

APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DO ESTATUTO DA CIDADE: ESTUDO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DO ESPÍRITO SANTO (SESSÃO TEMÁTICA 2: DESENVOLVIMENTO REGIONAL: POLÍTICAS, ESCALAS E AÇÕES)

Isabella Falk dos Santos

Universidade Federal do Espírito Santo/ Instituto Jones dos Santos Neves | E-mail: isabella.f.santos@edu.ufes.br

Vitor de Toledo Nascimento

Instituto Jones dos Santos Neves | E-mail: vitordetoledo@hotmail.com

Latussa Laranja Monteiro

Universidade Federal do Espírito Santo | E-mail: latussa.monteiro@ufes.br

Bruno Casotti Louzada

Instituto Jones dos Santos Neves / Universidade Federal do Espírito Santo | E-mail: bruno.louzada@ijsn.es.gov.br

Sessão Temática 2: Desenvolvimento regional: políticas, escalas e ações

Resumo: Os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade foram concebidos para atender às demandas de municípios com alta complexidade urbana, e sua implementação em pequenos municípios, com realidades urbanas menos complexas, traz desafios. A pesquisa objetiva analisar a previsão e aplicação desses instrumentos nos Planos Diretores Municipais (PDMs) de pequenos municípios do estado do Espírito Santo, questionando a adequação do modelo de planejamento urbano proposto pelo Estatuto à realidade desses municípios. O estudo foi estruturado em quatro etapas metodológicas: a) pesquisa bibliográfica; b) pesquisa documental e coleta de dados; c) tabulação dos dados; d) análise qualitativa. A análise revelou que, embora os PDMs prevejam amplamente os instrumentos do Estatuto, sua aplicação é comprometida pela superficialidade no detalhamento e pelo foco na ocupação do solo, em detrimento da gestão democrática e participação popular. Ademais, a menor complexidade urbana e a limitada capacidade institucional dos municípios reforçam os entraves de implementação e regulamentação posterior dos instrumentos previstos nos PDMs, inviabilizando sua real efetivação.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade; Plano Diretor Municipal; pequenos municípios; instrumentos urbanísticos; federalismo.

APPLICATION OF THE URBAN INSTRUMENTS OF THE STATUTE OF THE CITY: STUDY OF THE MUNICIPAL MASTER PLANS ON THE SMALL MUNICIPALITIES OF ESPÍRITO SANTO, BRAZIL

Abstract: *The urban instruments of the Statute of the City (EC) were conceived to meet the demands of municipalities with high urban complexity, and its implementation on small and less complex cities raises challenges. This paper aims to analyze the provision and application of those instruments on the Municipal Master Plans (PDMs) of small municipalities in the state of Espírito Santo, Brazil, questioning the adequacy of the urban planning model proposed by the EC to the reality of these municipalities. The study was structured in four methodological stages: a) bibliographical research; b) documentary research and data collection; c) data tabulation; d) qualitative analysis. The results revealed that, although the PDMs provide for the EC's instruments, their application are compromised by superficial detailing and the focus on land occupation, instead of democratic management and public participation. Furthermore, the lower urban complexity and the limited institutional capacity of the municipalities reinforce the obstacles for the implementation and subsequent regulation of the instruments provided in the PDMs, making their implementation unfeasible.*

Keywords: *Statute of the City; Municipal Master Plan; small municipalities; urban instruments; federalism.*

APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DEL ESTATUTO DE LA CIUDAD: ESTUDIO DE LOS PLANES DIRECTORES MUNICIPALES DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS DE ESPÍRITO SANTO, BRASIL

Resumen: *Los instrumentos urbanos del Estatuto de la Ciudad (EC) fueron diseñados para atender las demandas de municipios con alta complejidad urbana, y su implementación en municipios pequeños y menos complejos presenta desafíos. La investigación tiene como objetivo analizar la predicción y aplicación de estos instrumentos en los Planes Directores Municipales (PDMs) de pequeños municipios del estado de Espírito Santo, Brasil, cuestionando la adecuación del modelo de planificación urbana propuesto por el EC a la realidad de esos municipios. El estudio se estructuró en cuatro etapas metodológicas: a) investigación bibliográfica; b) investigación documental y recopilación de datos; c) tabulación de datos; d) análisis cualitativo. El análisis reveló que, aunque los PDMs predicen en gran medida los instrumentos del EC, su aplicación se compromete por detalles superficiales y el enfoque en el uso del suelo, en detrimento de la gestión democrática. Además, la menor complejidad urbana y la limitada capacidad institucional de los municipios refuerzan los obstáculos para la regulación de los instrumentos previstos en los PDMs, haciendo inviable su implementación real.*

Palabras clave: *Estatuto de la Ciudad; Plan Director Municipal; municipios pequeños; instrumentos urbanísticos; federalismo.*

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa investiga a previsão, implementação e gestão de instrumentos urbanísticos expostos pelo Estatuto da Cidade (2001) em municípios de pequeno porte no estado do Espírito Santo.

A investigação se insere em meio ao contexto da pesquisa Desenvolvimento Regional Sustentável do ES 2.0 (DRS 2.0-ES), liderada pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), com o objetivo de estabelecer parâmetros e diretrizes para a descentralização e desenvolvimento econômico fundamentado em bases de prosperidade, e alinhados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Esse projeto elaborou em sua primeira fase (2019-2021), a partir de uma perspectiva microrregional, Planos de Ação para nove das dez microrregiões de planejamento que compõem o Espírito Santo – excluindo a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), já contemplada pelo Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI/2017).

Como desdobramento da primeira etapa do projeto, foram identificados desafios comuns, postos em destaque por Conselhos, criados com a finalidade de protagonizar a participação da sociedade no desenvolvimento sustentável do estado. Um desses desafios é o planejamento urbano das microrregiões, através do ordenamento territorial dos municípios com menor protagonismo, convergindo à escala regional, para estimular o crescimento e aprimoramento das cadeias de relacionamento, bem como a sinergia dos investimentos.

