DOI: 10.5418/RA2015.1115.0005

DISSONÂNCIAS ENTRE PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS E PLANEJAMENTO TERRITORIAL: DESARTICULAÇÃO ENTRE ESCALAS DE PLANEJAMENTO E SEUS REFLEXOS NOS INDICADORES DE INFRAESTRUTURA URBANANOS MUNICÍPIOS PAULISTAS (BRASIL)

MASTER PLANS AND TERRITORIAL PLANNING DISAGREEMENT THE MISMATCH AMONG DIFFERENT PLANNING SCALES AND ITS IMPACTS IN URBAN INFRASTRUCTURE INDICATORS IN SÃO PAULO STATE MUNICIPALITIES (BRAZIL)

DISONANCIAS ENTRE PLANOS Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DESARTICULACIÓN ENTRE ESCALAS DE PLANIFICACIÓN Y SUS REFLEJOS EN LOS INDICADORES DE INFRAESTRUCTURA URBANA EN LAS ALCALDÍAS DE SÃO PAULO (BRASIL)

Tiago Augusto da Cunha

Arquiteto e Urbanista - Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo (EESC-USP). Doutor em Demografia - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor Adjunto do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU), Universidade Federal de Viçosa (UFV).
Campus de Viçosa, Avenida Peter Henry Rolfs, s/n, Campus Universitário, Viçosa, Minas Gerais, Brasil. CEP: 36570-900
Email: tiagoac@ufv.br

RESUMO

A Lei Federal 10.257/2001 configura-se como importante instrumento de gestão territorial municipal, sobretudo, ao priorizar o Plano Diretor Municipal como ferramenta de regulamentação do espaço. Todavia, nem todos os municípios são obrigados a realizá-lo. Este desamparo legal gera, por vezes, assimetrias na gestão do território intramunicipal, mas, principalmente, no tocante à escala regional. Nesse sentido, um dos principais objetivos do presente artigo é discutir a reprodução de desequilíbrios regionais oriundos da falta de regulamentação municipal específica e, principalmente, da desarticulação entre as intenções das diferentes escalas de gestão do território: municipal e estadual. Para tanto são manejados e analisados os dados oriundos da pesquisa "Perfil dos Municípios Brasileiros" (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As análises são complementadas segundo as Informações dos Municípios Paulistas (IMP) da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) do Estado de São Paulo. Por fim, os cartogramas foram gerados através do programa livre e gratuito de Informações Geográficas (SIG) "TerraView" do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Os dados sugerem que parte

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

considerável do território paulista não é regulada, fato que se reflete, inclusive, em seus índices de infraestrutura urbana, reafirmando desigualdades regionais persistentes.

PALAVRAS-CHAVE: Planos Diretores; Lei 10.257/2001; São Paulo; Planejamento Urbano e Regional

ABSTRACT

The Federal Law 10.257 / 2001 is an important instrument of municipal territorial management, especially to prioritize the Master Plan as a regulatory space tool. However, not all municipalities are required to accomplish it. This legal lack generates sometimes asymmetries in managing intra-municipal territory, but especially the regional territory. In this sense, the main purpose of article is to discuss the reproduction of regional imbalances rose from the lack of specific municipal regulations and, mainly, the disarticulation between the goals of municipal and regional scales. To do so, the presente paperworkwiththe data fromthesurvey "Perfil dos Municípios Brasileiros" (MUNIC) of "Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística" (IBGE). The analyses are supplementedaccordingto "Informações dos Municípios Paulistas" (IMP) from "Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados" (SEADE). Finally, cartograms were generated through public and free software "TerraView" from InstitutoNacional de PesquisasEspaciais (INPE). The data suggest that considerable part of the State territory is not regulated, a fact that is reflected in their levels of urban infrastructure, reaffirming persistent regional disparities.

KEYWORDS: Master Plans; Federal Law 10.257/2001; São Paulo; Urban and Regional Planning

RESÚMEN

La Ley Federal 10.257/2001 configurase como importante instrumento de gestión territorial de las municipalidades, sobre todo, al priorizar el Plan de Ordenamiento como herramienta de regulación del espacio. Sin embargo, ni todas las alcaldías son obligadas a realizarlo. Este desamparo legal, por veces, genera asimetrías en la gestión del territorio intramunicipal, pero, principalmente, en su articulación con planos regionales. Así, uno de los principales objetivos del presente artículo es discutir la reproducción de los desequilibrios regionales derivados de la falta de reglamentación municipal específica y, luego, la desarticulación entre las metas das distintas escalas de gestión del territorio: municipal y departamental. Por lo tanto, son manejados y analizados los datos de la encuesta "Perfil dos Municípios Brasileiros" (MUNIC) del "Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística" (IBGE). Lasanálisisson complementadas segúnlas "Informações dos Municípios Paulistas" (IMP) de la "Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados" (SEADE) del Departamento de São Paulo (Brasil). Por fin, los mapas fueran generados a través del software público y gratuito de informaciones geográficas (SIG) "TerraView" del "Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais" (INPE). Los datos sugieren que parte considerable del territorio del Departamento de São Paulo no es reglada, fato que se reflete, incluso, en sus índices de infraestructura urbana, reproduciendo desigualdades regionales perennes.

