

O Planejamento Urbano de Pequenos Municípios Com Base no Plano Diretor

Rógis Juarez Bernardy¹

Resumo

Entre as demandas estruturais municipais vinculadas aos gestores públicos estão os processos de planejamento e de ordenamento do uso do solo das cidades, inclusive de pequeno porte, uma vez que representam importante elemento de equalização dos investimentos públicos e da melhoria da qualidade de vida. Entre os mecanismos legais para o ordenamento das cidades está o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), que possui uma série de instrumentos que podem contribuir significativamente para a otimização de investimentos, entretanto, sua aplicação está condicionada à existência de um Plano Diretor, que seja exequível, no município. Esta pesquisa originou uma matriz qualitativa para a demonstração da viabilidade da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, relacionados à indução do desenvolvimento urbano, considerando a realidade de pequenos municípios de Santa Catarina. A aplicação destes instrumentos, por meio do Plano Diretor, se constitui como variável essencial do desenvolvimento, no âmbito urbano de pequenos municípios, pois se vincula à otimização dos investimentos, como na economia urbana, no ordenamento do solo, nas parcerias e na abertura para a canalização de recursos externos, em investimentos de diferentes finalidades, no espaço urbano dos pequenos municípios.

Palavras chave: Estatuto da cidade. Desenvolvimento municipal. Plano diretor.

¹ Doutor em Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial (UFSC) e professor da Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc. Mestrado Profissional em Administração. Chapecó (SC). rogis.bernardy@unoesc.edu.br

THE URBAN PLANNING OF SMALL MUNICIPALITIES BASED ON MASTER PLAN

Abstract

Among the county structural demands linked to public managers are linked to the planning and land use planning of cities, including small, since they represent an important element of equalization of public investment and improving the quality of life. Among the legal mechanisms for planning of cities is the City Statute (Law 10.257/01), which has a series of instruments that can contribute significantly to the optimization of investments, however, its application depends on existence of a master plan, which is feasible in the county. This research originated a qualitative matrix, to demonstrate the feasibility of applying the tools of the City Statute, related to induction of urban development, considering the reality of small counties of Santa Catarina. The application of these instruments, through the master plan, it an essential variable to development within small urban municipalities, therefore, is linked to the investments optimization, such as urban economics, spatial soil planning, partnership and openness to direct external resources, to investments in different purposes, in the urban space of the smaller counties.

Keywords: City statute. Municipal development. Master plan.

Faz poucas décadas que os municípios brasileiros adquiriram autonomia administrativa, o que conferiu aos mesmos uma série de atribuições legais no campo social, na educação, na saúde, no desenvolvimento econômico, na infraestrutura, no meio ambiente, no planejamento e na organização do próprio território.

Os aspectos socioespaciais dos municípios são fortemente influenciados pela capacidade que os atores locais possuem em criar pactos entre os diferentes segmentos representativos, como o poder Executivo municipal, as entidades representativas da sociedade civil, as Organizações Não Governamentais e os próprios cidadãos de forma coletiva ou individualizada.

Um instrumento legal relevante para o processo de planejamento territorial é representado pelas oportunidades geradas pela Lei n.º. 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade (2001). Esta Lei regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (1988) e possibilita, por meio do Plano Diretor, aplicação de instrumentos que contribuem para a efetiva qualificação do desenvolvimento, inclusive de pequenos municípios (neste caso está relacionado aos municípios com até 20 mil habitantes de Santa Catarina).

Neste contexto, este artigo teve como objetivo criar uma matriz qualitativa, para a demonstração da viabilidade da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, relacionados à indução do desenvolvimento urbano, considerando a realidade de pequenos municípios de Santa Catarina. Embora estes municípios não sejam contemplados no Estatuto da Cidade, possuem possibilidades de regulamentação e aplicação de instrumentos que podem auxiliar significativamente no desenvolvimento de seus territórios.

O procedimento metodológico foi norteado pela utilização de aporte qualitativo, uma vez que se utilizou de informações subjetivas para a organização de matriz, para a verificação da aplicabilidade de instrumentos do Estatuto da Cidade em pequenos municípios de Santa Catarina, sendo consideradas sete dimensões: a aplicabilidade, a natureza, a magnitude, a temporalidade, a duração, a abrangência e a sinergia.

A aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade constitui-se elemento catalizador do desenvolvimento no âmbito urbano de pequenos municípios, pois está vinculado à otimização dos investimentos públicos, como na economia urbana, no ordenamento do solo, nas parcerias entre poder Executivo, investidores, empreendedores e sociedade, além de abertura para a canalização de recursos externos, com base na organização interna do território.

Contextualização Têmporo-Espacial da Pesquisa

A partir da segunda metade do século 20, com a ampliação interna de cidades, determinada pelo crescimento vegetativo e pela mobilidade populacional rural e intraurbana, surgiram novas demandas no Brasil, no campo de infraestrutura, de localização de novas áreas para a urbanização, de serviços públicos de atendimento básico à população, de moradia e outros. No âmbito legal, embora já existissem formações urbanas desde o princípio do processo colonizatório, no primeiro quartel do século 20 (1938),

[...] as cidades foram todas transformadas em sedes municipais, independente de suas características estruturais e funcionais, através do Decreto Lei 311, de 1938. Este transformava a sede de freguesia, a vila em cidade, portanto, existe uma recente evolução legal deste fenômeno no Brasil (Veiga, 2008, p. 71).

Neste sentido, a cidade passou a ser o espaço de abrigo para a instituição do núcleo municipal, e entre os critérios definidos para a autonomia dos municípios estava a existência de um “núcleo urbano” como espaço adequado para a instalação de “administração própria”, entre outros critérios, assegurando a condição de autonomia aos municípios, conforme contemplado no artigo 28 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil (Brasil, 1946).

Para Lefebvre (2002), a evolução urbana “[...] é ao mesmo tempo espacial e temporal: espacial porque o processo se estende no espaço que ele modifica e temporal, uma vez que se desenvolve no tempo”, sendo que esta caracterização conformou uma rede urbana brasileira centrada em poucas cidades de grande e médio porte e muitas cidades de pequeno porte (IBGE, 2010a).

Este processo fez com que as cidades tivessem determinadas especificidades. No caso do Estado de Santa Catarina foram construídas sob o prisma de uma gênese de ocupação no litoral; a não integração econômica (ausência quase que completa de atividades industriais); a formação urbana rarefeita e tardia (segunda metade do século 20), configurada na relação com as atividades não urbanas (o excedente de produção do espaço rural teve forte conotação na formação de novas cidades), principalmente na região serrana e oeste do Estado.

