, sua reformulação deve estar conjugada às mudanças mais ou menos intensas da dinâmica, dos processos e fenômenos socioeconômicos, demográficos, urbanos, etc. destes territórios. É preciso, pois, maturá-lo adequadamente conforme às necessidades particulares de cada município, à velocidade e à intensidade de suas transformações.

Em complementação, parece certo que os Planos Diretores não estão sendo aplicados como instrumento ou políticas de Estado (não obstante, tratem-se de Prefeituras), mas sim como apetrecho político. É dizer, cada novo prefeito se esforça por conferir identidade ao seu mandato através da concepção de um novo Plano Diretor, não se dando conta que esse eterno processo de descarte e reformulação – muitas vezes a partir do zero – constrói *pari passu*, ao longo de grandes períodos, a identidade desses municípios: fragmentados, divergentes, contraditórios, etc..

Basta atentar justamente para a Figura 5, referente aos dados de 2012. Neste ano há um retrocesso com a diminuição dos municípios com Planos Diretores frente aos que não o detinham, contrariamente ao apresentado no ano de 2011. Curiosamente, 2012, como sabe-se, foi o ano de eleições municipais. Mas, como dito, trata-se de uma especulação, posto que o mesmo não se sucedeu nos anos de 2008 e 2004.

Partindo de um ponto de vista mais otimista, os dados também demonstram uma quantidade muito maior de municípios que tomaram as rédeas de seus territórios mesmo sem a obrigatoriedade para tanto. Afinal, desde 2004 até 2013 apenas 10 municípios ultrapassaram o limiar dos 20.000 habitantes, porém a quantidade de municípios que idealizaram seus Planos foi imensamente maior – ainda que com variações (Gráfico 2).

Gráfico 2: Municípios segundo a existência (ou inexistência) de Planos Diretores Municipais, Estado de São Paulo, 2004-2005-2008-2009-2012-2013

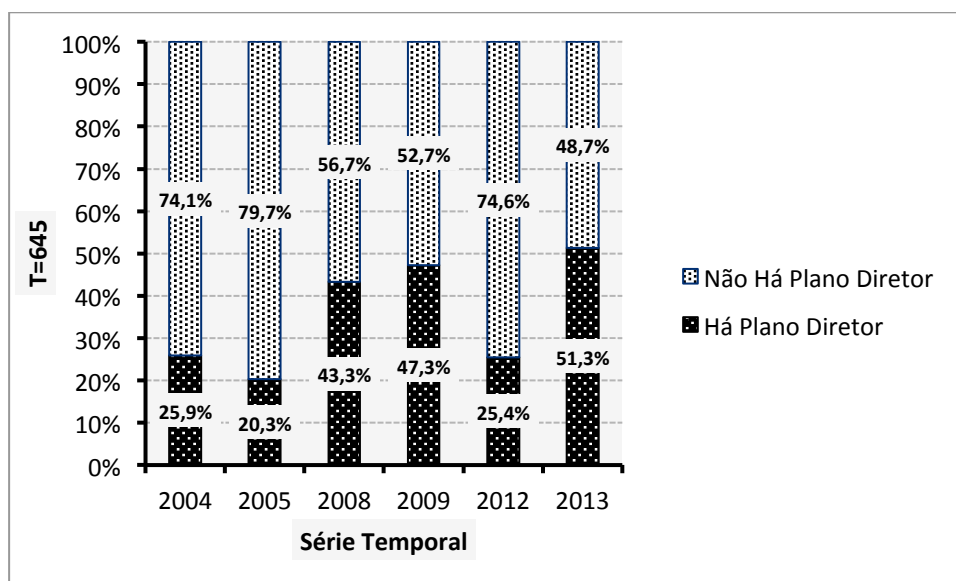


Fonte: IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública. Elaboração do autor.

Embora haja decremento no número de municípios com Planos Diretores nos anos de 2005 e 2012, quando o conjunto é observado a tendência é de crescimento dentre aqueles que o possuem. Passa-se de 167 municípios regulamentados em 2004 para um total de 331 em 2013, uma variação surpreendente de 98,2%, contra 4,2% de municípios que ultrapassaram os 20.000 habitantes. Ou seja, lhe sendo imensamente superior.

Em vista disso, os dados do Gráfico 3, aclaram que proporção cada vez maior dos municípios está preocupada com os efeitos negativos da não regulamentação de seus específicos territórios.

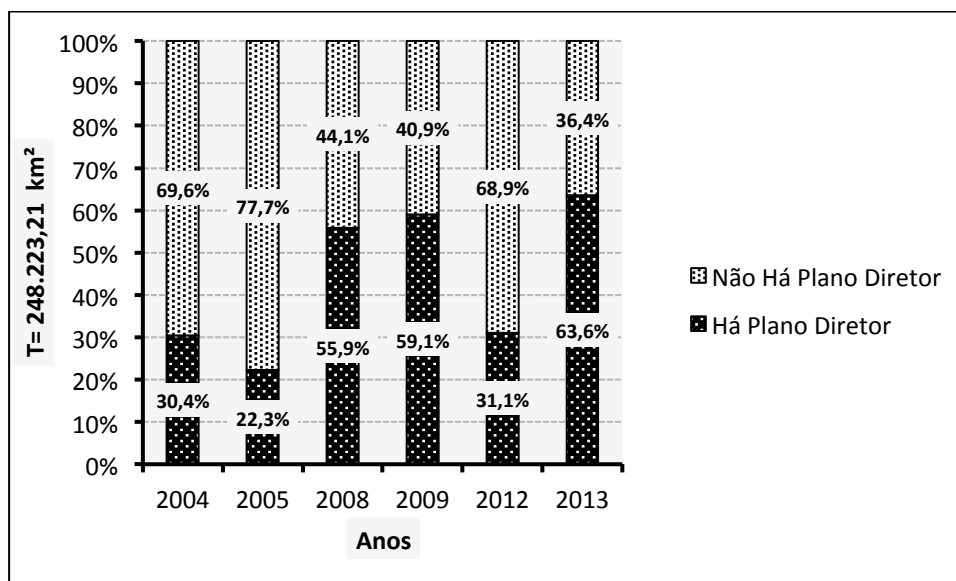
Gráfico 3: Proporção de municípios segundo a existência (ou inexistência) de Planos Diretores Municipais, Estado de São Paulo, 2004-2005-2008-2009-2012-2013



Fonte: IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública. Elaboração do autor.

Obviamente a cifra de municípios possuidores de Planos Diretores está diretamente associada à área do Estado protegida ou, no mínimo, normatizada por este específico ferramental (Gráfico 4).