PALABRAS CLAVE: Planos de Ordenamiento; Ley 10.257/2001; São Paulo; Planeamiento Urbano y Regional

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

INTRODUÇÃO

É indiscutível que a Lei Federal 10.257 de 2001 se trata de um grande avanço na gestão do território, uma vez que obriga gestores e população a uma reflexão aprofundada sobre os problemas, meios de saná-los e objetivos futuros para omunicípio. Não restringindo-se, para tanto, a uma discussão tipicamente urbana; mas sim muito mais abrangente, abordando, também, problemáticas rurais.Ou seja, refere-se, a todo momento, a um território único.

Nesse sentido, a simples existência de um Plano Diretor – nos moldes como entendido por Villaça (2010) –, ao menos indica os anseios, objetivos e metas para aquela parcela do território e sua população. Mais importante, pode ser um (dos inúmeros) instrumentos de equalização de diferenças territoriais regionais, sobretudo, quando articulado aos propósitos, por exemplo, estaduais. Mas e quando ele, Plano Diretor, inexiste, o que isso indica? Quais são seus significados? Parte-se aqui do pressuposto que, da mesma forma, sua inexistência está cheia de sentido e reflexos territoriais.

A mesma lei federal estipula quais os critérios de seleção daqueles que deverão obrigadoriamenteelaborá-los: a) municípios com 20.000 ou mais habitantes, b) integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, c) de reconhecido interesse turístico, d) situados em áreas de risco ou sob influência de significativos empreendimentos ou atividades de interesse nacional.

Este esforço de regulação e reflexão sobre o território local origina-se da progressiva transmissão da responsabilidade justamente aos municípios, descentralizando esta competência às menores unidades territoriais da Federação, por entender que são elas as que realmente compreendem, de modo mais umbilical, suas carências e qualidades por experienciá-las de modo mais recorrente. Em resumo, pressupõe-se que os planejadores municipais – preferencialmente, com participação popular – adequariam, de modo mais eficiente, as diretrizes constantes no Estatuto das Cidades às suas realidades locais.

Embora, é preciso lembrar, que a transmissão da responsabilidade pelo planejamento do território municipal aos próprios municípios conduziu, em outros tantos casos, a,- como dito por Brandão (2007), “paroquialismos”; leia-se, favorecimentos ou, no mínimo, a uma desarticulação entre o planejamento local e o regional.

A liberdade, nesse sentido, traduziu-seem desamparo, uma vez que criou assimetrias entre os condicionantes legais e jurídicos– que são decisivos para os processos de ocupa-

Revista da Anpege ISSN 1679-768X

ção do solo e, logo, para a gestão do território – de municípios que muitas vezes eram lindeirose cujas dinâmicas complementavam-se[1].

Através da pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e sua pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC), sobretudo seu módulo sobre Gestão Pública, objetiva-se, no presente artigo, mapear e caracterizar as porções do território paulistas com Planos Diretores e sem os mesmos, problematizando a próximidade físico-geográfica entre ambas as categorias de municípios e a desarticulação entre as diferentes escalas de planejamento – municipal/local e estadual –, indicando seus reflexos através de uma dimensão em particular: por meio de indicadores de infraestrutura urbana.

Pretende-se, também, descrever a perenidade e evolução da cobertura territorial da lei em questão, tomando-se o Estado de São Paulo como estudo de caso[2]. Tal exercício pode dar mostras que os critérios de obrigatoriedade deveriam ser outros. Ou, no mínimo, deveriam ser complementados. É dizer, afora o critério demográfico (valor absoluto da população residente[3]), há de se considerar – a partir de um prisma consciente da relevância da escala regional – critérios geográficos ao se constatar que parcela considerável do espaço ainda não é regulada.

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

Na primeira, discute-se os objetivos do Plano Diretor como ferramenta de planejamento, abordando sua construção ao longo da história e problematizando alguns de seus aspectos.

A segunda seção é voltada à discussão metodológica do presente estudo.