No contexto da formação têmporo-espacial urbana catarinense que inclusive se caracteriza como incompleta pela ausência de cidades de grande porte (a maior cidade é Joinville, com 515.288 habitantes – IBGE, 2011b), para o padrão brasileiro se evidencia uma urbanização periférica ao contexto da rede urbana nacional.

Em Santa Catarina a criação de novos municípios, por desmembramento, implicou a delimitação de novas áreas urbanas, sendo que as formas de planejamento destes municípios não antecedem o uso do solo urbano, tampouco rurais. Santa Catarina possui 79,18% dos seus municípios com até 20 mil habitantes (IBGE, 2010a). Nestes locais “o tecido urbano prolifera, expande e corrói os resíduos da vida agrária [...] não apenas em relação ao domínio edificado, cristalizado e visível, mas, no conjunto das manifestações do predomínio da cidade sobre o espaço rural” (Lefebvre, 2002, p. 17).

Neste caso, existe a necessidade de considerar um planejamento com base na realidade territorial do município que considere as suas especificidades próprias. Reconhece-se que o planejamento brasileiro é recente,

parcial, incompleto e urbano, em termos de ordenamento territorial, pois praticamente não se manifesta no espaço rural, onde o uso do solo se processa de forma muito mais empírica, baseado na experiência de quem modela e transforma o uso do solo por atividades econômicas.

Quando se aborda a diferenciação do fenômeno urbano em uma região, deve-se considerar que as demandas dos pequenos municípios não são idênticas àquelas dos municípios de porte médio (acima de 100 mil habitantes – IBGE, 2000a), inclusive essas demandas não devem servir de referência para a instituição de infraestrutura em cidades pequenas. Entre os desafios de planejar uma pequena cidade está a necessidade de desvincular das instituições de cidades de porte médio (neste caso, para Santa Catarina), pois na atualidade “as cidades estão cada dia mais padronizadas e uniformizadas” (Jeudy, 2005, p. 12).

Neste sentido, observa-se que os diferentes grupos sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes locais (sítios) de uma cidade – locais de exclusividade. O padrão mais conhecido de segregação é o centro e a periferia, reproduzido inclusive em pequenos municípios, em virtude do confinamento fundiário, do valor e do uso do solo urbano (Villaça, 2001). Como exemplo, cita-se as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) via financiamento oficial, para excluídos da moradia urbana, que são confinados em espaço periférico, representando, também, um mecanismo de exclusão e estratificação espacial e social urbana que gera e intensifica a hierarquia interna urbana.

Instrumentos Legais do Planejamento Urbano e Municipal

No âmbito do Estado de Santa Catarina, as cidades tinham funções mais “homogêneas”, principalmente vinculadas à moradia, em seus processos iniciais de formação. Conforme aumentou o contingente populacional, entretanto, existem tendências de maior diversificação de atividades

econômicas que extrapolam o setor comercial e se dinamiza, também, na indústria e serviços (neste caso, poderiam ser acrescentadas as atividades informais).

Esta característica (diversificação das atividades econômicas) aliada a uma expressiva mobilidade populacional do rural e o próprio crescimento vegetativo, geraram expectativas de maior contemplação das políticas de desenvolvimento urbano, previstas na Constituição Federal (1988), que ficaram centradas apenas no Capítulo II, nos artigos 182 e 183 (Brasil, 1988).

Esta política de desenvolvimento urbana ressalta que será [...] executada pelo poder público municipal, [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988) e ressalta que o plano diretor será o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. No caso para os pequenos municípios do Estado de Santa Catarina, parcela significativa deles (neste caso se utiliza o recorte demográfico de 20 mil habitantes) possui forte processo de redução populacional, conforme pode ser atestado pelos dados censitários (IBGE, 2000b e 2010a).

A Constituição Federal (1988) incluiu o conceito da “função social da propriedade” e remeteu aos municípios, mediante lei específica, para as áreas identificadas no plano diretor, “exigir, [...] do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento”. A aplicação deste mecanismo legal, portanto, depende da instituição de um planejamento que seja aplicável no âmbito municipal.

Em 2001, após uma insatisfação com a pouca inserção das políticas de desenvolvimento urbano contempladas na Constituição Federal e o forte apelo dos movimentos sociais, principalmente vinculados à reivindicação da moradia urbana, o Congresso Nacional aprovou a lei denominada de Estatuto da Cidade (Lei 10.257, 2001; Ministério das Cidades, 2006). Esta Lei instrumentaliza os municípios para garantir o pleno desenvolvimento das “funções sociais da cidade e da propriedade urbana” e representa um

expressivo avanço em termos legais, embora ainda não seja integralmente aplicada na atualidade. Os instrumentos do Estatuto da Cidade que se aplicam aos municípios, por meio do Plano Diretor, são de três modalidades: indução do desenvolvimento (parte destes são objetos desta pesquisa); regularização fundiária e de democratização da gestão urbana (Estatuto da Cidade, 2001).

O Estatuto da Cidade se instrumentaliza nos municípios mediante o Plano Diretor municipal, constituindo-se como o principal mecanismo de planejamento, embora não seja obrigatório para todos os municípios (uma característica é que deve possuir mais de 20 mil habitantes). O Estatuto da Cidade aborda as seguintes características do Plano Diretor: deve englobar todo o território municipal (não apenas urbano); deverá garantir a participação social em seu processo de elaboração, por meio de reuniões comunitárias e audiências públicas; deverá ser revisto a cada dez anos, portanto não é uma política de governo (Estatuto da Cidade, 2001).

Neste sentido, para Souza (2005) o objetivo essencial do planejamento é assegurar que a propriedade garanta a sua função social e de forma sistemática refletiria no cumprimento da função social da cidade com a efetiva incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Estes instrumentos serão detalhados na análise de sua aplicabilidade nos municípios pequenos, por meio do Plano Diretor.

Nos pequenos municípios, entre os mecanismos legais mais difundidos está a Lei Orgânica Municipal, que comumente versa de forma muito simplificada e superficial sobre o planejamento urbano e municipal. Em uma segunda escala seria fundamental que os pequenos municípios tivessem um plano diretor, uma vez que permitiria a existência de uma série de leis complementares e vinculadas, como o código de posturas, de edificações, do sistema viário, do meio ambiente e outros. Desta forma, o gestor público teria uma série de mecanismos legais para as tomadas de decisão, no que

diz respeito ao planejamento municipal, entretanto esta sistemática não é difundida em pequenos municípios brasileiros e tampouco em Santa Catarina (Da Silva, 2008).