Gráfico 4: Proporção do território paulista segundo a existência (ou inexistência) de Planos Diretores Municipais, Estado de São Paulo, 2004-2005-2008-2009-2012-2013



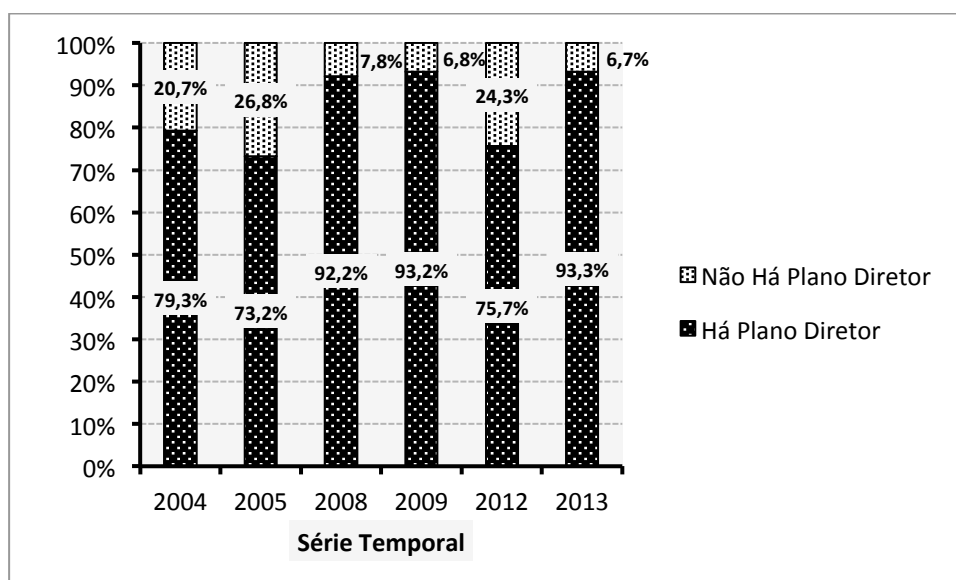
Fonte: SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Elaboração do autor.

Desta maneira, em 2004, um pouco mais de um quarto (25,9% mais precisamente) do Estado possuía Planos Diretores vigentes, fato que correspondia a pouco mais de 30% do território paulista. Já em 2013, mais da metade dos municípios do Estado (51,3%) apresentavam Planos Diretores, o que se refletiu em 63,6% do território. Um aumento de algo como 30% da área amparada.

Enquanto, cerca de 40% do Estado de São Paulo ainda não é regulamentado por Planos Diretores, a porcentagem no tocante à população coberta é assaz distinta.

Neste caso, a imensa maioria da população paulista é abrangida, até mesmo pela obrigatoriedade legal de municípios com população superior a 20.000 habitantes em formulá-los (Gráfico 5).

Gráfico 5: Proporção da população paulista segundo a existência (ou inexistência) de Planos Diretores Municipais, Estado de São Paulo, 2004-2005-2008-2009-2012-2013



Fonte: SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Estimativa. Elaboração do autor.

Como quase a totalidade da população paulista é atendida a partir dos critérios de seleção dos municípios que deverão ou não arquitetá-lo, a necessidade de elaborá-lo não está mais necessariamente associada ao público, a demanda ou a população atendida, mas sim a uma questão de gestão, gerenciamento e normatização do território, justamente para minimizar assimetrias e desigualdades regionais, tipo: valorização imobiliária, especulação, migração, pendularidade e o enfrentamento da expansão urbana frente às áreas rurais de diversas destas localidades.

Um exemplo típico da complexidade da questão é o caso de Alumínio. Em 2013, a população de Alumínio era de 17.176 habitantes, ou seja, inferior a linha de corte. No entanto, o município é vizinho à Sorocaba, cuja população no mesmo ano era de 608.269 habitantes e possuidora de Plano Diretor próprio. Parece evidente que pela proximidade físico-geográfica em relação à Sorocaba, Alumínio torna-se mais dependente dela. Atraído e gravitando entorno de sua influência: serviços diferenciados, mercado de trabalho, equipamentos, etc. inerentes à economias de aglomeração. Não obstante, está, simultaneamente, exposta à assédios especulativos sobre seu solo. O problema é que não possui o instrumento básico de enfrentamento a este risco: o Plano Diretor Municipal.

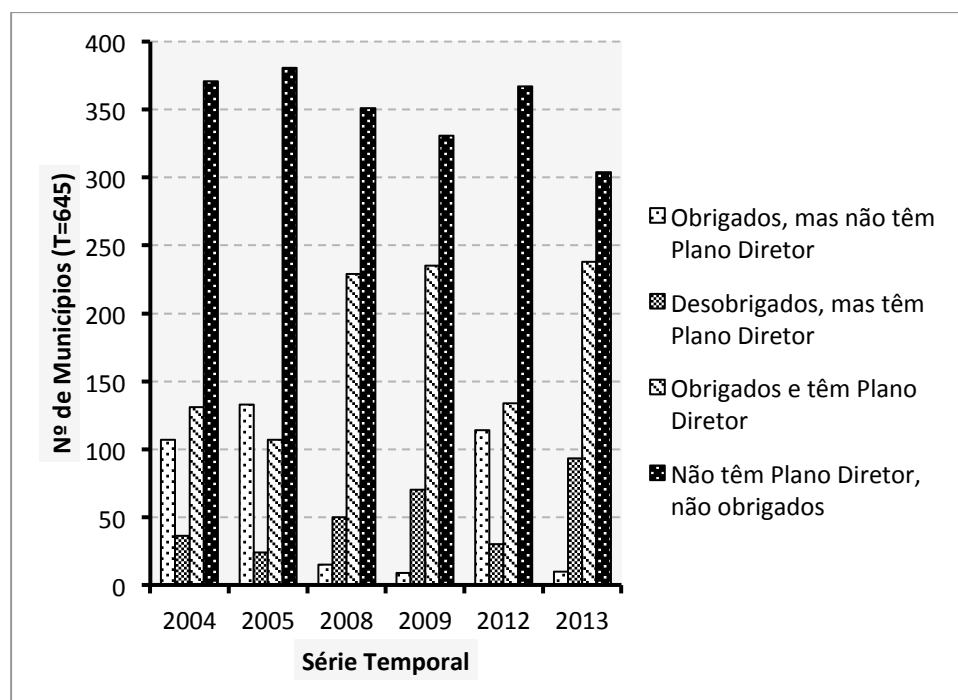
3. As discrepâncias

Ainda que os dados já apresentados explicitem as grandes porções do território paulista, bem como sua população, não abrangida por legislações municipais específicas, até pela forma como os dados foram categorizados e agrupados, é impossível compreender as contradições e dissonâncias entre a obrigatoriedade ou não na elaboração deste instrumento territorial.