Já na terceira, preocupa-se em mapear existência de Planos Diretores segundo os anos de 2004, 2005, 2008, 2009, 2012 e 2013, problematizandoa evolução da área e da população abrangida por este instrumento legal. Nela, é possível constatar que, territorialmente, boa parte do Estado de São Paulo é desprotegida legalmente, criando-se um vácuo entre o planejamento municipal e estadual.

[1] Não pretende-se aqui afirmar que o Plano Diretor é a solução definitiva para todos os problemas municipais. São inúmeros os casos de Planos Diretores "de gaveta", ou seja, legalmente aprovados, mas jamais postos em prática. Sua eficácia é, logo, pífia. Tampouco é possível menosprezá-lo. Pois, além de indicar os objetivos futuros, ele – em maior ou menor medida – regula, restringe, limita ou, ao contrário, fomenta, permite, induz, etc.. Norteando, de uma forma ou de outra, o planejamento.

[2] Segundo a Constituição do Estado de São Paulo de 1989, todo município paulista deve elaborar Planos Diretores. Contudo, há uma grande diferença entre os preceitos de 1989 em elaborá-los e os do Estatuto das Cidades de 2001. Presume-se que a legislação de 2001 traz novos ganhos e que os municípios deveriam revisar seus planos de acordo com suas diretrizes.

[3] A Lei Federal 10.257 de 2001 estipula outros critérios. Não se pretende aqui afirmar que o total absoluto de população residente seja o único. Os demais critérios foram mencionados no primeiro parágrafo da introdução.

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Na quarta, os dados sugerem que são justamente os municípios sem Planos Diretores os que apresentam carências físicas em sua infraestrutura urbana. Infere-se que sua inexistência seja uma das causas dessas inequalidades.

Por fim, debate-se a proximidade física entre municípios com e desprovidos de Planos Diretores. E, como ela, aliada a desproteção legal, pode ser um dos motores da desigualdade de infraestrutura intraregional em São Paulo.

A Problemática e a Fundamentalidade dos Planos Diretores

A preocupação em regulamentar o território a fim de mitigar negatividades inerentes ao desamparo jurídico sobre o espaço não é de modo algum recente.

Como asseverado por Braga (1995), já desde 1967 a partir da Lei Orgânica dos Municípios (Lei n. 9.842/67 – complementada por Decreto Lei n. 09 em 1969) tal preocupação fazia-se presente.

A fim de garantir que todos os municípios elaborassem seus respectivos Planos Diretores, o Estado de São Paulo atrelou-o ao repasse de recursos e ajudas financeiras diversas. Ou seja, os municípios só os atingiriam se os possuíssem.

Esse nexo forçado, embora as intenções fossem boas, produziu, por outro lado, reflexões ora superficiais, ora desvinculadas da dinâmica e contexto local. Desdobrou-se em Planos Diretores e, logo, proposições "de gaveta". Em suma, meramente meios para se atingir um fim: o recurso em si (VILLAÇA; 2005; 2010).

A transferência da responsabilidade e, consequentemente, da tarefa em planejar acabaram por criar um novo problema de um paradigma, por sinal, muito contemporâneo: a desarticulação entre as diferentes escalas de planejamento proveniente da emergência do localismo (BRANDÃO, 2007).

Ainda que todos os municípios paulistas possuíssem planos diretores e ainda que hipoteticamente todos eles fossem razoavelmente qualificados (por mais subjetivo que o termo "qualificado" seja), o resultado final seria uma colcha de retalhos de tal modo heterogênea que somente interesses intramunicipais seriam atendidos (VILLAÇA; 2005; 2010, BRANDÃO, 2007).

Talvez, neste cenário atomizado - derivado da falência de uma visão regional dos problemas e questões territoriais - a mesquinhez e a guerra fiscal tornar-se-iam seus frutos mais visíveis e sentidos. Responsáveis por reificar e ratificar conservadorismos locais (BRANDÃO, 2007).

Revista da Anpege ISSN 1679-768X

Neste ambiente, o Estado é mero apetrecho destinado a desobstruir os obstáculos de mercado seja diretamente ou indiretamente pela inoperância, fomentando-o ao revés, já que seu objetivo principal não é a mitigação de desigualdades sociais e de infraestrutura regionais, senão o contrário, catalisando a concentração e, logo, acentuando os desiquilíbrios frutos da persistente reprodução das diferenças estruturais (BRANDÃO, 2007). Situação esta muito oportuna para alguns.

Seria ingênuo pensar que a universalização de Planos Diretores municipais solucionaria todos esses problemas. Contudo, presume-se que ele é tanto parte da causa como o reflexo dessas inequalidades.