No ano de 2001, foi regulamentado através da Lei n. 10.257, o capítulo “Política Urbana” da Constituição Federal brasileira (1988). A lei, ou Estatuto da Cidade, estabelece um conjunto de normas de interesse social e ordem pública que regulam o uso da propriedade urbana, o equilíbrio ambiental, a segurança e o bem-estar dos cidadãos. O Plano Diretor Municipal (PDM) é o principal instrumento do planejamento municipal, responsável por definir a função social da propriedade das áreas do município, tanto em áreas urbanas, quanto em áreas rurais, privadas ou públicas (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 27-28). É através do PDM que os municípios podem aplicar diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como parcelamento, uso e ocupação do solo, instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS), referendo popular e plebiscito, etc.

O planejamento dos municípios abrange o ordenamento, desenvolvimento e crescimento de seu território, seguindo princípios voltados para a promoção do direito à cidade bem como sua gestão democrática. Ficam obrigados à implementação do PDM municípios com mais de 20 mil habitantes (BRASIL, 1988, art. 182), e complementarmente o Estatuto da Cidade estabelece mais cinco critérios a serem observados pelos municípios, sendo estes: municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o município pretenda

utilizar instrumentos previstos na Constituição Federal (art. 182); municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico; municípios inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e os incluídos no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001, art. 41).

Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade representam importantes mecanismos para resiliência dos municípios frente aos riscos associados ao crescimento urbano e produção imobiliária desordenados, e para a garantia da função social da cidade – entende-se, conforme exposto no EC: “que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 2001). No entanto, deve-se observar que trata-se de um ato normativo cujo enfoque prioriza problemáticas e demandas típicas de metrópoles e cidades de grande porte, as quais tendem a apresentar maior complexidade, proporção e incidência de problemas urbanos, além de maior densidade institucional e portanto, maior capacidade em criar e manter conselhos de participação (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 51). Esse ponto se torna evidente ao se considerar, embora não seja o único critério, a ausência da obrigatoriedade do PDM – o principal instrumento da política urbana – para os municípios com menos de 20 mil habitantes, os quais correspondem a 70,6% do total de municípios brasileiros, conforme dados do Censo de 2022 (IBGE, 2024). Torna-se necessário, portanto, ampliar a discussão para abarcar as estratégias de ordenamento territorial para os municípios de pequeno porte, e nesse contexto, a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, dada a sua relevância para o planejamento urbano e para a sinergia regional necessária ao desenvolvimento sustentável.

No contexto do federalismo brasileiro, é atribuída ao município a competência no planejamento e gestão do seu território, como estabelecem a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. No entanto, diversas questões territoriais extrapolam os limites administrativos municipais, sobretudo aquelas relacionadas ao regime hídrico, com fortes implicações em riscos ambientais e em segurança hídrica. Para além, é recorrente os municípios possuírem capacidade institucional reduzida, o que limita o potencial das ações empenhadas em prol do ordenamento territorial. Em meio a esse contexto, o planejamento em escala microrregional apresenta importante base para o fortalecimento institucional e de pactuação de problemáticas de escala ampliada, se estabelecendo como relevante ferramenta para os municípios, sobretudo os de porte menor (CARNEIRO; STEPHAN, 2021).

Diante do panorama apresentado, emerge o problema de pesquisa que norteia o presente artigo: as cidades pequenas dispõem de complexidade urbana e capacidade institucional que possibilitem a implementação e aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade? Nesse

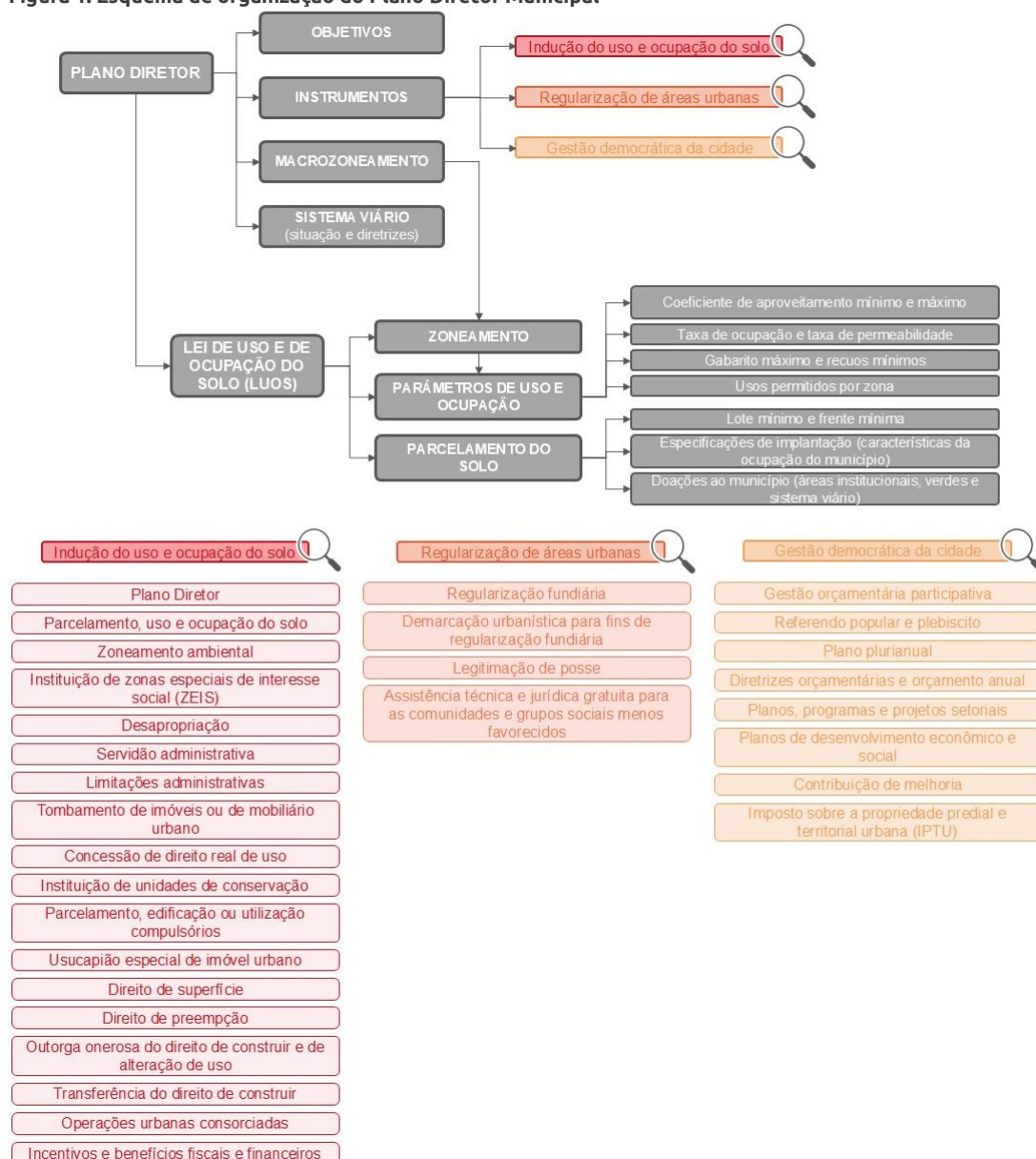
sentido, objetiva-se investigar a previsão e aplicação de tais instrumentos nos Planos Diretores dos municípios de pequeno porte (considerados como aqueles com até 20 mil habitantes) do Espírito Santo que dispõem de PDM, buscando entender de que forma a questão é tratada, para analisar a pertinência do modelo de planejamento adotado frente à realidade desses municípios. Os resultados revelaram ampla menção aos instrumentos do Estatuto da Cidade nos PDMs analisados, mas pouco ou nenhum detalhamento e aplicação dos mesmos no ordenamento territorial municipal.