Com o intuito de pormenorizar, então, essa questão, as categorias primeiras aqui manejadas – há Planos Diretores e não há Planos Diretores – são desmembradas (melhor, reformuladas) em quatro outras: a) Obrigados, mas não têm Plano Diretor, b) Desobrigados, mas têm Plano Diretor, c) Obrigados e têm Plano Diretor e d) Não têm Plano Diretor, mas não obrigados.

Os valores do Gráfico 6 são dignos de atenção, pois não são poucos os municípios que deveriam arquitetar seus planos, mas não o fizeram. Do mesmo modo, como é notável, a grande quantidade de municípios desobrigados, mas que ainda assim o realizaram.

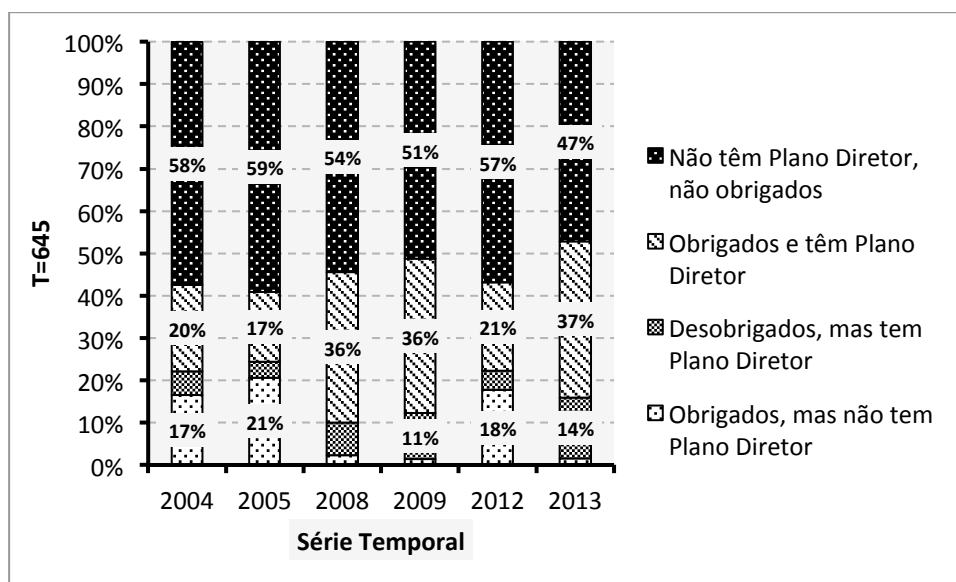
Gráfico 6: Municípios segundo a obrigatoriedade e a existência (ou inexistência) de Planos Diretores Municipais, Estado de São Paulo, 2004-2005-2008-2009-2012-2013



Fonte: IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública. Elaboração do autor.

Por sua vez o Gráfico 7 ilustra a participação dessas categorias em relação ao total de municípios paulistas.

Gráfico 7: Proporção de municípios segundo a obrigatoriedade e a existência (ou inexistência) de Planos Diretores Municipais, Estado de São Paulo, 2004-2005-2008-2009-2012-2013



Fonte: IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública. Elaboração do autor.

É curioso como o percentual de contradições negativas (deveriam, mas não faziam) diminui consideravelmente pós 2005. A explicação do decremento reside na obrigatoriedade e no prazo limite para a execução e validação dos Planos Diretores pelos municípios que se enquadram nos critérios para tanto: Outubro de 2006.

Não obstante, as discrepâncias perduram ao longo dos anos. Possivelmente associadas à revisão desses Planos, sobretudo no ano de 2008 (como lembrado, ano de eleições municipais, onde prefeitos que estavam para sair se esforçavam por aprovar suas leis no apagar das luzes e os que ingressavam empenhados em apagar os vestígios de seus antecessores. Mas muitos desses planos sérios e responsáveis).

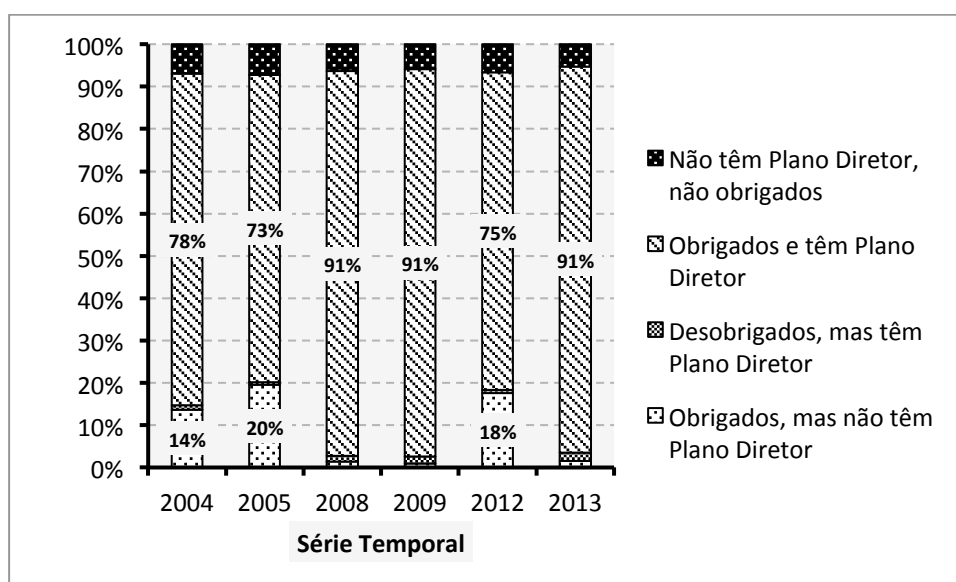
Mais evidente é a composição da categoria “Não há Planos Diretores”. Nesse caso, a imensa maioria dos municípios que aí se enquadram não são obrigados a executá-los.

Já o Gráfico 8 deixa muito claro que a categoria “Obrigados e têm Planos Diretores” cinge quase a totalidade da população paulista, haja vista que as porcentagens desses

20% a 37% (média de 36,1%) dos municípios paulistas – de acordo com o ano – são sempre superiores a 70%, atingindo em determinados anos da série cifras superiores a 90% (2008, 2009 e 2013) (média de 83,3%) .