Da mesma forma que a exacerbação do planejamento intramunicipal não é sinônimo de sucesso, a falta de um projeto e objetivos futuros para porções expressivas do espaço é também carregada de significados. Têm suas raízes em processos históricos, econômicos, culturais e sociais que produziram e continuam a reproduzir desigualdades estruturais persistentes. Explicitam, em suma, atrasos e hiatos vantajosos para alguns pequenos segmentos da população, enquanto a maioria se vê continuamente manejada e privada.

Parte desta desarmonia deriva da supervalorização do ambiente urbano e da cidade como escopo central dos Planos Diretores. É preciso, pois, considerar que a dinâmica urbana de parte dos municípios interioranos é menos intensa, não caracterizando-os plenamente.

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

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

Ainda que não se trabalhe aqui com a noção de cidades médias, é interessante prestar atenção às implicações destas sobre as pequenas municipalidades dada a alta vinculação da rede urbana, particularmente, paulista.

> O processo de interiorização do Desenvolvimento [...]engendrou um padrão de urbanização articulado ao grande capital imobiliário e à existência de contingentes de excluídos, residentes tanto em pequenas cidades do interior, como nas metrópoles, nas grandes e nas médias cidades". (IPEA/IBGE/NESUR, 2001, p. 183)

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Dada a coesão e complementariedade[4] da dita rede de cidades, sobretudo no Estado de São Paulo, parece inadimissível que parte considerável do território estadual esteja, ainda hoje e indiferentemente dos critérios para a elaboração de Planos Diretores, desregulados legalmente, produzindo e reproduzindo desigualdades a partir da desarticulação.

Como dito, presume-se que este seja um dos condicionantes de desequilíbrios regionais. Daí derivado, questiona-se que este hiato legal transforma essa porção do território em alvo de crescimentos urbanos especulativos – por exemplo, na transformação de áreas rurais em urbanas, sem a devida qualificação de sua infraestrutura –, criando passivos que perdurarão.

Aspectos Metodológicos

No presente artigo, elege-se o Estado de São Paulo como recorte territorial.

Trata-se do Estado mais rico, populosoe economicamente desenvolvido da Federação. Também é o que apresenta maior grau de urbanização. Em suma, pressupõe-se que seja um território caracterizado pelo contínuo conflito entre regulação e desregulamentação almejada pelo mercado fundiário. Em suma, onde Planos Diretores Municipais provavelmente se fazem mais necessários.Justamente por isso é um interessante estudo de caso quando o objetivo é o de se retratar e problematizar a pluralidade de situações dentro do universo de bonança. Em outras palavras, as nuances e carências dentro do todo tido como ideal.

Para tanto, os dados foram desagregados ao seu nível municipal, mapeando, dessa forma, regiões do Estado reguladas pelos Planos e, consequentemente, a localização/espacialidade de outras porções não regulamentadas, possibilitando se averiguar e se discutir seus significados e consequências.

Ademais, a fim de se retratar diferenças internas estaduais, optou-se aqui pelo manuseio dos dados provenientes da "Pesquisa de Informações Básicas Municipais", também conhecida como "MUNIC", elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

---

[4] Compreende-se por coesão, a interrelação e interação entre as partes/elementos de uma dada estrutura, lhe conferindo unidade. Quanto maior a interação entre todas as partes, maior a coesão entre elas.

Nesse sentido, pode-se pensar que o conjunto de cidades é a própria estrutura maior – o território/ a região em si –, sendo os municípios suas partes/elementos constituintes.

A noção de complementariedade deriva deste nexo entre parte e todo. Guarda em si, da mesma forma, a particularidade das parcelas, sem se esquecer que as características das frações dão significado ao conjunto. Parte do raciocínio é representado pela relação entre binômios: áreas de atração-repulsão, origens-destinos, rurais-urbanas, trabalho-moradia, etc.. Mas não só através de um prisma dicotômico dos processos e fenômenos, como também por meio de uma paleta mais extensa de categorias de uma mesma variável: áreas industriais, comerciais, serviços, residenciais, etc.. Parece ser pouco provável se elucidar as características de uma determinada região-município sem, concomitantemente, se compreender a maneira como ele se "encaixa" dentro dessa estrutura maior, tendo suas propriedades complementadas e complementando outras partes do grupo.

Revista da Anpege ISSN 1679-768X

Ela capta dados, fornecendo subsídios para a investigação acerca da estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas municipais,ilustrando "[...] a qualidade dos serviços públicos locais como também a capacidade dos gestores municipais em atender às populações" (IBGE, 2013), inclusive mediante a existência (ou não) de Planos Diretores a partir do seu módulo "Gestão Pública".

Como trata-se da principal fonte de dados utilizada no presente artigo, vale comentar algumas de suas particularidades.