O artigo se divide em duas seções de referencial teórico: a primeira apresenta os instrumentos do estatuto da cidade e os impactos sobre os pequenos municípios, trazendo o argumento sobre a importância da gestão democrática para o planejamento e ordenamento. A segunda trata da gestão dos municípios pequenos e aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, onde autores que versam sobre a temática foram mobilizados de forma argumentativa. A seção seguinte apresenta o objeto de estudo: as microrregiões e os pequenos municípios do estado do Espírito Santo. Subsequentemente, a metodologia aplicada para a estruturação da investigação é descrita, seguida pela seção de resultados e discussões, onde são colocados e debatidos os achados mais importantes. As considerações finais encerram a análise, buscando desdobramentos futuros que a pesquisa seguirá.

REFERENCIAL TEÓRICO: INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE E OS IMPACTOS SOBRE OS PEQUENOS MUNICÍPIOS

O Plano Diretor Municipal é instrumento fundamental para promover o planejamento, ordenamento, desenvolvimento e crescimento das cidades. Ele deve garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, sendo o instrumento que assegura o atendimento das necessidades dos munícipes quanto a qualidade de vida, justiça social e o desenvolvimento das atividades econômicas. *Pari passu* o plano diretor funciona como um norteador para a aplicação dos demais instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, artigo 4º). Os instrumentos urbanísticos viabilizam o ordenamento das funções sociais da cidade (BERNARDI, 2006, p. 61). Estes podem ser classificados em três diferentes grupos conforme a natureza de sua aplicação: a) destinados a induzir o uso e a ocupação do solo; b) destinados a regularização de áreas urbanas; e c) destinados a institucionalizar o processo de gestão democrática da cidade (BERNARDY, 2013; LIMA NETO; KRAUSE; BALBIM, 2014). Os instrumentos, tais como os demais elementos que compõem os PDMs, são esquematizados na Figura 1.

Figura 1: Esquema de organização do Plano Diretor Municipal



Nota: O fluxograma apresenta os elementos principais de um Plano Diretor Municipal, destacando os Instrumentos Urbanísticos divididos por natureza.

Fonte: Urban Systems, 2022; BERNARDY, 2013; LIMA NETO; KRAUSE; BALBIM, 2014. (adaptado pelos autores).

Assim, investiga-se de forma aproximativa os instrumentos que têm importância ao que tange o planejamento de pequenos municípios do estado. Segundo Carneiro e Stephan (2021), os municípios pequenos de todo o território nacional tendem a contar com baixa capacidade institucional para o desenvolvimento, implementação e acompanhamento dos instrumentos que se destinam ao ordenamento do solo. Portanto, compreende-se que os instrumentos relativos à gestão democrática da cidade dispõem dos artifícios imprescindíveis para que os objetivos do Plano Diretor Municipal possam ser bem sucedidos em seu desenvolvimento e implementação. A garantia de corpo técnico mínimo da municipalidade, bem como a participação dos cidadãos, tornam a implementação dos demais instrumentos

uma consequência do que esses atores entendem como de maior importância para o futuro do município. Tais instrumentos, enfocados na presente análise, são apresentados a seguir.

O **plano plurianual** é o ato normativo que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para o período de quatro anos, sendo previsto na Constituição Federal. Trata-se do principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo, definindo os programas a serem instituídos no período de vigência.

As **diretrizes orçamentárias** e **orçamento anual**, também previstos constitucionalmente, estabelecem as metas e prioridades em relação às finanças públicas, pautadas nas determinações do plano plurianual. São definidos a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo que a LDO, baseada no plano plurianual, orienta a elaboração da LOA.

A **gestão orçamentária participativa**, prevista no Estatuto da Cidade, se refere à inclusão de participação popular no planejamento orçamentário, devendo incluir “a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual” (BRASIL, 2001). Para além, o Estatuto da Cidade também menciona **referendo popular** e **plebiscito**, formas de participação popular previstas constitucionalmente, e regulamentadas na lei federal nº 9.709/1998. Nesse sentido, a diferenciação entre as duas modalidades de participação se dá no momento de realização da consulta: enquanto o plebiscito é convocado anteriormente ao ato legislativo ou normativo, para aprovação ou denegação da proposta, o referendo acontece posteriormente, para fins de ratificação ou rejeição (BRASIL, 1998).

Planos, programas e projetos setoriais são instrumentos que orientam ações voltadas para setores específicos e distintos da cidade, implementando diretrizes gerais do Plano Diretor Municipal. Através destes, o desenvolvimento urbano pode ser operacionalizado de forma integrada e sinérgica entre os múltiplos setores que operam sobre o território, sendo estes focados em áreas ou serviços de competência pública.