Ou seja, torna-se claro que os critérios para a definição da obrigatoriedade garante que a relevância na execução dos Planos não gire mais em torno das questões populacionais, posto que mais de 2/3 dela é protegida.

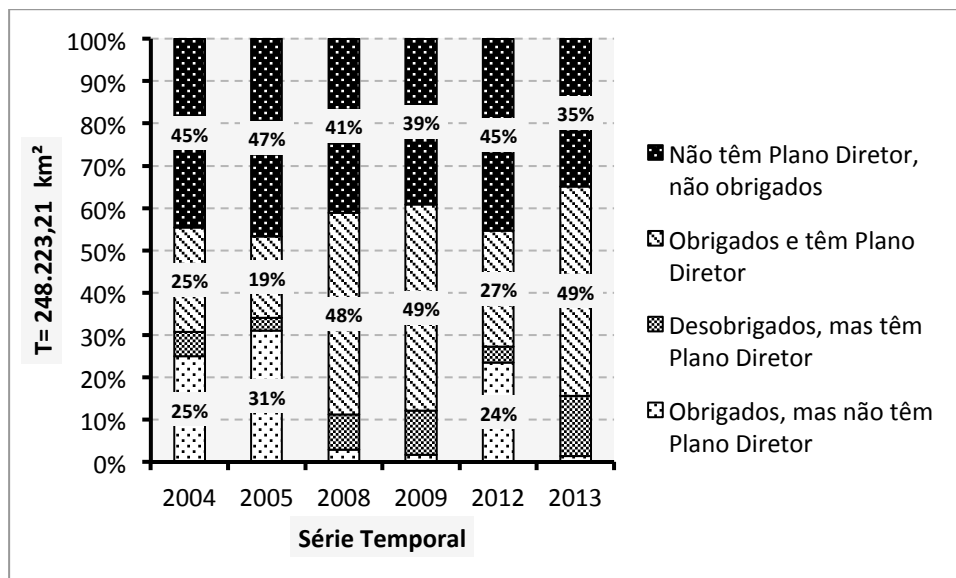
Gráfico 8: Proporção da população paulista segundo a obrigatoriedade e a existência (ou inexistência) de Planos Diretores Municipais, Estado de São Paulo, 2004-2005-2008-2009-2012-2013



Fonte: SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Estimativa. Elaboração do autor.

Ao passo em que um enorme contingente populacional é englobado, o mesmo não se passa com o território (Gráfico 9). Isto pois, não é insignificante o percentual de terras desamparadas no tocante a existência de Planos Diretores.

Gráfico 9: Proporção do território paulista segundo a obrigatoriedade e a existência (ou inexistência) de Planos Diretores Municipais, Estado de São Paulo, 2004-2005-2008-2009-2012-2013



Fonte: SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Elaboração do autor.

A categoria “Não têm Plano, não obrigados” representam – com variações ao longo da série temporal – algo como 35%, atingindo, por vezes, 47% (42% como média), ainda que abarquem em média 6,5% da população paulista ao longo do período.

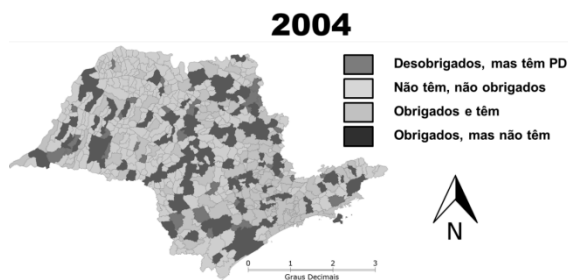
Se esta categoria for somada a dos “Obrigados, mas não têm Plano Diretor” a extensão do território desprotegido ou, no mínimo, não devidamente regulamentado é ainda maior.

Incerteza essa que abre espaço para processos de: especulação fundiária, intensa valorização ou desvalorização imobiliária, expansão urbana desenfreada e, logo, diminuição de áreas e zonas rurais, sobretudo, voltadas para a agricultura familiar (compostas principalmente por pequenas propriedades), acirramento de desigualdade intraestaduais, migração, ineficiência no gerenciamento de recursos naturais compartilhados (essencialmente recursos hídricos), etc..

Esta evolução da abrangência territorial dos Planos pode ser vista nas Figuras Figura 7, Figura 8,

Figura 9, Figura 10, Figura 11 Figura 12.

Figura 7: Municípios segundo a obrigatoriedade e a existência (ou inexistência) de Planos Diretores Municipais, Estado de São Paulo, 2004



Fonte: IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2005. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em:

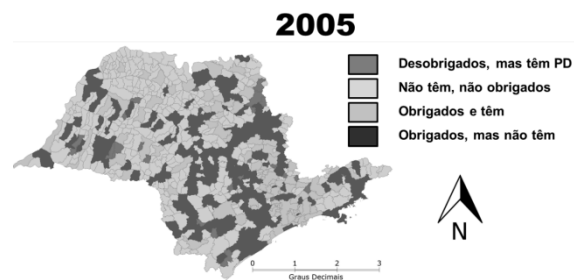
ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2005/escala_2500mil/proj_geografica/arcview_shp/uf/sp/. Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2004. Variável A30. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmu nic/2004/default.shtm>. Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Estimativa. Elaboração do autor.

Figura 8: Municípios segundo a obrigatoriedade e a existência (ou inexistência) de Planos Diretores Municipais, Estado de São Paulo, 2005



Fonte: IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2005. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em:

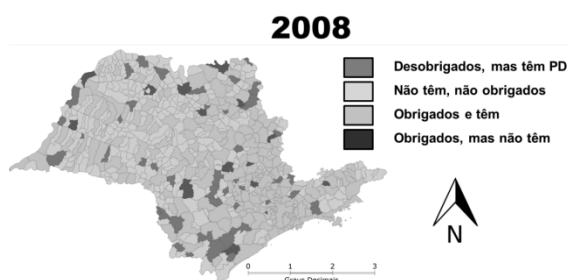
ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2005/escala_2500mil/proj_geografica/arcview_shp/uf/sp/. Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2005. Variável A77. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmu nic/2005/default.shtm>. Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Estimativa. Elaboração do autor.

