

BANCO DE EXPERIÊNCIAS DE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS

Nome do Município:

Santa Maria

Unidade da Federação:

Rio Grande do Sul

Tema de Destaque:

Gestão e aplicabilidade – consolidando as estruturas participativas constituídas durante o processo de elaboração do Plano Diretor

Número de Habitantes:

230.468 hab

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2000

Categoria:

- (X) Cidade com mais de 20.000 habitantes
- () Integrantes de Região Metropolitana e Aglomerações Urbanas
- () Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- () Inseridos nas áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- () Não se inclui nas categorias citadas

Caracterização do Contexto Local:

O município de Santa Maria localiza-se no centro geográfico do Estado do Rio Grande do Sul. Apresenta dimensões territoriais bastante significativas – são 1811 km² de área sendo que a porção urbana do território onde mora 95% da população corresponde a 122Km²¹. Sua principal atividade econômica é o comércio e a prestação de serviços que emprega cerca de 80% da população economicamente ativa, seguida da produção primária. Na zona rural, segundo o censo de 2000, habitam 12.928 pessoas. Especificidades territoriais referentes ao ambiente natural e cultural conferem importância particular ao município: constitui-se praticamente como o portal sul da reserva da biosfera da Mata Atlântica, está localizado numa área de patrimônio paleontológico e contém dentro de seus limites zona de proteção do aquífero Guarani. Importante centro de ensino de nível superior, a cidade de Santa Maria vem gradativamente perdendo importância enquanto pólo regional apesar de sua estratégica localização.

Em 2001, com uma administração comprometida com os processos de democratização da gestão pública, a cidade implementa o Orçamento Participativo, e inicia o debate sobre o desenvolvimento da cidade e sua legislação urbana. A avaliação municipal era da

¹ Informações da equipe técnica.

defasagem do plano então vigente, a lei 2098/80; uma lei já ultrapassada pelos 20 anos transcorridos da sua formulação e que não respondia mais às necessidades do município. No período de maio de 2001 a dezembro de 2005, a cidade desenvolveu amplo processo participativo para a elaboração de um novo plano diretor. Em dezembro de 2005, é aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – o PDDUA através da lei 6542/2005.

O novo plano foi concebido com forte enfoque ambiental e pautado pelos princípios do desenvolvimento sustentável, direcionando-se a integrar o planejamento territorial às dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento. Concebido pelo conjunto da sociedade, resulta num documento que identifica, consensua, organiza e instrui a ação pública e privada no território. Orienta especialmente para o conjunto das políticas a serem implementadas para o desenvolvimento sustentável, identificando programas que permitem a consecução destas políticas, segundo conjuntos articulados de projetos de curto, médio e longo prazo. O plano apresenta, ainda, o modelo de ocupação territorial definido a partir das idéias forças (enunciados orientadores do desenvolvimento pactuados no processo) e elenca e instrui quanto aos instrumentos da política urbana a serem aplicados.

A aprovação do PDDUA se deu atrelada a outras duas leis: a Lei de Uso e Ocupação do Solo (que estabelece e normatiza os padrões de ocupação e a aplicação dos instrumentos, define o perímetro urbano da sede e os perímetros urbanos dos distritos, e a estruturação viária;) e o Código de Obras e Edificações, conformando um conjunto de leis vinculadas que passam a vigorar simultaneamente segundo o que estabelece o art 52:

Art 52: A Lei de uso e Ocupação do Solo, a Lei do Código de Edificações e Obras e esta Lei entram em vigor simultaneamente, na data de publicação da última que vier a ser aprovada e publicada.

Outra particularidade refere-se às alterações da estrutura administrativa que a aprovação do novo plano apresenta. Foi aprovada, juntamente com as leis acima referidas, a lei 6647/2005 que transforma o Escritório da Cidade em autarquia administrativa que substitui a Secretaria de Planejamento Urbano, sucedendo a esta em todos os direitos, obrigações, deveres, haveres e compromissos. O Escritório da Cidade, autarquia municipal, incorpora na estrutura administrativa as instâncias participativas instituídas durante o processo de elaboração do plano. A expectativa é de que o Escritório da Cidade se constitua como a instância participativa de planejamento e gestão da cidade, visando garantir a produção da cidade permanentemente legitimada mediante o acompanhamento e a realização de acordos sucessivos dos diversos agentes, sempre instruídos pelo plano aprovado.