A primeira delas se refere a sua periodicidade. Uma das qualidades da MUNIC é que ela é anual. Isto significa que os indicadores são acompanhados mais recorrentemente. Propicia, desse modo, uma análise mais fidedigna da efervescência nas alterações legais e territoriais no Estado de São Paulo. Em suma, permite compreender o avanço ou, o contrário, o recrudescimento, da área legalmente amparada por Planos Diretores, diferentemente do que ocorreria se o período entre entrevistas fosse mais longo, já que, nesse caso, Planos Diretores poderiam ser aprovados, deixados de existir e voltar a ser reelaborados durante o período entre pesquisas, não sendo este processo, portanto, captado.

Um breve parêntese. Essa dinâmica de execução, aprovação, revisão e reaprovação é aqui encarada como um dos sintomas de desarticulação e fragmentação territorial – ao menos no nível intramunicipal –, pois, presume-se que os Planos estão sendo utilizados como políticas partidárias e não de Estado, uma vez que não há tempo suficiente para sua real implementação e, principalmente, consolidação.[5]

A criação da MUNIC deu-se em 1999e seu último ano de aplicação foi2013. No entanto, os dados tabulados e disponibilizados até 2003 se encontravam parte agregados, inclusive, por unidade da Federação. Ou seja, tendo-se em vista o nível de desagregação aqui proposto, o município, eles foram de pouca valia. Justamente por isso, optou-se aqui por não utilizá-los.

Já as pesquisas de 2006[6]e 2011[7]não apresentavam qualquer quesito afim ao assunto aqui tratado. Por este motivo, também não foram tomadas em conta.

Outro senão da pesquisa é a forma como sua coleta é conduzida. O principal informante é a própria Prefeitura através de seus diversos setores, diretorias, pastas, etc.. Embora haja todo um esforço na qualificação do entrevistado – geralmente o gestor respon-

[5] Não se pretende afirmar que não há espaço para revisões, mas que elas devem ser mais conscienciosas.
[6] Não havia qualquer dado para o ano de 2007.
[7] Os dados de 2010 não foram disponibilizados através do site do IBGE. Pressupõe-se que a pesquisa não foi aplicada nesse ano devido a já aplicação do Censo Demográfico no mesmo período. Contudo, o IBGE – até o fim da elaboração do presente artigo – não confirmou essa suposição inicial.

Revista da Anpege ISSN 1679-768X

sável pela área – por parte do IBGE, não é raro ocorrer discrepâncias, até certo ponto, significativas entre o que é informado e a realidade de fato, quase que num processo de "maquear" os dados e, logo, a realidade local.

Posteriormente, os dados foram tabulados tanto no software Excel, quanto a partir do programa estatístico SPSS.

Por fim,cartogramas foram criados lançando-se mão da Malha Digital Municipal (MDM) do IBGE (escala: 1:2.500.000, projeção geográfica, SAD69). A versão de 2005 já dispõe dos novos municípios criados após o Censo Demográfico de 2000. Embora, no caso do Estado de São Paulo, nenhum novo município foi criado no período. Tampouco novos municípios paulistas foram criados posteriormente, ou seja, o mesmo pode ser dito quanto à malha digital municipal de 2007.

A fim de se retratar a relação de proximidade físico-espacial-territorial e geográfica entre municípios com e sem Planos Diretores, evidenciando dissonâncias na gestão do território de um ponto de vista regional, definiu-se raios de influência, ou seja, "buffers" de 30 quilômetros (CUNHA et al; 2013, RANDOLPH; 2010) desde alguns municípios considerados de maior relevância em suas sub-regiões. Ou seja, sedes[8] que exercem alguma força de atração em relação aos demais municípios da sub-região.

Vale à pena relembrar que a discussão aqui não gira em torno de uma hierarquia de rede de cidades, sequer da emergência de cidades médias, mas sim do descompasso – e dos seus reflexos – entre porções do território regulamentadas por Planos Diretores e outras, não. Em suma, da relevância de se pensar o território de maneira integrada e articulada.

Nesse sentido, adotou-seraios que – ao menos no caso paulista – demonstrassem uma possível conexão entre municípios, por exemplo, através de fluxos pendulares (CUNHA et al; 2013, RANDOLPH; 2010), ilustrando a esfera de influência dos processos e fenômenos urbanos oriundos das sedes e que espraiam-se, repercutindo seus vizinhos, principalmente, municípios que não possuem meios legais de regulação do território.

As sedes aqui adotadas – muitas delas de regiões de governo ou administrativas do Estado – encontram-se em consonância com estudos como os de: Regiões de Influência das Cidades (REGIC), Regiões Integradas de Articulação Urbana (RIAU), ou ainda, Áreas de Concentração de População (ACP); todas encabeçadas pelo IBGE.