Figura 9: Municípios segundo a obrigatoriedade e a existência (ou inexistência) de Planos Diretores Municipais, Estado de São Paulo, 2008



Fonte: IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em:

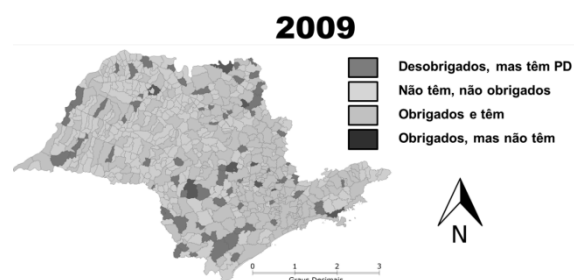
ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/. Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2008. Variável A79. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmu nic/2008/default.shtm>. Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Estimativa. Elaboração do autor.

Figura 10: Municípios segundo a obrigatoriedade e a existência (ou inexistência) de Planos Diretores Municipais, Estado de São Paulo, 2009



Fonte: IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em:

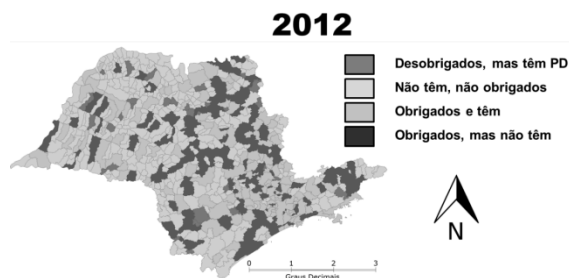
ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/. Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2009. Variável A56. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmu nic/2009/default.shtm>. Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Estimativa. Elaboração do autor.

Figura 11: Municípios segundo a obrigatoriedade e a existência (ou inexistência) de Planos Diretores Municipais, Estado de São Paulo, 2012



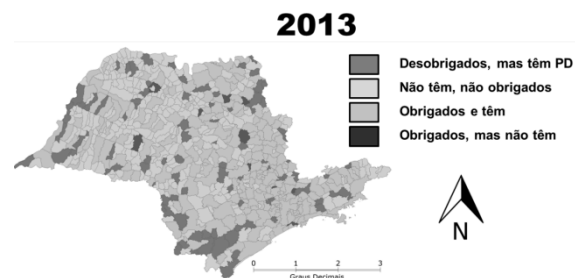
Fonte: IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/ Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2012. Variável A36. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/default.shtm> Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Estimativa. Elaboração do autor.

Figura 12: Municípios segundo a obrigatoriedade e a existência (ou inexistência) de Planos Diretores Municipais, Estado de São Paulo, 2013



Fonte: IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/ Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2013. Variável A34. Disponível em:

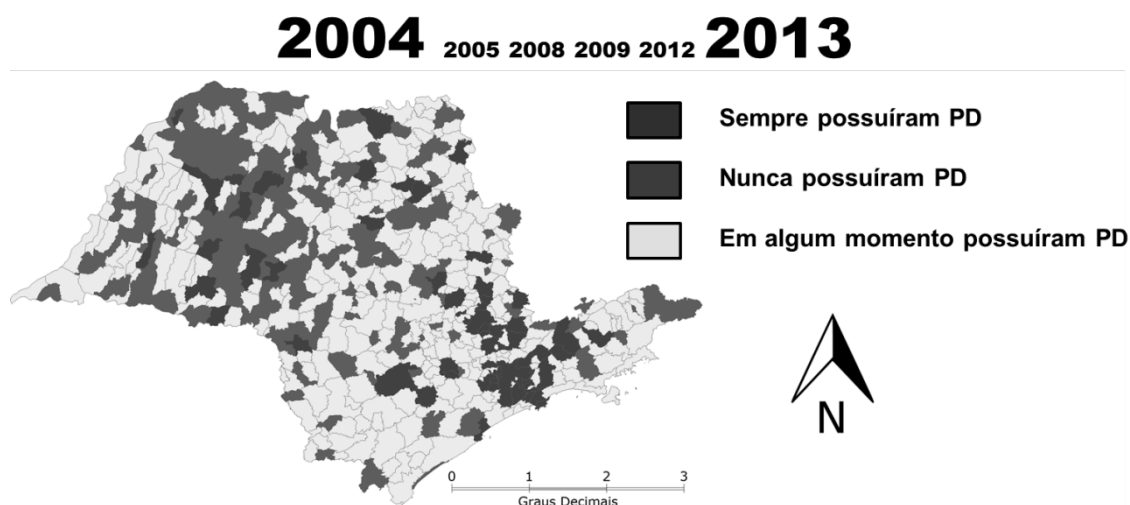
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/default.shtm> Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Estimativa. Elaboração do autor.

4. As persistências

Já a Figura 13 ilustra, a partir de duas categorias básicas, os municípios que jamais ao longo da série temporal em questão passaram pela experiência de construção de Planos Diretores e aqueles que, em algum momento, o realizaram.

Figura 13: Municípios segundo a perenidade de Planos Diretores Municipais, Estado de São Paulo, 2004, 2005, 2008, 2009, 2012, 2013



Fonte: IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geofpt.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/
Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2004, 2005, 2008, 2009, 2012 e 2013.
SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Elaboração do autor.

Como se torna claro a partir da imagem e da sua sobreposição em relação às imagens da seção anterior, quantidade significativa dos municípios que nunca elaboraram Planos Diretores são também os que não são obrigados a tanto. Exceção feita a apenas quatro casos: Brodowski (que a partir de 2008 ultrapassou o limiar dos 20.000 habitantes, tornando-se o Plano Diretor obrigatório), Monte Aprazível (idem), Iracemápolis (mesmo motivo, contudo com o limite tendo sido ultrapassado em 2012) e Pompéia (mesma explicação e mesmo ano de Iracemápolis-2012).

Em suma, 273 municípios paulistas nunca elaboraram Planos Diretores, ou seja, 42,3% de um total de 645 municípios. Por outro lado 66 municípios sempre os possuíram ao longo do mesmo período, correspondendo a 10,2% deste mesmo total de municípios.

Como a composição deste grupo é em sua maioria de municípios que não são obrigados a elaborar Planos, não é casual que as tendências sejam mantidas. Em outras palavras, tal categoria representa um percentual muito pequeno da população paulista segundo o ano de 2013, apenas 4,6% (1.942.386 habitantes). Enquanto que os que sempre os executaram abrangem 61,5% do total da população paulista do ano de 2013 (26.007.575 indivíduos).

No entanto, como aqui apontado frequentemente, a categoria “Nunca possuíram PD” representa 30,6% (76.016,9 km²) da área total do Estado. Por sua vez, os que “Sempre possuíram PD” correspondem a aproximadamente 12% (11,9% mais precisamente) (29.541.11 km²) do mesmo total.