O desenvolvimento de um Plano Diretor no município não deve apenas considerar as contemplações legais do Estatuto da Cidade, para os municípios acima de 20 mil habitantes, contudo, deve aportar para a equalização dos investimentos públicos e para a melhoria da qualidade de vida da população. Desta forma, o enquadramento legal desta modalidade de planejamento, poderia ser vinculado à Constituição Federal de 1988 (Artigos 182 e 183) e as respectivas Constituições estaduais, neste caso de Santa Catarina.

O Plano Diretor como Instrumento do Desenvolvimento Municipal

A abordagem do planejamento municipal não é tarefa simples, seja para uma única área do conhecimento, seja para grupos sociais restritos que possuem uma condição privilegiada quanto à manutenção de uma visão técnica e política sobre o território municipal: exige a efetiva participação da sociedade. Por um lado, esta participação fica parcialmente limitada pelo não rompimento de problemas estruturais vinculados à falta de compreensão integral da dinâmica de um município. Por outro, existe uma importante contribuição da sociedade pelo fato de conhecer empiricamente os detalhes de sua realidade local, fator que pode contribuir para os processos de planejamento.

A preocupação com o ordenamento das atividades econômicas, como o princípio para a manutenção das populações em seus locais de origens e a dinâmica urbana, ou seja, como a cidade se organiza, permitindo que a população tenha uma progressiva qualidade de vida, é uma das pautas mais importantes nos processos de cristalização dos planos diretores, na atualidade, principalmente em pequenos municípios.

O plano diretor tem um papel fundamental no exercício da cidadania, uma vez que representa uma excelente oportunidade para o cidadão participar e fiscalizar, conjuntamente com as instituições e o poder Executivo municipal (instituição de conselho gestor), propiciando uma maior qualidade de vida para os cidadãos do espaço rural e urbano. De acordo com Cullingwort (1997), deve-se considerar elementos básicos em um processo de planejamento urbano e municipal: a) reflexão orientada para o futuro; b) escolha entre alternativas otimizadas de desenvolvimento; c) considerações de limites, restrições e potencialidades; d) possibilidades de diferentes cursos de ações, os quais dependem de condições e circunstâncias variáveis; e) preocupação com a resolução de conflitos de interesses.

O Plano Diretor é essencial para o uso adequado do solo no município, em especial a previsão de crescimento urbano vertical ou horizontal, o desenvolvimento econômico, as redes de infraestrutura e de serviços públicos, as limitações urbanísticas para as edificações, a preservação ambiental, a habitação de interesse social, a regularização fundiária e a gestão democrática e participativa. O Plano Diretor é uma lei complementar da maior importância, pois estabelece as diretrizes e as orientações a serem cumpridas para o desenvolvimento planejado do município, portanto se constitui em uma política municipal e não de governo (Bernardy; Zuanazzi; Monteiro, 2008; Da Silva, 2008).

Na atualidade, o planejamento de um município por meio do Plano Diretor se caracteriza por três esferas: a técnica, a legal e a política. A técnica está relacionada às informações locais que servem de base para a prospecção territorial; a jurídica diz respeito à análise de todas as condicionantes e características legais, em diferentes esferas; a política relaciona-se à mobilização comunitária, à participação dos gestores públicos, das entidades representativas (como exemplo no núcleo gestor) e da sociedade, tanto no processo de elaboração quanto de fiscalização na aplicação do Plano Diretor. As dimensões técnica e política constituem os pilares do planejamento e da gestão do desenvolvimento.

Uma condição essencial para o planejamento da cidade considerando seu conteúdo político está vinculada à descentralização das decisões relativas à transformação do espaço urbano, que permite ampliar o espaço de decisão local, a participação do indivíduo na construção de seu cotidiano (Pereira, 2008).

A percepção sobre a necessidade de elaboração de um Plano Diretor é do gestor executivo municipal (prefeito), conjuntamente com a sociedade organizada (entidades representativas) e cidadãos individuais. Esta percepção se dá quando as leis municipais (quando existem) que oferecem suporte para o planejamento não respondem mais pelas demandas atuais dos pequenos municípios, seja na instalação de infraestrutura, de empreendimentos econômicos, expansão e verticalização urbana, de equipamentos comunitários e outros (Bernardy; Zuanazzi; Monteiro, 2008).

Um fator essencial para a efetividade de um Plano Diretor diz respeito ao seu processo de elaboração, uma vez que necessita ser embasado na realidade local, sem a transferência de modelos padronizados de outros locais. Deve ser focado em temáticas que irão aportar para o desenvolvimento de projetos e investimentos que se convertam em melhoria na qualidade de vida da população (não atenda apenas interesses de grupos hegemônicos).

As variáveis estratégicas contidas em um Plano Diretor devem ser utilizadas integralmente para a captação de recursos externos (públicos ou privados), para os investimentos em diferentes áreas nos municípios, portanto, o Plano Diretor torna-se a ferramenta principal, catalisadora de investimentos nos municípios. Desta forma, tem uma função primordial na equalização dos investimentos públicos, pois, na atualidade, as cidades possuem custos fixos elevados, principalmente pela baixa densidade demográfica e pela retenção fundiária urbana (formação de áreas vazias e subutilizadas) (Bernardy; Zuanazzi; Monteiro, 2008).

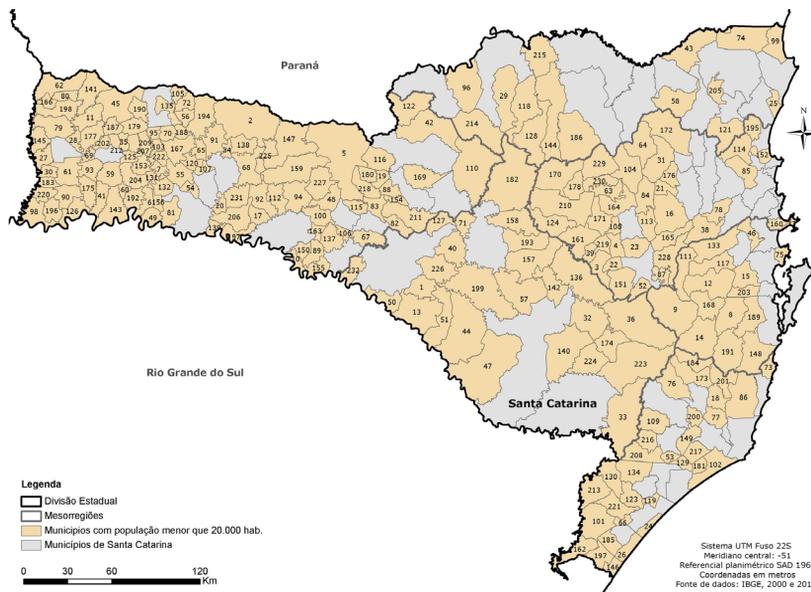
Entre as características desejáveis de um Plano Diretor, que se constitui como um instrumento de indução do desenvolvimento urbano e municipal, devem estar a flexibilidade (indução do desenvolvimento); a miscigenação de usos do solo, evitando a monofuncionalidade; a infraestrutura, como definidora dos usos urbanos; a preservação ambiental; a otimização da mobilidade e da acessibilidade; a habitação de interesse social; os usos adequados dos vazios e a continuidade urbana. Todas estas características estão em conformidade com a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), conjuntamente com a gestão democrática e participativa.