[8] Araçatuba, Araraquara, Assis, Bauru, Bragança Paulista, Campinas, Caraguatatuba, Guaratinguetá, Itanhaém, Itapetininga, Jundiaí, Marília, Piracicaba, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, São José dos Campos, São Paulo e Sorocaba.

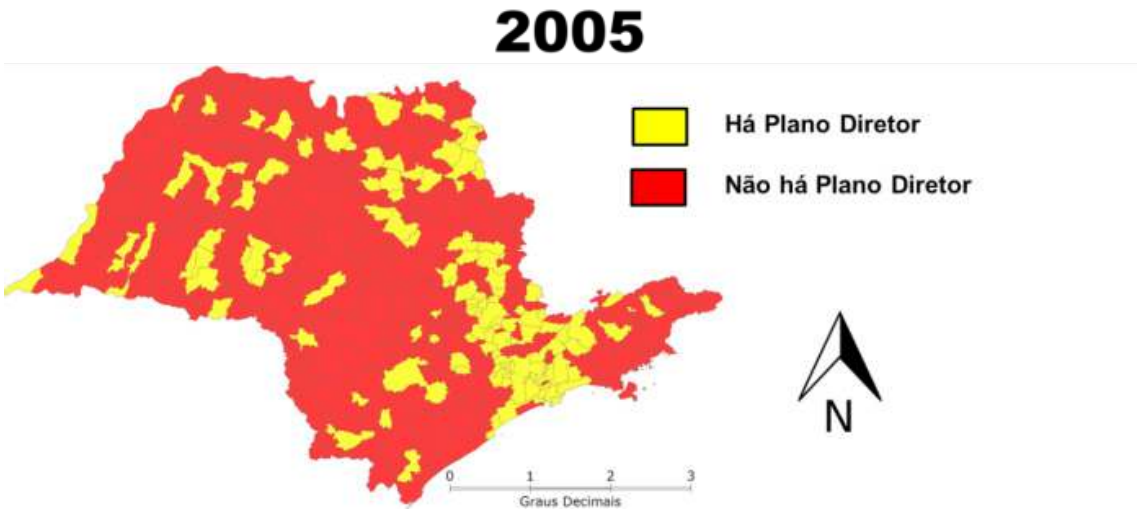
Revista da Anpege ISSN 1679-768X

Já objetivando retratar – ou ao menos indiciar – as modificações ocorridas dentre os municípios – logo, da porção do território paulista – que não possuía Planos Diretores até 2013, aborda-se, também, uma série de outros indicadores municipais provenientes essencialmente da Fundação SEADE, ilustrando as assimetrias regionais: indicadores de infraestrutura urbana, grau de urbanização e taxa geométrica de crescimento populacional anual, essencialmente.

EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO-REGULAMENTAÇÃO DO SOLO PAULISTA AO LONGO DOS ANOS

Objetiva-se através das**Figura 1**, **Figura 2**, **Figura 3**, **Figura 4**, **Figura 5** e **Figura 6**discriminar aqueles municípios[9]que possuíam ou não planos diretores e, assim, retratar, ainda que num primeiro momento de maneira puramente visual, as porções e proporções do território paulista regulamentadas e não regulamentadas por leis municipais específicas ao longo de alguns anos dos anos 2000.

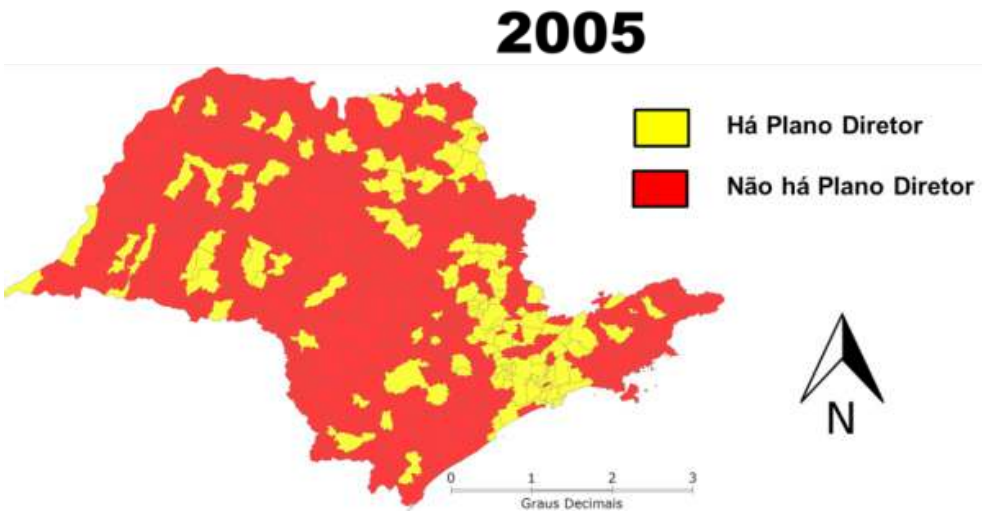
Figura1: Municípios paulistas, segundo existência de Planos Diretores - 2004



Fonte: *IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2005. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2005/escala_2500mil/proj_geografica/arcview_shp/uf/sp/. Acessado em: 20 de Agosto de 2014.*
IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2004. Variável A30. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2004/default.shtm. Acessado em: 20 de Agosto de 2014.
Elaboração do autor.