Como diversas vezes ressaltado ao longo do presente estudo, a fundamentalidade na elaboração dos Planos Diretores passa justamente pela concomitante importância da regulação do território como um todo e não tão somente pela quantidade da população atingida, ainda que ele seja um ótimo indicativo da efervescência da dinâmica urbana dessas localidades.

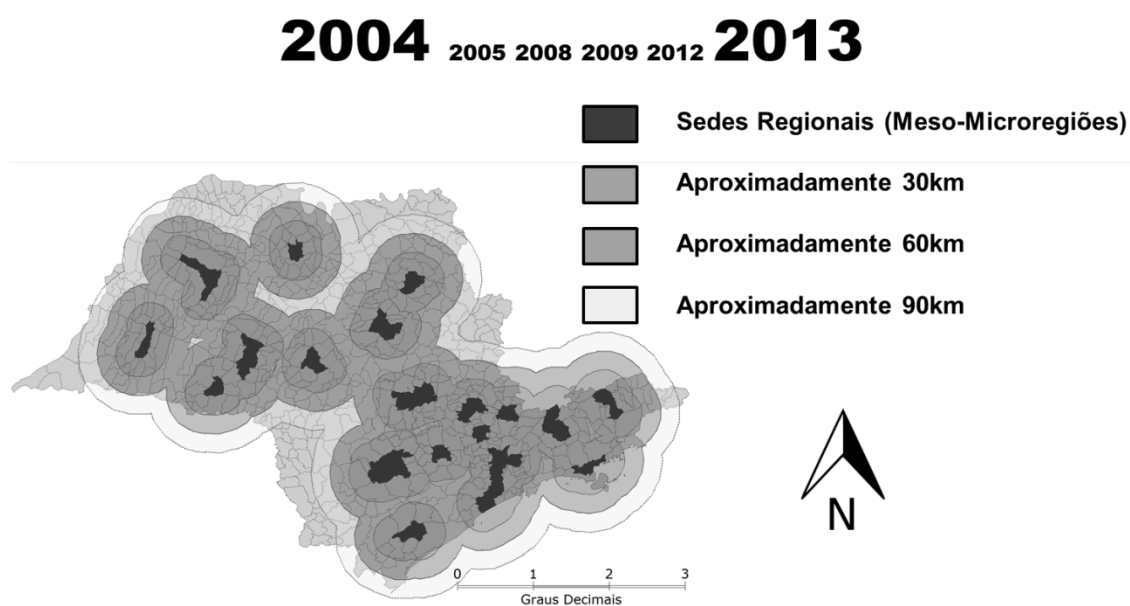
Assim, é surpreendente notar que proporção tão expressiva do território estadual não possui normatização municipal específica sobre sua própria área de jurisdição, mesmo que a atribuição para a execução desse conjunto de normativas seja exclusivamente de sua responsabilidade – ainda que não obrigatória.

Não é fortuito, portanto, as desigualdades de acesso à terra urbana, as diferenças sintomáticas de valores dos imóveis entre municípios, a enormidade de áreas urbanas subutilizadas, ou ainda, o constante assédio sofrido por áreas rurais lindeiras à grandes centros regionais.

5. As gravitações

Talvez uma das formas de se aquilatar a questão da repercussão da dinâmica urbana de alguns grandes centros regionais seja melhor compreender a influência deles nos seus municípios do entorno (Figura 14).

Figura 14: Área de influência (30, 60 e 90 km) a partir de centralidades regionais (sedes de mesorregiões e microrregiões), Estado de São Paulo, 2004, 2005, 2008, 2009, 2012, 2013



Fonte: IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/
Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2004, 2005, 2008, 2009, 2012 e 2013.
SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Elaboração do autor.

A imagem ilustra o raio de influência a partir de algumas centralidades-municipalidades paulistas.

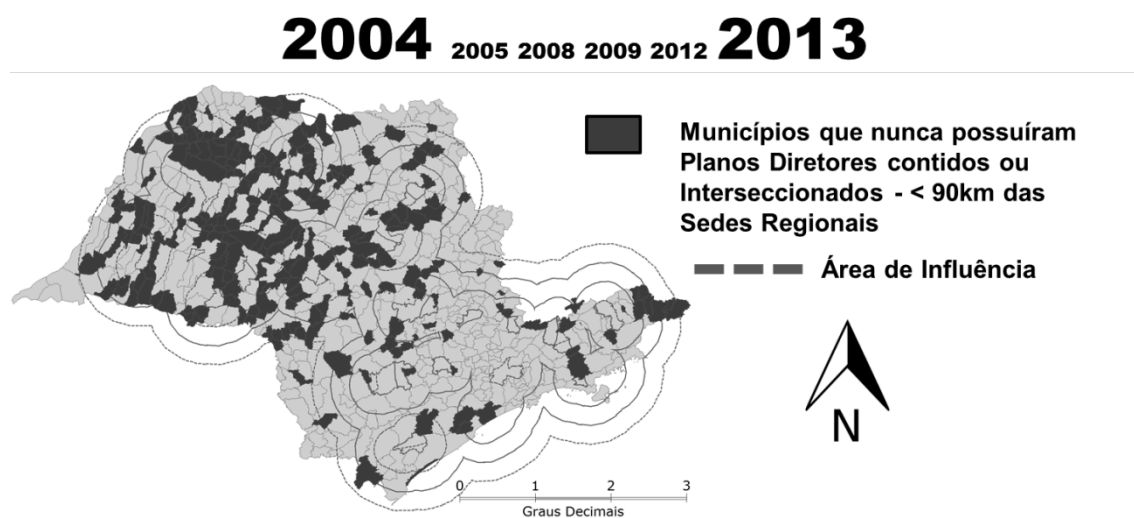
Foram selecionados os municípios sedes das mesorregiões do Estado, por entendê-los como ilustrações de centralidades mais ou menos emergentes – dada a heterogeneidade da categoria - em relação as quais os demais municípios da mesorregião gravitam. Ou seja, influenciando-os de alguma maneira, dada a concentração de serviços, comércios específicos, atividades diversificadas, indústrias e população. Em suma, tendo-se em vista, sua dinâmica urbana pujante.

Estipulou-se, ao menos de início e ainda que de uma forma pouco criteriosa, raios múltiplos de 30 quilômetros em relação ao limite do município sede. A opção por tal

medida deveu-se ao fato de que boa parte dos municípios integrantes da microrregião da qual a sede faz parte são por ela abarcados. Pressupõe-se que são justamente estes os municípios mais influenciados por ela. Ademais, ao menos de acordo com o contexto urbano e regional paulista, com municípios relativamente pequenos – ao menos em comparação com outros municípios de outros Estados (notadamente os da região Centro-Oeste ou Norte) –, trata-se de uma extensão que abrange grande parte dos movimentos pendulares de mais curta distância.