Após todo o processo de elaboração de um Plano Diretor, existe a necessidade dos trâmites legais, para a aprovação na Câmara de Vereadores. Depois da sanção do Executivo municipal, deve-se instituir um Conselho Municipal do Plano Diretor, com entidades representativas, que possui a função de auxiliar na tomada de decisão por ocasião de sua aplicação em período de até dez anos, com as respectivas revisões periódicas.

Cenários da Pesquisa

Esta pesquisa está vinculada aos municípios do Estado de Santa Catarina, que possuem até 20 mil habitantes e segundo o IBGE (2010a) representavam 232, ou seja, 79,18% de todos os municípios (Mapa 1 e Quadro complementar). Embora estejam distribuídos em todo o território estadual, observa-se uma maior concentração em quatro blocos: Oeste catarinense, inclusive com a formação de municípios com pequena extensão territorial; região Serrana; Vale do Itajaí, na extensão oeste e Centro sul litorâneo e representavam uma população de 1.622.547 habitantes, ou seja, 25,96% da população catarinense (IBGE, 2010a).

Mapa 1 – Municípios com até 20 mil habitantes no Estado de Santa Catarina, 2010



Fonte: IBGE, 2000a.

Quadro 1 – Municípios de Santa Catarina com menos de 20 mil habitantes

Nº	NOME	Nº	NOME	Nº	NOME
1	Abdon Batista	78	Guabiruba	155	Piratuba
2	Abelardo Luz	79	Guaraciaba	156	Planalto Alegre
3	Agrolândia	80	Guarujá do Sul	157	Ponte Alta
4	Agrolômica	81	Guatambu	158	Ponte Alta do Norte
5	Água Doce	82	Ibiam	159	Ponte Serrada
6	Águas de Chapecó	83	Ibicaré	160	Porto Belo
7	Águas Frias	84	Ibirama	161	Pouso Redondo
8	Águas Mornas	85	Ilhota	162	Praia Grande
9	Alfredo Wagner	86	Imaruí	163	Presidente Castelo Branco
10	Alto Bela Vista	87	Imbuia	164	Presidente Getúlio

11	Anchieta	88	Iomerê	165	Presidente Nereu
12	Angelina	89	Ipira	166	Princesa
13	Anita Garibaldi	90	Iporã do Oeste	167	Quilombo
14	Anitópolis	91	Ipuaçu	168	Rancho Queimado
15	Antônio Carlos	92	Ipumirim	169	Rio das Antas
16	Apiúna	93	Iraceminha	170	Rio do Campo
17	Arabutã	94	Irani	171	Rio do Oeste
18	Armazém	95	Irati	172	Rio dos Cedros
19	Arroio Trinta	96	Irineópolis	173	Rio Fortuna
20	Arvoredo	97	Itá	174	Rio Rufino
21	Ascurra	98	Itapiranga	175	Riqueza
22	Atalanta	99	Itapoá	176	Rodeio
23	Aurora	100	Jaborá	177	Romelândia
24	Balneário Arroio do Silva	101	Jacinto Machado	178	Salete
25	Balneário Barra do Sul	102	Jaguaruna	179	Saltinho
26	Balneário Gaivota	103	Jardinópolis	180	Salto Veloso
27	Bandeirante	104	José Boiteux	181	Sangão
28	Barra Bonita	105	Jupiaí	182	Santa Cecília
29	Bela Vista do Toldo	106	Lacerdópolis	183	Santa Helena
30	Belmonte	107	Lajeado Grande	184	Santa Rosa de Lima
31	Benedito Novo	108	Laurentino	185	Santa Rosa do Sul
32	Bocaina do Sul	109	Lauro Muller	186	Santa Terezinha
37	Bombinhas	110	Lebon Régis	187	Santa Terezinha do Pro- gresso
33	Bom Jardim da Serra	111	Leoberto Leal	188	Santiago do Sul
34	Bom Jesus	112	Lindoia do Sul	189	Santo Amaro da Impe- ratriz
35	Bom Jesus do Oeste	113	Lontras	190	São Bernardino
36	Bom Retiro	114	Luiz Alves	191	São Bonifácio
38	Botuverá	115	Luzerna	192	São Carlos
39	Braço do Trombudo	116	Macieira	193	São Cristóvão do Sul
40	Brunópolis	117	Major Gercino	194	São Domingos
41	Caibi	118	Major Vieira	196	São João do Oeste
42	Calmon	119	Maracajá	195	São João do Itaperiú
47	Capão Alto	120	Marema	197	São João do Sul
43	Campo Alegre	121	Massaranduba	198	São José do Cedro

44	Campo Belo do Sul	122	Matos Costa	199	São José do Cerrito
45	Campo Erê	123	Meleiro	200	São Ludgero
46	Canelinha	124	Mirim Doce	201	São Martinho
48	Catanduvas	125	Modelo	202	São Miguel da Boa Vista
49	Caxambu do Sul	126	Mondaí	203	São Pedro de Alcântara
50	Celso Ramos	127	Monte Carlo	204	Saudades
51	Cerro Negro	128	Monte Castelo	205	Schroeder
52	Chapadão do Lageado	129	Morro da Fumaça	206	Scara
53	Cocal do Sul	130	Morro Grande	207	Serra Alta
54	Cordilheira Alta	131	Nova Erechim	208	Siderópolis
55	Coronel Freitas	132	Nova Itaberaba	209	Sul Brasil
56	Coronel Martins	133	Nova Trento	210	Taió
57	Correia Pinto	134	Nova Veneza	211	Tangará
58	Corupá	135	Novo Horizonte	212	Tigrinhos
59	Cunha Porã	136	Otaclio Costa	213	Timbé do Sul
60	Cunhataí	137	Ouro	214	Timbó Grande
61	Descanso	138	Ouro Verde	215	Três Barras
62	Dionísio Cerqueira	139	Paial	216	Treviso
63	Dona Emma	140	Painel	217	Treze de Maio
64	Doutor Pedrinho	141	Palma Sola	218	Treze Tílias
65	Entre Rios	142	Palmeira	219	Trombudo Central
66	Ermo	143	Palmitos	220	Tunápolis
67	Erval Velho	144	Papanduva	221	Turvo
68	Faxinal dos Guedes	145	Paraíso	222	União do Oeste
69	Flor do Sertão	146	Passo de Torres	223	Urubici
70	Formosa do Sul	147	Passos Maia	224	Urupema
71	Frei Rogério	148	Paulo Lopes	225	Vargeão
72	Galvão	149	Pedras Grandes	226	Vargem
73	Garopaba	150	Peritiba	227	Vargem Bonita
74	Garuva	151	Petrolândia	228	Vidal Ramos
75	Gov. Celso Ramos	152	Piçarras	229	Vitor Meireles
76	Grão Pará	153	Pinhalzinho	230	Witmarsum
77	Gravatal	154	Pinheiro Preto	231	Xavantina
				232	Zortéa