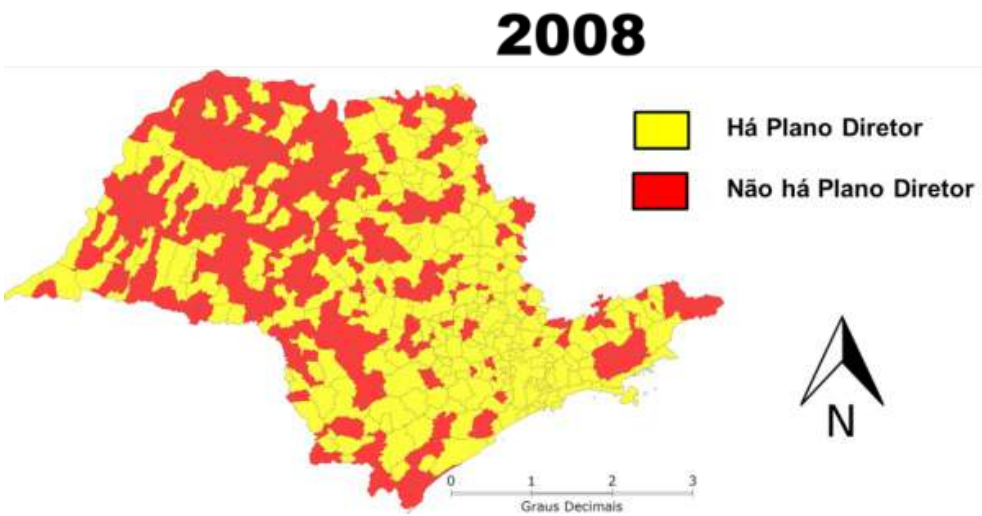
[9] De um universo de 645 municípios.

Figura2: Municípios paulistas, segundo existência de Planos Diretores - 2005



Fonte: *IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2005. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2005/escala_2500mil/proj_geografica/arcview_shp/uf/sp/. Acessado em: 20 de Agosto de 2014.*
IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2005. Variável A77. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/default.shtmAcessado em: 20 de Agosto de 2014.
Elaboração do autor.

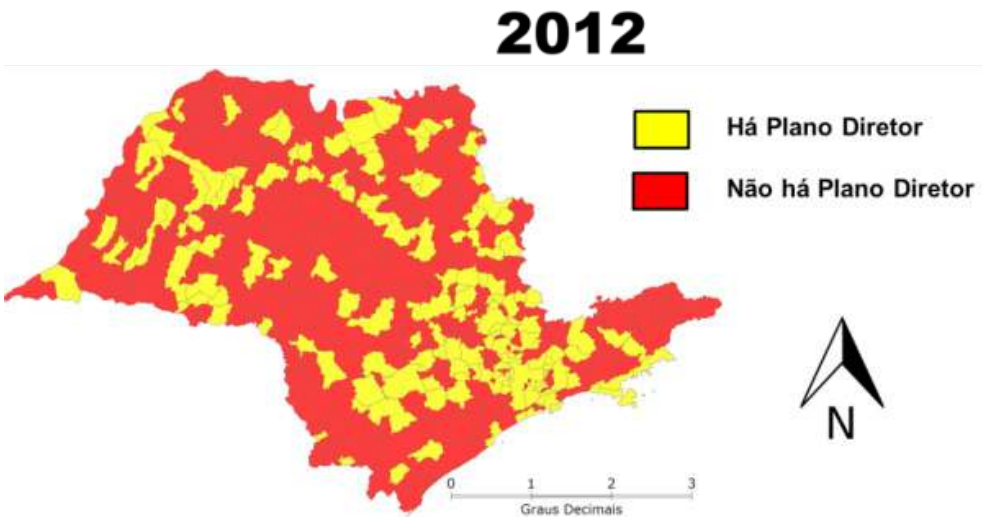
Figura3: Municípios paulistas, segundo existência de Planos Diretores - 2008



Fonte: *IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/Acessado em: 20 de Agosto de 2014.*
IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2008. Variável A79. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/default.shtm. Acessado em: 20 de Agosto de 2014.
Elaboração do autor.