A partir de uma perspectiva mais abrangente, praticamente todos os municípios paulistas que nunca tiveram um Plano Diretor estão a um raio de 90 quilômetros de sedes regionais (Figura 15).

Figura 15: Municípios não obrigados a elaborar e que nunca dispuseram de Planos Diretores Municipais à 90 km de centros regionais, (sedes de mesorregiões e microrregiões), Estado de São Paulo, 2004, 2005, 2008, 2009, 2012, 2013



Fonte: IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: http://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/ Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2004, 2005, 2008, 2009, 2012 e 2013. SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Elaboração do autor.

Apenas 19 municípios desta categoria (“Nunca tiveram Planos Diretores”) não estão localizados dentro deste raio mais amplo de influência, são eles: Ribeira, Riversul, Taguaí, Sarutaiá, Euclides da Cunha Paulista, Itobi, Divinolândia, Caconde, Tapiratiba, Pedregulho, Paranapuã, Tumulina, Guarani D’Oeste, Macedônia, Mesópolis, Populina, Ouroeste, Indiaporã e Mira Estrela.

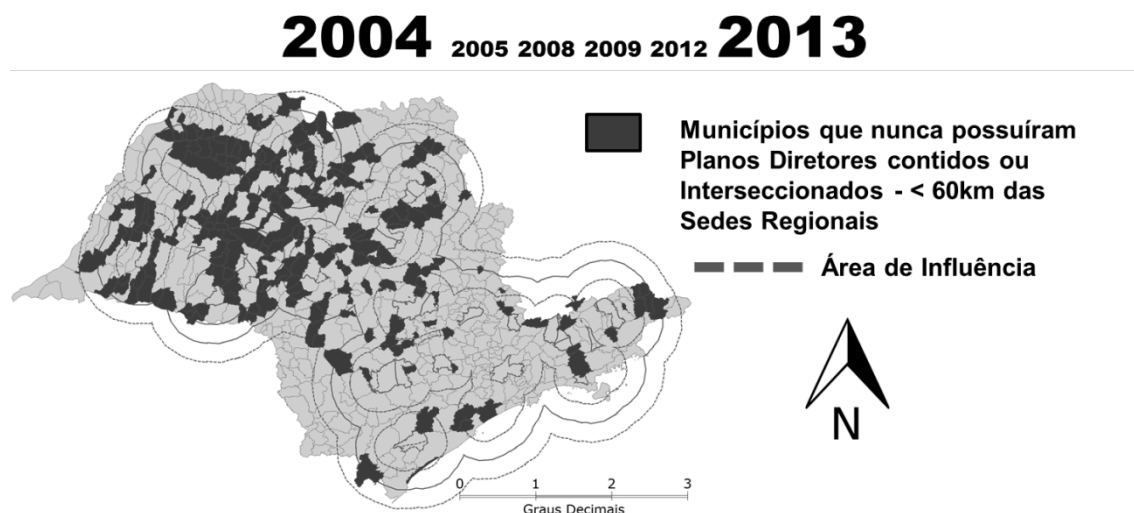
Pressupõe-se que estes não sofram de modo tão recorrente, ou ao menos tão intenso, às especulações e assédios oriundos dos mercados urbanos de seus centros e sedes regionais dado a distância física entre eles e, inclusive, sedes de outras meso ou microrregiões paulistas.

No entanto, há todo um universo de pequenos municípios que não dispõem de Planos Diretores e que estão contidos por este raio de influência – ou o tocam. No total, tratam-se de 255 municípios. Como bem se nota, uma quantidade considerável.

Sobretudo, vale se ressaltar que eles totalizam quase 2 milhões de habitantes (1.900.009) e, talvez mais importante do que isso, 71.188 km², ou seja, algo como 30% da área total do Estado (28,7%).

No entanto, desta coleção, inúmeros são os municípios que se encontram muito mais próximos às sedes (Figura 16). Em outras palavras, mais fortemente vinculados e suscetíveis as suas influências.

Figura 16: Municípios não obrigados a elaborar e que nunca dispuseram de Planos Diretores Municipais à 60 km de centros regionais, (sedes de mesorregiões e microrregiões), Estado de São Paulo, 2004, 2005, 2008, 2009, 2012, 2013



Fonte: IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: http://geofp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/

Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

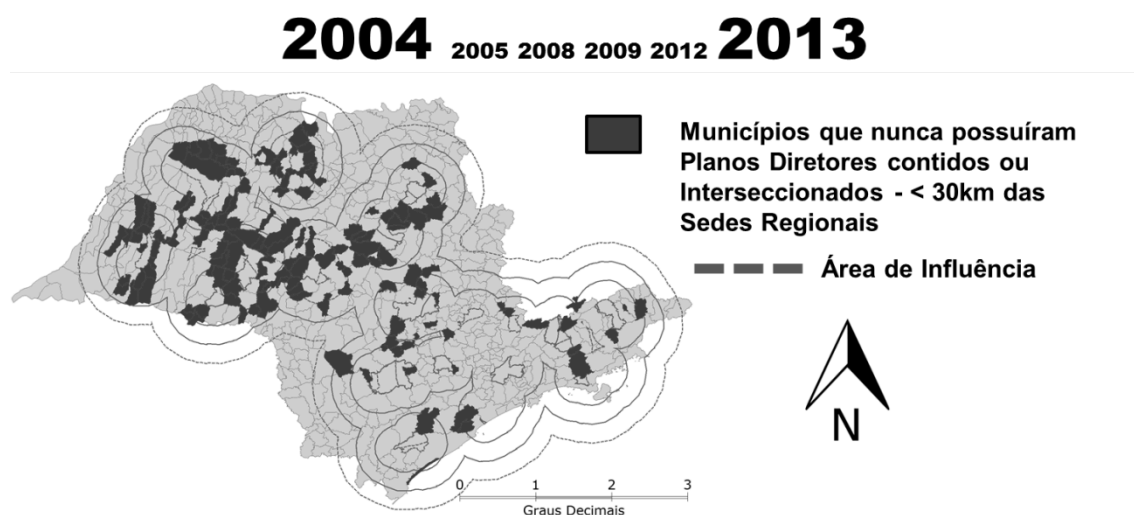
IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2004, 2005, 2008, 2009, 2012 e 2013. SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Elaboração do autor.