Descrição da Experiência:

O processo de elaboração do plano diretor de Santa Maria começa a conferir maior efetividade à participação social a partir de 2003, com a constituição do Conselho Geral do Processo de Construção do PDDUA e com a criação do Escritório da Cidade, instância responsável pela coordenação técnica e operacionalização do processo de elaboração do plano diretor. O escritório foi concebido como um ambiente de interação entre o poder público e a comunidade interessada em participar do processo. Foi o local de trabalho

permanente da equipe técnica e de realização das reuniões com as entidades que participaram do debate e elaboração da lei aprovada. Também para as pessoas que individualmente quisessem se informar sobre o andamento e contribuir com o processo, encontravam aí um espaço aberto. De fácil acesso, o escritório funcionou efetivamente como instância aberta a todo cidadão.

Através do escritório da cidade, foram constituídos e se articularam os vários fóruns que participaram da elaboração do plano (ver relato sobre instâncias participativas do processo). Tiveram especial participação nesta etapa o Fórum Técnico do Município - que agregava as instituições profissionais, o Fórum de Distritos - que integrava as regiões de planejamento e o interior, o Fórum de Infra-Estrutura - principal instância para o debate institucional, e o Fórum das Crianças - constituído a partir de atividades diretamente realizadas pela equipe do escritório da cidade e consultoria com as crianças do ensino fundamental. Outros fóruns se constituíram durante certa parte do processo, como foi o caso do Fórum do Movimento de Luta pela Moradia. Coube também ao Escritório da Cidade realizar as oficinas participativas, consulta às distintas entidades, audiências públicas, debates na Câmara de vereadores, divulgação na mídia e outras modalidades de comunicação pública como a produção de material informativo, divulgação de reuniões, entre outros.

O Escritório da Cidade integrava o escopo das propostas do novo plano, associado à uma das Idéias-Força aprovadas - a da Produção Social da Cidade. O objetivo principal seria constituir um ambiente permanente de cidadania participativa e de democratização da gestão. Integrado por técnicos da administração direta e indireta do município e por representantes da sociedade organizada, teria como finalidade, após a elaboração e aprovação do plano, dar continuidade ao processo participativo e de construção de acordos. A partir das linhas gerais estabelecidas pelo plano, promover as iniciativas de desenvolvimento urbano junto ao corpo social para sua produção e debater quanto aos procedimentos e acordos de concertação tendo por base a flexibilização de usos, de maneira a ser receptivo a iniciativas de interesse público. O escritório teria a principal função de instruir a Secretaria com informações, avaliações, iniciativas e acordos para garantir legitimidade e maior factibilidade na aplicação do PDDUA. Deveria, ainda, constituir um novo fórum para promover a articulação entre o planejamento participativo e o orçamento participativo.

Ao final do processo de elaboração do plano, avaliado o êxito do desempenho do escritório da cidade na articulação dos diversos agentes do processo e enquanto instância de elaboração e operacionalização dos trabalhos técnicos, a proposta final de instituição desta instância participativa passa a ser a de oficializar o Escritório da Cidade como uma autarquia que substitui a Secretaria de Planejamento, assumindo todas as suas funções e com a vantagem de introduzir as estruturas de participação social consolidadas pelo processo dentro do escritório, conseqüentemente, legitimada e vinculada legalmente às estruturas administrativas.

O novo órgão responsável pela gestão e planejamento urbano do município, com a nova lei, passa a ter a seguinte composição:

- Um Conselho Deliberativo Superior (que agrega na sua composição diversas

representações do Conselho Geral do Processo de Elaboração do Plano e amplia suas representações);

- Uma Diretoria Executiva;
- Uma equipe técnica;
- Os Fóruns da Cidade.
- O Sistema de Informações e de Avaliação do Desempenho Urbano;
- E o Fundo de Desenvolvimento Urbano Ambiental.

Cinco dos fóruns que tiveram participação efetiva durante o processo de elaboração do Plano foram incorporados à estrutura do escritório da cidade: o Fórum Técnico do Município, o Fórum das Secretarias, o Fórum dos Distritos, o Fórum das Crianças, e o Fórum Urbano Ambiental. Os fóruns passam a ter caráter consultivo e como principal finalidade, contribuir, debater, avaliar, emitir pareceres sobre a diversidade dos temas da produção da cidade.