Fonte: IBGE, 2010a.

Procedimentos Metodológicos

Os procedimentos metodológicos adotados em uma pesquisa devem estar vinculados à explanação das etapas sequenciais que proporcionam o seu desenvolvimento, inclusive com o enquadramento quanto à abrangência temática, o local da pesquisa – neste caso 232 municípios, com até 20 mil habitantes, do Estado de Santa Catarina – a abordagem, as técnicas de coleta, de manipulação, de interpretação e de análise das informações.

Esta pesquisa se caracteriza como teórica ou bibliográfica, qualitativa, pois se utiliza de análises de documentos legais previstos no Estatuto da Cidade (2001) e a sua aplicabilidade em municípios de pequeno porte, considerando o tamanho populacional.

Na visão de Richardson (2011), a pesquisa qualitativa está atrelada à influência dos atributos individuais do investigador e suas perspectivas ou ponto de vista, posto que não tem o objetivo de produzir um conjunto unificado de resultados. A sistemática desta modalidade de pesquisa é produzir uma descrição coerente de uma situação baseada em estudo detalhado.

Embora existam dificuldades estruturais nos pequenos municípios para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, este artigo apresenta, em forma de matriz, seguida de uma explicação técnica, o grau de dificuldade para a aplicabilidade, em virtude da complexidade de cada instrumento em se cristalizar em pequenos municípios. Estas dificuldades também são expressas em razão da caracterização geral das administrações dos pequenos municípios na atualidade.

Outra caracterização relevante desta pesquisa: aplicou-se a matriz apenas para os instrumentos, que na sua aplicabilidade dependem da ação direta do poder Executivo municipal. Como exemplo de instrumento não contemplado: direito de superfície, pois a sua aplicação está mais direcionada à iniciativa dos moradores. Esta matriz foi desenvolvida visando a observar

a aplicabilidade, a natureza, a magnitude, a temporalidade, a duração, a abrangência e a sinergia entre os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.

- **Aplicabilidade:** está relacionada à possibilidade de emprego do instrumento nos pequenos municípios, sendo *aplicável* e de *difícil aplicação*.
- **Natureza:** característica do instrumento quanto ao seu resultado, para um ou mais fatores do município, sendo *tributário*, *financeiro*, *jurídico*, *administrativo* e *político*.
- **Magnitude:** característica do instrumento relacionada ao porte ou grandeza da intervenção no ambiente urbano, podendo ser *pequena*, *média* ou *grande*.
- **Temporalidade:** é o espaço de tempo em que o instrumento gera resultados, no contexto social e econômico, sendo expresso em *curto*, *médio* ou *longo* prazo.
- **Duração:** característica do instrumento que traduz a sua temporalidade no ambiente urbano, podendo ser *contínuo* ou *descontínuo*.
- **Abrangência:** é a extensão de ocorrência do impacto do instrumento, considerando as áreas de influência, sendo *direta* ou *indireta*.
- **Sinergia:** associação do impacto em análise com outros instrumentos do Estatuto da Cidade, podendo ser *sim* ou *não* (Quadro 2).

Quadro 2 – Matriz dos Instrumentos do Estatuto da Cidade aplicada aos pequenos municípios de Santa Catarina

Instrumento Estatuto da Cidade Pequenos Municípios de SC	Aplicabilidade		Natureza					Magnitude			Temporali- dade			Duração		Abran- gência		Sinergia	
	Aplicável	Difícil aplicação	Tributária	Financeira	Jurídica	Administrativa	Política	Pequena	Média	Grande	Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo	Contínua	Descontínua	Direta	Indireta	Sim	Não
Grandeza	1	2	1	2	3	4	5	1	2	3	1	2	3	1	2	1	2	1	2

Fonte: Elaboração do autor.

Apresentação e Análise da Pesquisa

O principal instrumento para o ordenamento sistemático do uso do solo municipal está relacionado ao Plano Diretor, que representa o documento legal, que serve de base para o gestor público, conjuntamente com o Conselho Municipal do Plano Diretor, tomar decisão e transferir a Instituição dos instrumentos do Estatuto da Cidade para o território municipal. Desta forma, estas decisões estão inseridas em um processo sistemático que originaria o cumprimento da função social da propriedade e consequentemente da cidade. Esta pesquisa apresenta as dificuldades de aplicação destes instrumentos em virtude de sua complexidade, em municípios pequenos de Santa Catarina.

Para além desta possibilidade citada, entretanto, reconhece-se outros entraves estruturais para a aplicação destes instrumentos, nos pequenos municípios, que necessitariam de uma análise individualizada e específica de cada unidade administrativa. Entre os principais obstáculos citam-se: a deficiência técnica (poderia ser parcialmente superada pela atuação das associações dos municípios existentes no Estado); o desconhecimento das potencialidades dos instrumentos do Estatuto da Cidade para a equalização dos custos públicos em investimentos e na melhoria da qualidade de vida; a falta de vontade política (esfera do planejamento); a maior homogeneidade no uso do solo; a maior proximidade com os eleitores, o que prejudica futuras pretensões pessoais e políticas em virtude de medidas não personalistas; a orientação das políticas públicas, prioritariamente voltadas para o atendimento das necessidades mais básicas da população (saúde e educação); diversidade territorial e a maior dificuldade de acessar recursos externos (estes são considerados limites de um planejamento).