Afinal, 229 municípios acham-se localizados dentro do raio de 60 quilômetros das sedes regionais. Ou seja, apenas 26 municípios que não possuem Planos Diretores encontram-se na faixa entre 60 e 90 quilômetros.

Este grupo de municípios (até 60 quilômetros e nunca possuidores de Planos) representa 1.773.814 habitantes e 65.686 km² (26,5%).

Por fim, não são poucos também aqueles que estão situados ainda mais acercados (Figura 17).

Figura 17: Municípios não obrigados a elaborar e que nunca dispuseram de Planos Diretores Municipais à 30 km de centros regionais, (sedes de mesorregiões e microrregiões), Estado de São Paulo, 2004, 2005, 2008, 2009, 2012, 2013



Fonte: IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/ Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2004, 2005, 2008, 2009, 2012 e 2013. SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Elaboração do autor.

Em realidade, tratam-se de 152 municípios que nunca elaboraram Planos Diretores dentro de um raio de apenas 30 quilômetros das centralidades regionais. Significando 77 municípios com os mesmos atributos entre 60 e 90 quilômetros.

Estes 152 municípios correspondem a 1.186.834 (pouco menos de 3% da população paulista: 2,8%) e 44.592 km² (18% do território).

É importante lembrar que estes municípios não são obrigados a elaborarem este particular instrumento de gestão territorial.

Em resumo, a grande maioria dos municípios que não dispõem de Planos Diretores estão muito próximos à municípios mais efervescentes e cujas leis de gestão podem ser restritivas, fato que pode levar a busca por novos espaços contíguos onde os condicionantes jurídicos sejam mais flexíveis e, conseqüentemente, os lucros sejam maiores.

Nesse sentido, torna-se evidente as desigualdades e assimetrias na gestão do território paulista de um ponto de vista regional, mas derivado de uma inoperância à nível municipal.

6. À guisa das conclusões

A Lei Federal 10.257 ao definir os critérios de seleção e obrigatoriedade dos municípios que deveriam construir Planos Diretores, mesmo que sem intenção, isentou outros tantos, justamente por entender que as discussões – prioritariamente urbanas – presentes na própria lei não encontravam respaldo de acordo com o contexto desse grupo de municipalidades.

É importante lembrar que segundo os mesmos critérios, praticamente a totalidade da população – ao menos no caso de São Paulo – é amparada segundo as premissas e objetivos do Estatuto das Cidades.

Contudo, a atenção dada à questão demográfica não foi a mesma concedida à questão territorial, haja vista que de um total de 645 municípios 273 nunca chegaram a elaborar um Plano Diretor Municipal, o que corresponde a praticamente 30% (30,6%) da área total do Estado. Trata-se, portanto, de uma problemática espacial.

Mais impressionante é constatar que muitos (152 para ser mais preciso) localizam-se a menos de 30 quilômetros de sedes regionais regulamentadas. Total este que equivale a 18% do território estadual.

Ou seja, trata-se de um tópico de gestão, gerenciamento e normatização do território, com o objetivo de minimizar assimetrias e desigualdades regionais, tipo: valorização imobiliária, especulação, migração, pendularidade e o enfrentamento da expansão urbana frente às áreas rurais de diversas destas localidades.

As desigualdades de acesso à terra urbana, as diferenças sintomáticas de valores dos imóveis entre municípios, a enormidade de áreas urbanas subutilizadas, ou ainda, o constante assédio sofrido por áreas rurais lindeiras à grandes centros regionais não são fortuitas de acordo com essa perspectiva.

A fim de complementar as primeiras análises aqui realizadas outros dados poderiam futuramente ser levantados.

Por exemplo, seguir comparando as duas categorias de municipalidades (sempre possuíram e nunca possuíram Planos Diretores) segundo: média da população residente, média e variação do grau de urbanização, variação da taxa anual de crescimento anual da população, saldo migratório, índice de rotatividade migratória e variação da taxa líquida de migração com o objetivo de caracterizar a dinâmica populacional entre ambos os grupos e elucidar a intensidade de transformação dos municípios de pequeno porte e desregulamentados.

Da mesma forma é fundamental qualificar a dinâmica urbana desses territórios através, talvez, de indicadores de infraestrutura urbana, ou ainda, de relacionados ao domínio fundiário. Dentro desta mesma dimensão, dados que subsidiem análises de evolução urbana: crescimento e variação da área urbana fosse por meio de imagens de satélite ou, como aproximação desta, a partir da mensuração da área de setores censitários urbanos ao longo do tempo.

Bibliografia

ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

_____. O desempenho das cidades médias no crescimento populacional brasileiro no período 1970/2000. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001-b

ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios**. São Paulo: Atlas, 2006.

BRAGA, R. Plano diretor municipal: três questões para discussão. **Caderno do Departamento de Planejamento-UNESP**. Presidente Prudente. Volume 1, nº 1, Agosto-1995, 15-20.

_____. **Aspectos da Ordenação Territorial nas Leis Orgânicas Municipais do Estado de São Paulo**. 1993. Dissertação (Mestrado) - FFLCH-USP, São Paulo, 1993.

BRASIL. República Federativa. **Constituição Federal de 05 de outubro de 1988**.

BRASIL. **Estatuto da Cidade - Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Pólis/ Caixa Econômica Federal, 2001

- CAIADO, A. S. C. Dinâmica Socioespacial e a Rede Urbana Paulista. **São Paulo em Perspectiva**, vol 9, n 3, jul-set, 1995.
- _____. Metrópoles, cidades médias e pequenos municípios paulistas: estudo comparado sobre qualidade de vida e dinâmica espacial. In: PATARRA, N. et al, **Migração, condições de vida e dinâmica urbana: São Paulo 1980-1993**. Campinas: IE-UNICAP, 1997.
- DINIZ, C. C; CROCCO, M. **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. UFMG. Belo Horizonte, 2006.
- IBGE. **Regiões de influência das Cidades – 1993**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2004**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- IPEA/IBGE/NESUR-UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Campinas: Unicamp-IE, 2 v, 1999.
- IBGE. **Área territorial Oficial. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2005**. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2005/escala_2500mil/proj_geografica/arcview_shp/uf/sp/. Acessado em: 20 de Agosto de 2014.
- IBGE. **Área territorial Oficial. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007**. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/ Acessado em: 20 de Agosto de 2014.
- OLIVEIRA, A. F. de. **Política urbana brasileira e cidades médias**. 1988. Dissertação (Mestrado) – UFPB, Recife., 1988.