Dois aspectos são mais relevantes em relação à ampliação da participação da sociedade na gestão do desenvolvimento urbano através dos fóruns:

- i) O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano é extinto passando ao Fórum Técnico do Município suas atribuições. Isto amplia a participação e o compromisso do conselho com o que foi elaborado e aprovado durante o processo do plano.
- ii) O Fórum Urbano Ambiental do Município consolida o formato e o compromisso da realização das audiências públicas, o espaço efetivamente aberto da participação social. Cabe à sociedade através deste Fórum atuar nos projetos de maior alcance e complexidade e avaliá-los quanto à função social, a localização e a técnica da cidade. Os outros fóruns são o das Secretarias – que promove a gestão integrada e integral do plano dentro do governo; o dos Distritos que integra a participação rural no processo de gestão e o fórum das crianças. O terceiro aspecto a destacar é a inclusão dos instrumentos que qualificam e instruem a participação – o sistema de informações e de avaliação do desempenho urbano, e a criação do Fundo de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município – FUNDURAM, com a finalidade de apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar as estratégias, políticas, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais, integrantes ou decorrentes da lei do PDDUA, em obediência às prioridades nele estabelecidas.

Em relação à aplicabilidade das propostas apresentadas pelo plano aprovado, é necessário avaliá-las segundo os diferentes níveis de intervenção que o plano apresenta: o das políticas, programas e projetos; o das leis operacionais vinculadas (uso do solo e código de obras e edificação) e dos instrumentos de intervenção.

A lei do plano diretor apresenta uma especificidade - nela se define um conjunto de 7 Políticas, 15 Programas e 64 Projetos de atuação e investimentos concretos que orientam as políticas de governo para curto, médio e longo prazo. Definidos durante o processo participativo de elaboração do plano foram incorporados à lei na forma de anexos. É neste componente, que se desenvolve como Anexo G do PDDUA que se demarca uma das principais diferenças entre um Plano Diretor predominantemente regulador, ou quase exclusivamente regulador do uso do solo, e a concepção adotada de um Plano que intervém

em políticas de desenvolvimento sobre território e ambiente, e orienta investimentos públicos, privados e mistos. Concretamente, a presença destas políticas, programas e projetos, na Lei do Plano Diretor, para além de fornecer as bases para o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA), compromete politicamente para a continuidade de políticas de longo alcance (para o futuro). Os 12 Projetos apontados pelo processo participativo como prioritários deverão conformar o Plano de Ação Municipal de curto prazo; eles englobam a maioria dos Programas e representam a todas as políticas.

Quanto às leis vinculadas e aos instrumentos de intervenção, grande parte do plano regulador é auto-aplicável. Em relação aos instrumentos do Estatuto da Cidade, alguns estão delimitados e instruídos (como ZEIS de regularização fundiária), outros têm identificadas as zonas onde deverão ser aplicados e os critérios que orientam sua aplicação (caso das áreas passíveis de aplicação do parcelamento e edificação compulsórios e áreas onde é de interesse do poder público realizar operações urbanas consorciadas). Necessitam, porém de lei especial ou regulamentação. Este é um dos desafios que deverá ser resolvido na continuidade do processo através da gestão participativa. Aqui o plano aposta na vinculação da instância criada – o Escritório da Cidade com projetos e programas para efetivar sua aplicabilidade.

A avaliação local é que o PDDUA, ao ser aprovado, se converteu numa Lei de todos os partidos e de todos os setores, e isto engloba suas políticas, programas e projetos validando, além do plano de ação que configura atividades de curto prazo, também o médio e longo prazo. De todas as maneiras é o Escritório da Cidade, no âmbito permanente dos fóruns, que deverá garantir o apoio social a sua continuidade.

Recomendações, Alertas e Aprendizados:

1) Aprendizados e recomendações:

Santa Maria aposta efetivamente na participação e na implementação dos projetos elecandos como os instrumentos de concretização das prioridades estabelecidas para a cidade e das mudanças para a promoção do desenvolvimento justo e sustentável. Ainda que esta concepção remeta a especiais cuidados (o projeto tem sido a ferramenta do planejamento estratégico, quase sempre excludente) - aqui ele ganha um perfil que o diferencia e confere maior valor à experiência realizada – a efetivação das instâncias para a participação social. A consolidação do Escritório da Cidade como instância permanente de participação social, após estes anos de experiência de sua implementação, pode significar um novo passo neste sentido. O aprendizado da negociação durante a elaboração do plano deve ser transferido para a etapa da implementação da lei. Requer cuidado redobrado, pois o Projeto enquanto pacto é, sempre uma nova instância de negociação e pode permitir avanços ou retrocessos.