Os **planos de desenvolvimento econômico e social** são um instrumento que abrange um conjunto de diretrizes que objetivam promover o crescimento econômico local de forma equilibrada, buscando a garantia do bem-estar da população. Estes integram aspectos econômicos e sociais do planejamento urbano, estimulando o desenvolvimento de forma sustentável, geração de renda e emprego, inclusão social e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

A **contribuição de melhoria** é um tributo municipal que gera acréscimo sobre o imóvel de propriedade privada que foi beneficiado direta ou indiretamente por obras públicas, ocorrendo a valorização do mesmo em decorrência dessas obras. A cobrança é calculada através dos índices cadastrais das zonas de influência que a obra impactará (BRASIL, 1988, título VI).

O **imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana** (IPTU) é um tributo devido pelo proprietário de um bem imóvel urbano. O valor é calculado pela multiplicação da alíquota pela base de cálculo do valor venal do imóvel.

Como colocado, o Plano Diretor Municipal (PDM) é responsável por estabelecer os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que atendem aos interesses do município em sua implementação. De acordo com Bernardi (2006, p. 91), a inclusão desses instrumentos no PDM assegura seu monitoramento, controle e fiscalização efetivos. Para garantir a elaboração de um Plano Diretor que contemple a participação popular, o autor ressalta a importância do Conselho da Cidade, que reúne representantes da administração pública municipal, da sociedade civil organizada e de movimentos populares, promovendo um processo participativo e democrático.

Desse modo, a participação popular não ocorre apenas ao referendar decisões já tomadas, mas sim constitui-se como um processo democrático com a participação integral que reflita os anseios da comunidade.

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 (BERNARDY, 2013, p. 13).

Os autores Santos Junior e Montandon (2011, p. 46) enfatizam a necessidade de regulamentação dos Conselhos das Cidades, ressaltando que o Plano Diretor Municipal não é autoaplicável sem a devida organização e definição de sua composição. Eles observam que, para o PDM ser efetivo na implementação das políticas urbanas, é crucial que os Conselhos sejam devidamente estruturados, com suas funções e membros claramente estabelecidos. Ademais, os autores ressaltam que muitos dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade são complexos, exigindo alta capacitação das equipes municipais e da sociedade, independentemente do porte dos municípios.

Essa observação indica que os membros dos Conselhos devem ser continuamente capacitados para lidar com as complexidades dos contextos urbanos e para garantir que os instrumentos do PDM sejam aplicados de forma eficaz, assegurando a função social das cidades. Dessa forma, o Conselho da Cidade não apenas promove a participação democrática, mas também se torna um mecanismo essencial para o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo, atuando conjuntamente com outros conselhos setoriais para a execução de políticas públicas, a exemplo dos conselhos: de Assistência Social, de Saúde e de Educação.

REFERENCIAL TEÓRICO: GESTÃO DOS MUNICÍPIOS PEQUENOS E APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE

Apesar dos estudos relacionados ao ordenamento territorial e à aplicação do Estatuto da Cidade serem majoritariamente direcionados a municípios de médio e grande porte,

considera-se necessário expandir a abordagem para os pequenos municípios, compreendendo as formas de adequação do planejamento à realidade distinta desses contextos territoriais, e por se tratarem do objeto de estudo da presente pesquisa. Nesse sentido, é relevante conceituar brevemente a discussão relacionada aos municípios de pequeno porte, também referidos na literatura como cidades pequenas.

Sposito e Silva (2013) discutem que, apesar do termo “cidades pequenas” apresentar uma diversidade de conceituações, o mesmo sintetiza os aspectos que caracterizam esses territórios, como a presença do urbano em sua estrutura socioespacial, porém com menor complexidade e dimensão, e maior relação com o uso do solo rural. Configuram, portanto, núcleos urbanos de menor escala, menos fragmentados e mais conhecidos pelos seus habitantes.

Santos (1979) apresenta uma abordagem semelhante ao conceito de “cidade local”, destacando a inserção desses territórios na rede urbana. O autor observa a transição dessas áreas, que deixam de se organizar predominantemente em torno do setor primário para adotar uma especialização de seu espaço, ainda que esse processo ocorra em uma escala menor. Essa diferenciação de escala indica que tais municípios apresentam demandas diferentes das expressas em cidades médias e grandes e, portanto, não devem reproduzir o planejamento territorial sob os mesmos moldes.

Para além da conceituação dos municípios de pequeno porte, alguns autores estudam escopos relevantes à abordagem exposta no presente artigo, analisando a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em municípios com essas características. Nesse sentido, Bernardy (2013) investigou a aplicabilidade dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano para pequenos municípios de Santa Catarina, por meio da elaboração de matriz qualitativa que analisa os mesmos em diferentes aspectos (aplicabilidade, natureza, magnitude, temporalidade, duração, abrangência e sinergia).

Em meio a esse contexto, o autor identificou em sua investigação maior aplicabilidade nos seguintes instrumentos: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, outorga onerosa do direito de construir, transferências do direito de construir, consórcio imobiliário, operações urbanas consorciadas e direito de preempção; e menor aplicabilidade no IPTU progressivo no tempo e na desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. A difícil aplicação desses dois instrumentos deve-se ao impacto político relacionado aos mesmos, associado à proximidade entre gestor e cidadão (BERNARDY, 2013. p. 24).

Santos Junior e Montandon (2011) fazem uma leitura crítica sobre os Planos Diretores Municipais, identificando os desafios e recomendando avanços na aplicação dos instrumentos urbanísticos. Os autores destacam que os instrumentos urbanos previstos no Estatuto da Cidade foram amplamente previstos nos PDMs analisados, principalmente após a campanha promovida pelo Ministério das Cidades entre 2005 e 2006. Frente a esta ampla previsão de instrumentos, há desafios qualitativos em relação aos mesmos, como a regulamentação insuficiente e o frágil rebatimento territorial das diretrizes e dos

instrumentos previstos nos planos. Estes desafios refletem as limitações técnicas, institucionais e financeiras dos municípios de pequeno porte. Os Planos nem sempre atendem plenamente os preceitos do Estatuto da Cidade, especialmente no cumprimento da função social da propriedade. Por fim, os autores recomendam que, para a superação desses desafios, é importante a criação de ferramentas que melhorem a gestão urbana e a aplicação dos instrumentos de planejamento.