Instrumentos do Estatuto da Cidade

Os instrumentos do Estatuto da Cidade atrelados à indução do desenvolvimento urbano são classificados, de acordo com a sua natureza, em tributários, financeiros ou econômicos, jurídicos, administrativos e políticos

(Estatuto da Cidade, 2001). Os instrumentos relacionados diretamente à atuação dos gestores públicos municipais são os seguintes: a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; b) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; c) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; d) outorga onerosa do direito de construir; e) transferência do direito de construir; f) consórcio imobiliário; g) operações urbanas consorciadas; h) direito de preempção.

As interpretações quanto à caracterização, objetivos, finalidades, obrigações e requisitos e respectivas análises técnicas relacionadas aos pequenos municípios são baseadas essencialmente nas determinações legais evidenciadas na Lei 10.257 (2001), denominada de Estatuto da Cidade. Desta forma, todos os instrumentos são analisados de forma sequencial, inclusive respeitando a cronologia da referida legislação, apenas para os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano que envolve a participação direta das gestões públicas municipais.

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

O primeiro instrumento diz respeito ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, estando vinculado à otimização das redes de infraestrutura e serviços urbanos, portanto diretamente aos custos públicos para a instalação e manutenção da cidade. Outro objetivo deste instrumento é o combate da especulação imobiliária, dos vazios urbanos, da horizontalização da ocupação urbana, portanto do combate das baixas densidades urbanas.

Aplica-se em áreas em que proprietários, com imóveis subutilizados ou não utilizados, se beneficiam da especulação imobiliária e potencializa a utilização do imóvel, conforme prevê o Plano Diretor (inclusive as condições e prazos), beneficiando a coletividade. Para a sua aplicabilidade o imóvel deve ser identificado, o proprietário notificado, tomando as providências no sentido do cumprimento da função social da propriedade urbana.

Quadro 3 – Matriz do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios em pequenos municípios de Santa Catarina

Características	Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	Grandeza
Aplicabilidade	Aplicável	1
Natureza	Jurídica, Administrativa e Política	3, 4 e 5
Magnitude	Pequena	1
Temporalidade	Curto prazo	1
Duração	Contínua	1
Abrangência	Direta	1
Sinergia	Sim	1

Fonte: Elaboração do autor.

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios são aplicáveis em pequenos municípios e se constituem em medidas de caráter administrativo e embasamento jurídico, portanto podem apresentar impactos políticos (tanto negativos quanto positivos) significativos. Sua aplicabilidade possui temporalidade de curto prazo, ou seja, de dois anos, sua duração pode ser contínua, a abrangência direta, considerando que afeta diretamente as áreas urbanas e necessariamente existe sinergia com os demais instrumentos, pois se constitui em um requisito inicial para outros instrumentos complementares.

Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressiva no Tempo

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo, com alíquota progressiva de até cinco anos, está centrada na perspectiva de desestimular a ociosidade de áreas urbanas que acarretem prejuízos à população. A sua natureza pode ser fiscal, em razão do valor do imóvel ou da sua localização, ou extrafiscal, para motivar o uso adequado, conforme o plano diretor, visando a atender à função social da propriedade.

Neste instrumento, o valor da alíquota é estabelecido por legislação municipal específica e deverá respeitar o máximo de 15% sobre o valor do imóvel. Caso o proprietário não cumpra as determinações legais, o poder Executivo municipal pode manter a alíquota máxima, até o cumprimento da legislação. Finalmente, ressalta-se que a função deste instrumento não é o aumento de receitas municipais, mas o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Quadro 4 – Matriz do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo em pequenos municípios de Santa Catarina

Características	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo	Grandeza
Aplicabilidade	Difícil aplicação	2
Natureza	Tributária, Jurídica, Administrativa e Política	1, 3, 4 e 5
Magnitude	Média	2
Temporalidade	Médio e longo prazo	2 e 3
Duração	Contínua	1
Abrangência	Direta	1
Sinergia	Sim	1

Fonte: Elaboração do autor.

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo em pequenos municípios é de difícil aplicabilidade, principalmente por causa de seu impacto político (proximidade do gestor com o cidadão – dificuldade de decisão política). Salienta-se, porém, que outros impactos são evidentes, como o jurídico, o administrativo e o tributário, embora este não seja a principal finalidade do instrumento. A magnitude do impacto é média, pode ser estruturada em médio e longo prazo, a duração pode ser progressiva e contínua, a abrangência é direta e possui inter-relação, pois se posiciona em fase intermediária entre outros instrumentos.

Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública

O instrumento de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública ou para fins de reforma urbana aplica-se na inobservância dos instrumentos anteriores (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressiva no Tempo), após o prazo de cinco anos, de acordo com os preceitos do Plano Diretor. A desapropriação se constitui em uma sanção a título de indenização, com títulos da dívida pública, aprovado pelo Senado Federal e considerando o valor real do imóvel.

No caso da aplicação deste instrumento, o poder Executivo municipal deve dar a destinação adequada ao imóvel, em prazo máximo de cinco anos, de acordo com as determinações legais do Plano Diretor, com base no intervalo de tempo da incorporação do referido imóvel. No caso de descumprimento deste requisito, o prefeito incorre em improbidade administrativa.

Quadro 5 – Matriz da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública em pequenos municípios de Santa Catarina

Características	Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública	Grandeza
Aplicabilidade	Difícil aplicação	2
Natureza	Jurídica, Administrativa e Política	3, 4 e 5
Magnitude	Média	2
Temporalidade	Longo prazo	3
Duração	Descontínua	2
Abrangência	Indireta	2
Sinergia	Sim	1

Fonte: Elaboração do autor.

A desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública ou para fins de reforma urbana é de difícil aplicação, pela necessidade de cristalização de fases anteriores, vinculadas aos dois instrumentos citados. Acrescenta-se a dependência de autorização de órgão externo (Senado Federal) ao muni-

cípio e pelo período de efetivação (ultrapassa um mandato político, o que dificulta a aplicação). A sua duração é descontínua, portanto assistemática, a abrangência indireta e existe sinergia com os demais instrumentos.

Outorga Onerosa do Direito de Construir

O instrumento da outorga onerosa do direito de construir está vinculado à fixação de áreas urbanas, no qual o direito de construir poderá ficar acima do coeficiente de aproveitamento básico. Deve-se considerar uma série de variáveis, como a densidade urbana, a insolação, a ventilação, a capacidade de suporte da infraestrutura e outros, previstos no Plano Diretor e nos códigos complementares, sendo condicionada a contrapartida pelo beneficiado. O Plano Diretor define os limites máximos a serem atingidos e deve ser regulamentado por lei específica.