Outro aporte da atuação por Projeto pode ser a articulação com o orçamento participativo para integrar as reivindicações das necessidades locais e imediatas e as aspirações gerais para o futuro da cidade. Não aparecem na constituição do escritório as referências inicialmente pautadas da criação de uma instância que articule o plano com o orçamento participativo. É importante retomar a idéia inicial de que um dos Fóruns possa concretizar a

articulação da prática do Orçamento Participativo (OP) com o Planejamento Participativo (PP). Será possível superar assim a contradição entre um planejamento idealizado, e a resposta a reclamações cotidianas, que muitas vezes esquece o estratégico por sua pressa em responder as conjunturas. Estratégia e conjuntura, sistema e necessidade local, devem necessariamente articular-se impedindo a distorção da utilização dos orçamentos só estratégicos ou só conjunturais potencializando a participação ativa da cidadania ampliando a prioridade do cotidiano e do urgente pela aprendizagem do pensamento estratégico e participativo para o desenvolvimento futuro.

2) Alertas:

Apesar das inovadoras concepções especialmente em relação a criação desta instância institucional – o Escritório da Cidade, que efetivamente agrega na sua estrutura as instâncias participativas, é necessário comprometer-se com ações direcionadas a que este espaço se amplie para as representações comunitárias. Isto é de vital importância mediante o fato do Projeto ser sempre uma nova instância de negociação.

É importante também avaliar a composição do Fórum Técnico do Município que passa a ter as atribuições do Conselho. Ainda que amplie a participação de entidades representativas dos setores populares, ainda são em número bastante reduzido e não aparecem representantes comunitários.

O processo participativo parece ter apresentado certa deficiência em relação aos setores menos favorecidos (ver também relato sobre participação). A não inclusão do Movimento de Luta pela Moradia e/ou Reforma Urbana como um dos fóruns que compõem o Escritório da Cidade parece ser um indicador de uma limitação do processo desenvolvido e de uma grande lacuna na proposta das estruturas de gestão do plano.

Coordenação da sistematização:

Jacqueline Menegassi

Colaborador(es) de sistematização:

-

Instituição dos sistematizadores:

Coordenação técnica e política dos trabalhos:

Coordenação Técnica e Política: Bel. Marian Noal Moro

Consultoria contratada para o plano diretor:

Centro de Estudos e Projetos Ambientais – CEPA (Arg - BR)

Valor(es) do contrato:

R\$ 321.000,00

Prazo de execução do contrato:

Data de início: Janeiro de 2003

Data de Término: Agosto de 2004

Período de elaboração do plano diretor participativo:

Data de início: 2001

Data de envio à Câmara Municipal: Agosto de 2004

Data de aprovação na Câmara Municipal: Dezembro de 2005

Contatos para obter mais informações:

Nome: Bel. Marian Noal Moro

Instituição: Escritório da Cidade (Secretaria Municipal de Planejamento)

Telefone/ Fax:

Email: escritoriocidade@santamaria.rs.gov.br

Fontes das Informações:**Instituição(ões):**

1. Escritório da Cidade
2. SINDUSCON
3. CEPA

Documento(s):

- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – Congresso da Cidade. Junho 2004;
- Projeto de lei do PDDUA;
- Projeto de lei do Escritório da Cidade;
- Justificativa das Leis

Publicação(ões): -

Artigo(s): -

Site(s): www.santamaria.rs.gov.br/planodiretor

Pessoa(s) Entrevistada(s):

1. Bel. Marian Noal Moro – coordenadora - mariannoal@zipmail.com.br
2. Arq. Priscila Quesada – equipe técnica - priscilaquesada@ibest.com.br
3. Eng. Luziany Barnewitz – equipe técnica - luziany@via-rs.net
4. Bel. Cláudio Rasch – equipe técnica - raschci@hotmail.com
5. Arq. Lorena Babot – CEPA - lorena_babot@yahoo.com.br
6. Eng Haroldo Rios Pouey – SINDUSCON - sinduscon@sinduscon_sm.com.br