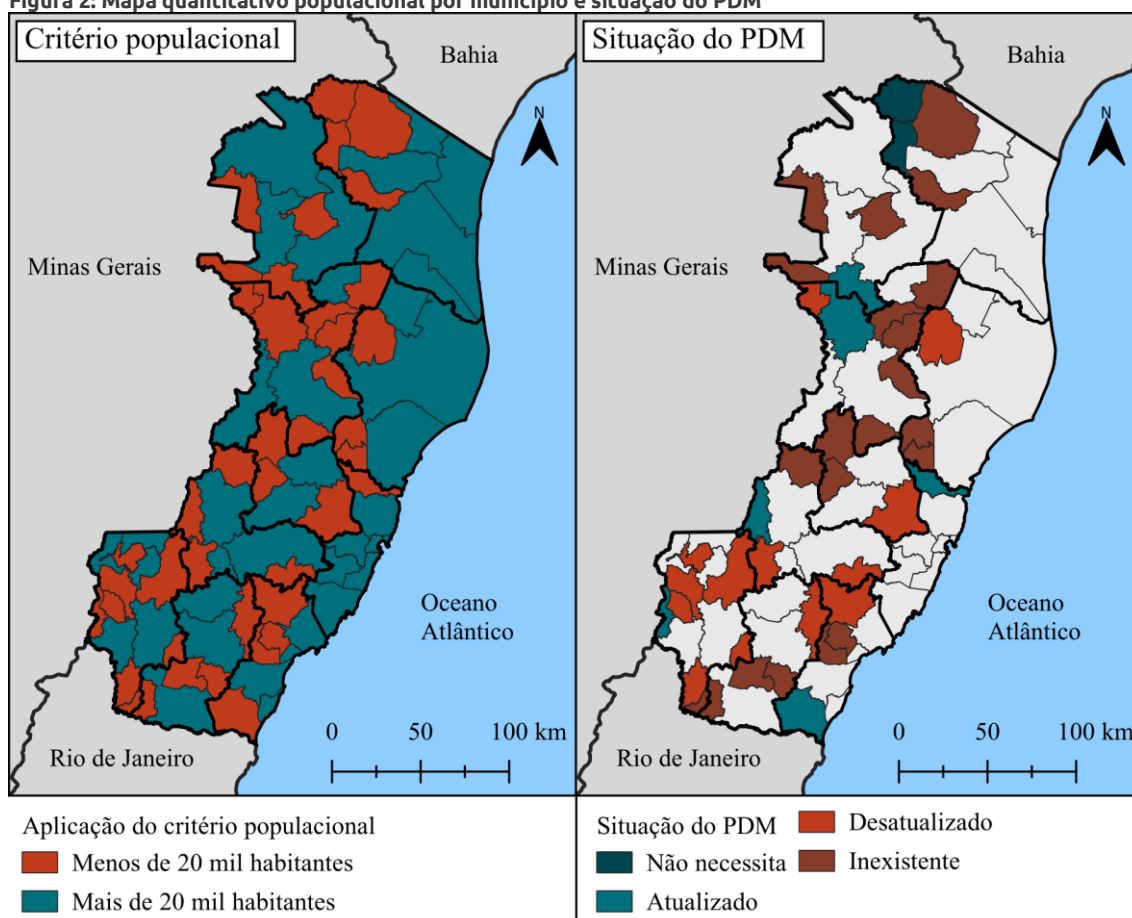
OBJETO DE ESTUDO

O Espírito Santo apresenta 78 municípios, distribuídos entre dez microrregiões administrativas, estabelecidas na Lei Complementar Estadual nº 11.174/2020: Metropolitana, Central Serrana, Sudoeste Serrana, Litoral Sul, Central Sul, Caparaó, Rio Doce, Centro-Oeste, Nordeste e Noroeste. A microrregião Metropolitana se caracteriza como a mais polarizadora, mediante classificação no estudo das Regiões de Influência das Cidades (REGIC, IBGE, 2020), concentrando os maiores contingentes populacionais, o maior destaque econômico e a infraestrutura mais desenvolvida e diversificada. Também se destacam hierarquicamente na rede urbana as microrregiões Central Sul (com Cachoeiro de Itapemirim enquadrada como Capital Regional C), Rio Doce (com Linhares, Centro Sub-Regional A) e Centro-Oeste (com Colatina, Centro Sub-Regional A).

Dos 78 municípios que compõem o estado, 36 apresentam mais de 20 mil habitantes, e portanto, dispõem de obrigatoriedade de PDM pelo critério populacional do Estatuto da Cidade. De fato, todos desse recorte possuem o instrumento; no entanto, 19 desses municípios encontram-se com PDM desatualizado – conforme disposto no EC, o PDM deve ser atualizado a cada dez anos.

Já entre os 42 municípios com população inferior a 20 mil habitantes, apenas dois não apresentam obrigatoriedade de elaboração de PDM pelos demais critérios detalhados no Estatuto da Cidade. Entre esses municípios de pequeno porte, 19 dispõem do instrumento, e 23 não dispõem. Os que contam com PDM, e, portanto, são o enfoque deste artigo, são: Águia Branca, Alfredo Chaves, Alto Rio Novo, Brejetuba, Conceição do Castelo, Divino de São Lourenço, Dolores do Rio Preto, Fundão, Ibitirama, Irupí, Jerônimo Monteiro, Marechal Floriano, Muniz Freire, Pancas, Presidente Kennedy, Rio Bananal, Santa Leopoldina, São José do Calçado e Vargem Alta. Destes, apenas seis estão com o mesmo atualizado: Águia Branca, Brejetuba, Dolores do Rio Preto, Fundão, Pancas e Presidente Kennedy. Esse panorama é espacializado na Figura 2. Ressalta-se que não se teve acesso ao PDM de Divino de São Lourenço, e, portanto, o mesmo não foi analisado no artigo.

Figura 2: Mapa quantitativo populacional por município e situação do PDM



Nota: O mapa da esquerda apresenta os municípios com menos de 20 mil habitantes em marrom e os com mais de 20 mil habitantes em verde e o mapa da direita apresenta os municípios com menos de 20 mil habitantes por situação do instrumento (PDM) se: não necessita do instrumento; se possui PDM atualizado; o que possui o instrumento, mas este encontra-se desatualizado; e ainda o município que não possui o instrumento.

Fonte: Os autores, 2024.

METODOLOGIA

Visando atender o objetivo principal da investigação, os seguintes procedimentos metodológicos foram seguidos: a) pesquisa bibliográfica relativa aos municípios de pequeno porte e os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade; b) pesquisa documental e coleta de dados qualitativos; c) tabulação dos dados coletados; d) análise qualitativa dos dados.