Este instrumento, também conhecido como “solo criado”, tem como objetivo principal a distribuição dos ônus e bônus do desenvolvimento urbano e a recuperação da valorização urbana dos imóveis, bem como a criação de um fundo municipal de desenvolvimento urbano.

Quadro 6 – Matriz da outorga onerosa do direito de construir em pequenos municípios de Santa Catarina

Características	Outorga onerosa do direito de construir	Grandeza
Aplicabilidade	Aplicável	1
Natureza	Financeira, Jurídica, Administrativa e Política	2, 3, 4 e 5
Magnitude	Pequena	1
Temporalidade	Curto, Médio e Longo prazos	1, 2 e 3
Duração	Contínua	1
Abrangência	Indireta	2
Sinergia	Sim	1

Fonte: Elaboração do autor.

A outorga onerosa do direito de construir é um instrumento aplicável nos pequenos municípios e sua natureza é financeira, jurídica, administrativa e política. Sua magnitude, entretanto, não é expressiva, pelas características

das pequenas cidades, normalmente horizontais (sua aplicação se daria mais em áreas com caracterização comercial e em novas áreas de expansão urbana verticais, em pequenos municípios). Este instrumento poderia ser aplicado (temporalidade) de forma escalonada e contínua, a abrangência é indireta e existe sinergia com os demais instrumentos.

Transferências do Direito de Construir

O instrumento de transferência do direito de construir poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, público ou privado, a exercer em outro lugar, ou alienar mediante escritura pública o direito de construir previsto no Plano Diretor. Aplica-se quando o imóvel for adequado para a instituição de equipamento público e comunitário, preservação histórica e arquitetônica, ambiental, regularização fundiária ou para a habitação de interesse social.

Para esses imóveis o Plano Diretor tem de prever o coeficiente de aproveitamento de acordo com o zoneamento urbano, podendo alterar em virtude da localização do imóvel no espaço urbano, com este instrumento podendo ser regulamentado por código específico.

Quadro 7 – Matriz da transferência do direito de construir em pequenos municípios de Santa Catarina

Características	Transferência do direito de construir	Grandeza
Aplicabilidade	Aplicável	1
Natureza	Jurídica, Administrativa e Política	3, 4 e 5
Magnitude	Pequena	1
Temporalidade	Médio e Longo prazos	2 e 3
Duração	Descontínua	2
Abrangência	Indireta	2
Sinergia	Sim	1

Fonte: Elaboração do autor.

A transferência do direito de construir é um instrumento aplicável em pequenos municípios, e sua natureza é jurídica, administrativa e política. Pode ser aplicado de forma escalonada, de acordo com as demandas

municipais, é descontínuo, portanto pontual e sua abrangência é indireta e pode convergir com os demais instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.

Consórcio Imobiliário

O instrumento do consórcio imobiliário é uma forma de parceria e viabilização financeira do aproveitamento do imóvel urbano. É facultado pelo poder Executivo municipal, portanto se constitui em uma viabilização de planos de urbanização, no qual o proprietário transfere o imóvel ao poder Executivo municipal e após a realização das obras estruturais, o pagamento se processa com parte de lotes urbanizados ou unidades imobiliárias.

Possui como finalidade principal a cooperação entre o poder público e a iniciativa privada, com base em contrato específico entre as partes, especialmente em áreas carentes de infraestrutura e serviços urbanos, que contenham imóveis subutilizados e não utilizados. As determinações destas áreas devem ser contempladas no Plano Diretor, visando ao cumprimento da função social da propriedade urbana. Nesta parceria, o poder Executivo municipal assume a obrigação de parcelar, edificar ou dar a devida destinação para o imóvel urbano.

Quadro 8 – Matriz do consórcio imobiliário em pequenos municípios de Santa Catarina

Características	Consórcio imobiliário	Grandeza
Aplicabilidade	Aplicável	1
Natureza	Jurídica e Administrativa	3 e 4
Magnitude	Pequena	1
Temporalidade	Curto prazo	1
Duração	Descontínua	2
Abrangência	Direta	1
Sinergia	Sim	1

Fonte: Elaboração do autor.

O consórcio imobiliário é um instrumento interessante de ser aplicado em pequenos municípios e se constitui de natureza jurídica, administrativa, sua magnitude é pequena, a temporalidade é de curto prazo, a duração é descontínua, a abrangência é direta, pois modifica o entorno próximo e possui relação ou sinergia com os demais instrumentos.

Operações Urbanas Consorciadas

O instrumento de operações urbanas consorciadas é um conjunto de intervenções, mediadas pelo poder Executivo municipal, em parceria com a iniciativa privada, mediante a participação dos proprietários, associação de moradores, usuários e demais interessados, com o objetivo de efetivar transformações urbanísticas (ex: sociais e ambientais) em áreas urbanas.

Este instrumento necessita de lei complementar específica com os respectivos critérios de aplicação e a identificação das áreas vinculadas a esta finalidade, em conformidade com o Plano Diretor municipal.

Quadro 9 – Matriz das operações urbanas consorciadas em pequenos municípios de Santa Catarina

Características	Operações urbanas consorciadas	Grandeza
Aplicabilidade	Aplicável	1
Natureza	Jurídica, Administrativa e Política	3, 4 e 5
Magnitude	Pequena	1
Temporalidade	Médio prazo	2
Duração	Descontínua	2
Abrangência	Direta	1
Sinergia	Sim	1

Fonte: Elaboração do autor.

O instrumento de operações urbanas consorciadas é aplicável em pequenos municípios, sendo de natureza jurídica, administrativa e política e sua magnitude é pequena, a temporalidade é de médio prazo, sua duração é descontínua, a abrangência direta e existe sinergia com os demais instrumentos aplicáveis aos municípios.

Direito de Preempção

O instrumento de direito de preempção confere ao poder Executivo municipal a preferência na aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares, pessoa física ou jurídica. É necessária a sua contemplação no Plano Diretor, inclusive em relação aos prazos de vigência, não podendo ser superior a cinco anos, sendo revogável.

Entre as aplicabilidades do solo urbano contemplado pelo direito de preempção, citam-se: a regularização fundiária, os projetos habitacionais de interesse social, a reserva fundiária, o ordenamento e o direcionamento da expansão urbana, a instalação de equipamentos comunitários e a criação de espaços públicos e de lazer e de preservação ambiental.

Quadro 10 – Matriz do direito de preempção em pequenos municípios de Santa Catarina

Características	Direito de preempção	Grandeza
Aplicabilidade	Aplicável	1
Natureza	Jurídica, Administrativa e Política	3, 4 e 5
Magnitude	Pequena	1
Temporalidade	Curto prazo	1
Duração	Descontínua	2
Abrangência	Direta	1
Sinergia	Sim	1

Fonte: Elaboração do autor.