O primeiro procedimento correspondeu a recolha de um arcabouço bibliográfico que discutisse as questões conceituais que circundam os pequenos municípios brasileiros, a forma de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade nestes municípios, a importância dos instrumentos no ordenamento, desenvolvimento e crescimento das cidades e o aporte técnico dos conselhos que implementam, avaliam e monitoram os mesmos. Para tanto foram recolhidos artigos, dissertações, teses e livros que abordam parcial ou integralmente os conceitos investigados.

A pesquisa documental foi a etapa seguinte, que visou a recolha de dados relativos aos planos diretores existentes, atualizados e desatualizados, dos municípios com menos de 20 mil

habitantes do ES. Nesta etapa foram recolhidos dados sobre os instrumentos previstos nos documentos e a composição dos conselhos. Após o levantamento dos materiais textuais, estes foram tabulados e dispostos lado a lado para posterior análise qualitativa.

A análise qualitativa estabeleceu de forma sintética como os planos diretores abordam cada temática investigada, sendo priorizados os dados dos instrumentos previstos nos PDMs. Também se complementou a investigação com o levantamento da capacidade técnica de cada município para a implementação destes instrumentos, bem como os decretos e portarias que estabelecem os conselhos do PDM. Dessa forma, foram reunidos através do portal da transparência de cada município a quantidade de arquitetos e urbanistas empregados em cada município e sua remuneração, além da pesquisa dos atos normativos que instituem os conselhos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para se discutir a previsão e aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade nos municípios de pequeno porte do Espírito Santo, cabe situar a complexidade urbana presente nos mesmos. Nesse sentido, observa-se nesses municípios maior presença do rural em comparação com os municípios com população superior a 20 mil habitantes. Enquanto os menores apresentam uma média de 58,69% de população urbana para 41,31% rural, os maiores configuram uma média de 78,87% de população urbana para 21,13% rural, de acordo com dados do Censo 2022 (IBGE, 2024). A menor proporção de população urbana indica menor complexidade do fenômeno urbano nesses territórios.

Outra informação que também evidencia essa questão é a hierarquia mais baixa que tais municípios apresentam na rede urbana. Dessa forma, possuem baixa centralidade, representando centros urbanos de pouca complexidade, com menor expansão da mancha urbana, menor adensamento, menor diversidade de uso do solo e problemáticas sociais e urbanas de menor escala. Os dados da REGIC mostram que, dos 42 municípios de até 20 mil habitantes do Espírito Santo, 40 são classificados como centros locais, o menor nível hierárquico possível neste estudo. Tratam-se de “Cidades que exercem influência restrita aos seus próprios limites territoriais, podendo atrair alguma população moradora de outras Cidades para temas específicos, mas não sendo destino principal de nenhuma outra Cidade” (IBGE, 2020).

Foram analisados 18 planos diretores de municípios de até 20 mil habitantes do Espírito Santo: Águia Branca (2023), Alfredo Chaves (2007), Alto Rio Novo (2003), Brejetuba (2020), Conceição do Castelo (2011), Dorcas do Rio Preto (2008), Fundão (2015), Ibitirama (2008), Irupiranga (2009), Jerônimo Monteiro (2008), Marechal Floriano (2008), Muniz Freire (2008), Pancas (2023), Presidente Kennedy (2018), Rio Bananal (2009), Santa Leopoldina (2007), São José do Calçado (2008) e Vargem Alta (2008).

A análise dos planos diretores levantados revela que a maior parte dos municípios prevê uma grande quantidade de instrumentos do Estatuto da Cidade, porém pouco os detalham, na maioria dos casos citando uma única vez, numa lista com os demais instrumentos. Mesmo nos casos em que há disposições relacionadas aos instrumentos previstos, estas tendem a ser genéricas, com detalhamento insuficiente para sua efetiva aplicação.

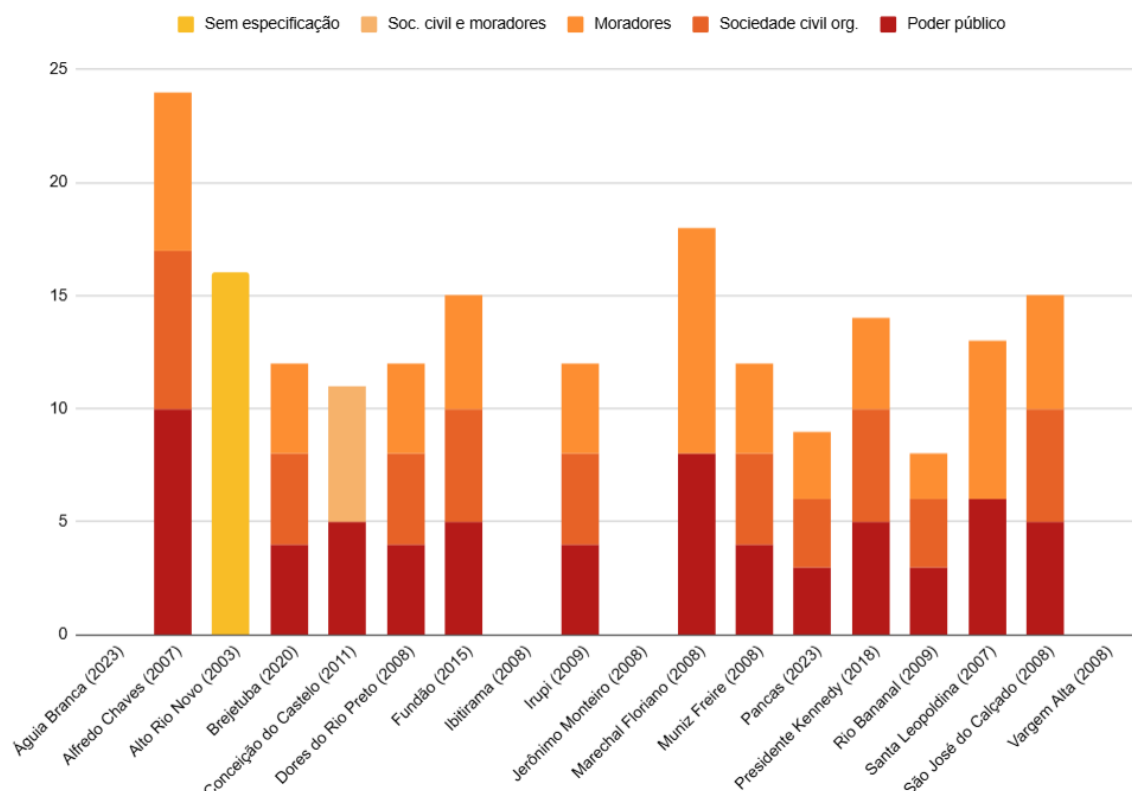
Observa-se, ainda, tendência à priorização de instrumentos relacionados à indução do uso e ocupação do solo, e menos enfoque naqueles relativos à gestão democrática da cidade, entendidos como imprescindíveis aos pequenos municípios. Como exemplo, pode-se citar os PDMs de Brejetuba, Dorés do Rio Preto, Irupí, Muniz Freire e Rio Bananal, que apresentam certo detalhamento de diversos instrumentos – como utilização, edificação e parcelamento compulsório, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos, direito de preempção, direito de superfície, etc. –, mas nenhuma especificação relacionada à instrumentos de participação popular, como referendos e plebiscitos ou gestão orçamentária participativa.

Em relação aos conselhos, observou-se a previsão dos mesmos na maioria dos PDMs, com breve indicação relacionada à sua composição, mas pouco detalhamento. Nesse sentido, na maior parte dos casos há definição do número de membros que devem compor o conselho, em cada uma das três instâncias: poder público, sociedade civil organizada (também referido como setor produtivo e conselhos profissionais e acadêmicos) e moradores do município (também referido como sociedade civil).

Nos PDMs de Alfredo Chaves, Fundão e Presidente Kennedy há maior especificação, indicando de quais órgãos serão os representantes do poder público, de quais setores serão os representantes da sociedade civil organizada, e de quais áreas de planejamento serão os representantes dos moradores. Por outro lado, os planos diretores de Águia Branca, Ibitirama, Jerônimo Monteiro e Vargem Alta não apresentam sequer uma definição básica da composição de seus conselhos, indicando que os mesmos serão definidos posteriormente em decreto do poder executivo municipal.

No caso dos municípios que definem a composição dos conselhos, o número de membros varia entre 8 (Rio Bananal) e 24 (Alfredo Chaves). Quanto à proporção da composição tripartite, prevê-se, na maior parte dos planos diretores, a mesma quantidade de membros em cada uma das três instâncias. No entanto, há exceções mais notáveis: nos PDMs de Santa Leopoldina e Marechal Floriano, não se preveem membros para a sociedade civil organizada; no PDM de Conceição do Castelo, os membros da sociedade civil organizada e os moradores do município são contemplados num único grupo; e no PDM de Alto Rio Novo não é feita distinção entre as esferas. Os quantitativos do corpo previsto e sua distribuição são representados no gráfico da Figura 3, onde se observa a tendência a proporções equivalentes.

Figura 3: Distribuição da composição dos conselhos do PDM, por município



Fonte: Os autores, 2024.

Apesar das previsões de conselho, com maior ou menor detalhamento, na maioria dos municípios não foi possível identificar a efetiva implementação dos mesmos a partir da nomeação dos conselheiros. Recorreu-se a pesquisa nos portais de legislação dos municípios por meio de palavras-chave nomeando os conselhos, e nesse sentido, dos 18 planos diretores analisados, identificou-se apenas cinco com conselho instituído por meio de decreto municipal: Brejetuba, Dorés do Rio Preto, Fundão, Pancas e Santa Leopoldina. Nota-se, portanto, uma ineficiência na continuidade do planejamento territorial no sentido da implementação dos instrumentos e consolidação da gestão democrática.

Ademais, a fim de se contrastar a alta quantidade de instrumentos previstos na maioria dos planos diretores analisados e a composição dos conselhos com a capacidade técnica e institucional desses municípios, elaborou-se um levantamento do quantitativo de arquitetos atuantes nos mesmos, como uma aproximação do tipo de profissional habilitado ao planejamento urbano. Os dados do portal da transparência revelam ausência de arquitetos na grande maioria dos municípios, à exceção de Alfredo Chaves, Dorés do Rio Preto e Presidente Kennedy, tal como se nota no Quadro 1, que também expõe a distribuição da composição tripartite dos conselhos. Para além, foi levantada a remuneração dos arquitetos, a qual representa um indicativo da capacidade financeira, que se reverte em institucional, dos municípios, o que impacta na permanência dos profissionais nesses corpos técnicos. Percebe-se, por essas observações preliminares, a discrepância entre a previsão das políticas públicas e a capacidade real de implementação e gestão das mesmas.

Quadro 1: Composição dos Conselhos da Cidade; número de servidores arquitetos e remuneração

Plano Diretor Municipal	Poder público	Sociedade civil organizada	Moradores	Total	Nº arquitetos	Remuneração
Água Branca (2023)	Não define a composição, nem prevê definição posterior			0	0	-
Alfredo Chaves (2007)	10	7	7	24	1	R\$ 3.827,29
Alto Rio Novo (2003)	16			16	0	-
Brejetuba (2020)	4	4	4	12	0	-
Conceição do Castelo (2011)	5	6		11	0	-
Dores do Rio Preto (2008)	4	4	4	12	1	R\$ 4.157,23
Fundão (2015)	5	5	5	15	0	-
Ibitirama (2008)	A ser definido posteriormente em decreto municipal			0	0	-
Irupi (2009)	4	4	4	12	0	-
Jerônimo Monteiro (2008)	A ser definido posteriormente em decreto municipal			0	0	-
Marechal Floriano (2008)	8	-	10	18	0	-
Muniz Freire (2008)	4	4	4	12	0	-
Pancas (2023)	3	3	3	9	0	-
Presidente Kennedy (2018)	5	5	4	14	7	valor não encontrado
Rio Bananal (2009)	3	3	2	8	0	-
Santa Leopoldina (2007)	6	-	7	13	0	-
São José do Calçado (2008)	5	5	5	15	0	-
Vargem Alta (2008)	A ser definido posteriormente em decreto municipal			0	0	-

Nota: Não foi possível identificar a remuneração dos arquitetos de Presidente Kennedy devido a erros no Portal da transparência do município.