O direito de preempção é aplicável aos pequenos municípios e se constitui em um instrumento de natureza jurídica, administrativa e política, sua magnitude é pequena, de temporalidade de curto prazo, duração descontínua, abrangência direta e possui relação com os demais instrumentos do Estatuto da Cidade.

Matriz Geral dos Instrumentos do Estatuto da Cidade

Na fase final desta análise qualitativa, sobre a aplicabilidade dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano em pequenos municípios, efetiva-se um relacionamento entre as informações contempladas em todos

os quadros, visando a originar uma síntese do predomínio da aplicabilidade dos instrumentos do Estatuto da Cidade em pequenos municípios de Santa Catarina.

Quadro 11 – Matriz geral da predominância dos instrumentos do Estatuto da Cidade aplicados aos pequenos municípios de Santa Catarina

Características	Instrumentos do Estatuto da Cidade	Grandeza Predominante
Aplicabilidade	Aplicável	1
Natureza	Jurídica, Administrativa e Política	3, 4 e 5
Magnitude	Pequena	1
Temporalidade	Curto, Médio e Longo prazo	1, 2 e 3
Duração	Descontínua	2
Abrangência	Direta	1
Sinergia	Sim	1

Fonte: Elaboração do autor.

Na análise geral de todos os quadros predominou os seguintes elementos vinculados aos instrumentos do Estatuto da Cidade, em pequenos municípios de Santa Catarina: são aplicáveis; predomina a natureza jurídica, a administrativa e a política; a magnitude é pequena; a temporalidade é de curto, médio e longo prazo; a duração é descontínua; a abrangência é direta e a sinergia é positiva, para todos os instrumentos.

Finalmente, destaca-se que a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade se constitui em elemento catalizador do desenvolvimento no âmbito urbano de pequenos municípios, uma vez que estão vinculados à otimização dos investimentos públicos, portanto à economia urbana, ao ordenamento do solo, às parcerias entre poder Executivo, investidores, empreendedores e sociedade, ou seja, ao cumprimento das funções sociais da propriedade e conseqüentemente da cidade, além de abertura para a canalização de recursos externos, com base no impulso e da continuidade na organização interna do território.

Conclusão

Entre as demais características do tema desta pesquisa salienta-se a difusão de conhecimentos acerca da necessidade de as ações dos gestores públicos municipais estarem centradas em informações técnicas e legais que possibilitam que as cidades tenham características adequadas, em razão dos investimentos necessários, que permitam uma melhor qualidade de vida aos cidadãos.

O processo metodológico centrado em abordagem qualitativa foi válido, em virtude de que permitiu apresentar cenários da viabilidade da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, com base em variáveis apresentadas em forma de matriz de demonstração individual de cada instrumento de indução do desenvolvimento urbano.

Salienta-se que o instrumento estratégico para a aplicação dos mecanismos do Estatuto da Cidade nos municípios é o plano diretor, e para cumprir esta função precisa ser desenvolvido com base na realidade territorial local, especialmente com a identificação das áreas aptas a sofrerem as interferências dos instrumentos do Estatuto da Cidade, em razão de suas potencialidades específicas.

De imediato, a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade proporciona vantagens competitivas aos pequenos municípios: diminuição dos custos de instalação e manutenção de infraestrutura urbana, parceria entre público e privado, cumprimento das funções sociais da propriedade, abertura para financiamentos externos e melhoria na qualidade de vida dos habitantes.

Especificamente no caso de Santa Catarina, pode gerar um circuito de desenvolvimento equalizado, com base em unidades administrativas difundidas sobre todo o território estadual, com até 20 mil habitantes, representando um ciclo contrário de investimentos que se estruturam com maior vantagem, na atualidade, em municípios de maior porte.

Desta forma, a atuação do poder Executivo municipal, com base no Plano Diretor, vincula-se ao desenvolvimento local, pela atuação de investimentos não apenas canalizados em funções básicas, mas em estratégias de desenvolvimento que contribuam para a fixação da população em seus locais de origem, com maior qualidade de vida.

A aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, contemplados no Plano Diretor constituído com base na realidade municipal, modifica as tomadas de decisão pautadas essencialmente em critérios pessoais e personalistas que dificultam o desenvolvimento de pequenas cidades de forma integral.

Referências

BERNARDY, R. J.; ZUANAZZI, J.; MONTEIRO R. R. *Território, planejamento e gestão: um estudo do Oeste Catarinense a partir da região da Amosc*. Chapecó (SC): Editora Palotti, 2008.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*: de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao>>. Acesso em: 9 jan. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. 1988. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html>. Acesso em: 29 maio 2012.

CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs.). *O estatuto da cidade: comentado*. São Paulo, Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CULLINGWORTH, J. B. *The political culture of planning: american land use planning in corporative perspective*. London: Routledge, 1997.

DA SILVA, C. H. D. *Plano Diretor: teoria e prática*. São Paulo: Saraiva, 2008.

ESTATUTO DA CIDADE. *Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001*. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966 e outras...e dá outras providências. Brasília, 2001.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Base cartográfica para os mapas temáticos*. 2000a. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 21 maio 2012.

- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico de 2000*. Brasília, 2000b. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 16 maio 2012.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico de 2010*. Brasília, 2010a. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 16 maio 2012.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativa populacional de 2011*. Brasília, 2010b. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 16 maio 2012.
- JEUDY, H. *Espelho das cidades*. Trad. R. Janowitz. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2005.
- LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Trad. D. Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Plano diretor participativo*. Brasília, 2006.
- NYGAARD, P. D. O planejamento urbano: uma discussão alternativa. In: OLIVEIRA, Isabel C. E. de. *Estatuto da cidade: para compreender*. Rio de Janeiro: Ibam; Duma, 2001.
- PEREIRA, E. M. (Org.). *Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas*. Chapecó: Argos, 2008.
- RICHARDSON, R. J. (Org.). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. revisada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2011.
- RODRIGUES, A. M. O espaço urbano e as estratégias de planejamento e produção da cidade. In: PEREIRA, Elson M. (Org.). *Planejamento urbano no Brasil*. Conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Argos, 2008.
- SOUZA, M. L. de. *A, B, C do desenvolvimento urbano*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- VEIGA, J. E. Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se supõe. In: THEIS, Ivo M. (Org.). *Desenvolvimento territorial: questões teóricas, evidências empíricas*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.
- VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; Lincoln Institute, 2001.