Fonte: Os autores, 2024.

Como mencionado, é notável a alta quantidade de instrumentos previstos que objetivam a indução do desenvolvimento urbano nos planos diretores analisados, focados principalmente no uso e ocupação do solo. Paralelamente são poucos os instrumentos que efetivam a gestão democrática da cidade, deixando de lado a participação popular da sociedade. Trata-se de uma adversidade ao desenvolvimento sustentável desses municípios, já que os instrumentos de gestão democrática da cidade apresentam grande importância para a definição dos demais instrumentos, ao possibilitarem o elencamento de demandas que sejam condizentes com a realidade desses territórios, tal como indicam Santos Junior e Montandon (2011).

Outro ponto relevante da análise é a tendência a abordagens superficiais relacionadas à previsão dos instrumentos. Essa característica converge com os resultados identificados por Santos Junior e Montandon (2011, p. 33) nos planos diretores analisados pelos autores, referentes a municípios de todo o país. Nesse sentido, expõem que “muitos Planos apenas transcrevem trechos do Estatuto, outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município (...)”, criando aplicações desarticuladas dos instrumentos. Outra característica identificada pelos autores são limitações quanto à autoaplicabilidade dos planos, com definições insuficientes na própria lei para permitir sua efetivação, ao exemplo da predominante ausência de demarcação territorial das diretrizes e instrumentos. Esse aspecto também se observou no objeto de estudo deste artigo, se associando ao baixo detalhamento das previsões urbanísticas na maior parte dos planos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender a realidade dos pequenos municípios é essencial, especialmente no contexto do estado do Espírito Santo, onde estes representam a maior parte das unidades municipais. O Plano Diretor Municipal (PDM) é um instrumento estratégico para promover o desenvolvimento regional sustentável, possibilitando um crescimento sinérgico e equilibrado. No entanto, as diferentes realidades e desafios enfrentados por esses pequenos municípios evidenciam a necessidade de uma legislação urbana que se adeque às especificidades locais, incluindo atividades econômicas predominantes, padrões de uso e ocupação do solo, além das redes de dependência que configuram suas dinâmicas.

A investigação sobre os PDMs implementados nos pequenos municípios do Espírito Santo trouxe à tona descobertas significativas relacionadas à questão central do estudo: “as cidades pequenas possuem capacidade institucional que permita a implementação e aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade?” A análise revelou que, de fato, os pequenos municípios apresentam menor complexidade urbana, frequentemente limitada a questões como regularização fundiária. Além disso, a capacidade institucional demonstrou-se fragilizada, com escassez ou ausência de profissionais técnicos qualificados para gerir, avaliar e atualizar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Os achados reforçam que o modelo atual, conforme proposto pelo Estatuto da Cidade (2001), prioriza os desafios urbanos de municípios de maior porte e complexidade, enquanto os pequenos municípios enfrentam dificuldades para operacionalizar um arcabouço técnico inadequado às suas realidades institucionais. Essa lacuna é ainda mais evidente no que se refere aos instrumentos de gestão democrática da cidade, cuja ausência ou aplicação insuficiente impacta diretamente na eficácia dos mecanismos de uso e ocupação do solo, além da regularização fundiária.

A participação social é um elemento central para aprofundar o entendimento dos desafios e necessidades locais, pois integra múltiplos setores interessados no desenvolvimento

sustentável do território. Dessa forma, fortalecer os instrumentos de gestão democrática não apenas amplia a legitimidade do processo de planejamento, como também contribui para a capacitação de conselheiros e técnicos envolvidos na formulação e execução dos PDMs. Para os pequenos municípios, esses instrumentos são fundamentais, já que é a partir deles que se constrói um planejamento territorial mais eficiente e ajustado às suas especificidades.

Uma das principais limitações identificadas neste estudo é a escassez de literatura que aborde de forma prática a aplicação dos instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade em pequenos municípios. Essa lacuna inclui desde orientações sobre a implementação e o arcabouço jurídico necessário, até análises específicas que considerem as particularidades das cidades menores da rede urbana. Além disso, a ausência de sistematizações detalhadas e compatibilização dos Planos Diretores Municipais (PDMs) existentes restringe a compreensão mais ampla e aprofundada sobre os desafios enfrentados por esses territórios no processo de planejamento urbano.

A realização de estudos quantitativos voltados para a aplicação dos instrumentos previstos nos PDMs, especialmente para os pequenos municípios, é uma possibilidade para superar as limitações existentes sobre a temática, e representa uma oportunidade de desdobramento da pesquisa. Através da sistematização e documentação dos dados qualitativos, poder-se-á identificar padrões, ausências e possibilidades que orientem os municípios na previsão de melhores instrumentos para seus diferentes contextos.

REFERÊNCIAS

BERNARDI, Jorge L. **Funções sociais da cidade**: Conceitos e instrumentos. Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2006.

BERNARDY, Rógis J. "O Planejamento Urbano de Pequenos Municípios Com Base no Plano Diretor". **Desenvolvimento em questão**. Ijuí: Editora Unijuí, N. 22, p. 4-34.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 19 nov. 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: 04 nov. 2024.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 17 jul. 2024.

CARNEIRO, Camilla M.; STEPHAN, Ítalo I. C. "Planejamento urbano intermunicipal: Um estudo de caso na Bacia Hidrográfica do Rio Piranga, Minas Gerais". **Arquitextos**. São Paulo: Vitruvius, ano 21, n. 251.03.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**: resultados preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves. **Plano de Desenvolvimento Metropolitano da Grande Vitória**. Vitória: IJSN, 2018.

LIMA NETO, Vicente C.; KRAUSE, Cleandro H.; BALBIM, Renato N. "Instrumentos Urbanísticos à luz dos Planos Diretores". **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Rio de Janeiro: Ipea, p. 1-58.

SANTOS JUNIOR, Alves dos; MONTANDON, Daniel T. Síntese, Desafios e Recomendações. *In: _____*. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 27-56.

SANTOS, Milton. As cidades locais no terceiro mundo: O caso da América Latina. *In: _____*. (org.). **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979. p. 69-75.

SPOSITO, E. S.; SILVA, P. F. J. **Cidades Pequenas**: Perspectivas teóricas e transformações socioespaciais. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.