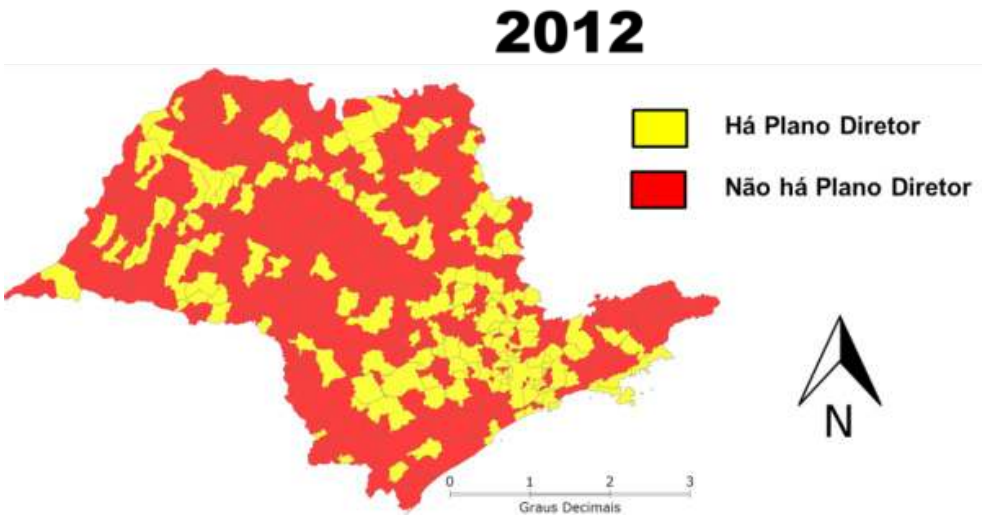
Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Figura4: Municípios paulistas, segundo existência de Planos Diretores - 2009



Fonte: *IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/Acessado em: 20 de Agosto de 2014.*
IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2009. Variável A56. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtmAcessado em: 20 de Agosto de 2014.
Elaboração do autor.

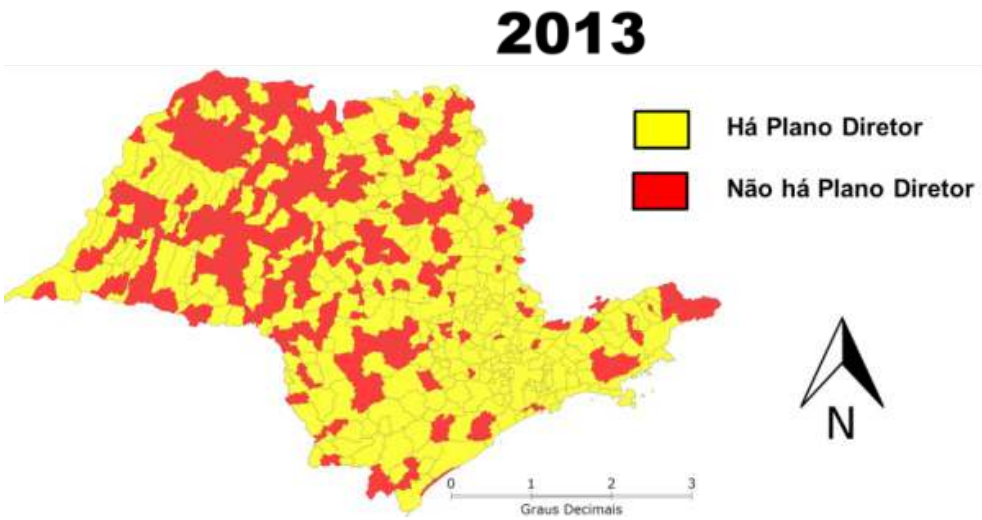
Figura5: Municípios paulistas, segundo existência de Planos Diretores - 2012



Fonte: *IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/Acessado em: 20 de Agosto de 2014.*
IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2012. Variável A36. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/default.shtmAcessado em: 20 de Agosto de 2014.
Elaboração do autor.

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Figura6: Municípios paulistas, segundo existência de Planos Diretores - 2013



Fonte: *IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/Acessado em: 20 de Agosto de 2014.*
IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2013. Variável A34. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/default.shtmAcessado em: 20 de Agosto de 2014.
Elaboração do autor.

Curiosamente, nota-se que em anos posteriores ao início da série temporal aqui retratada (2004, no caso) a quantidade de municípios sem planos diretores oscila – ora maior, ora menor (**Tabela 1**). Contudo, o número de municípios com população total acima de 20.000 habitantes se incrementa continuamente (**Figura 7**).

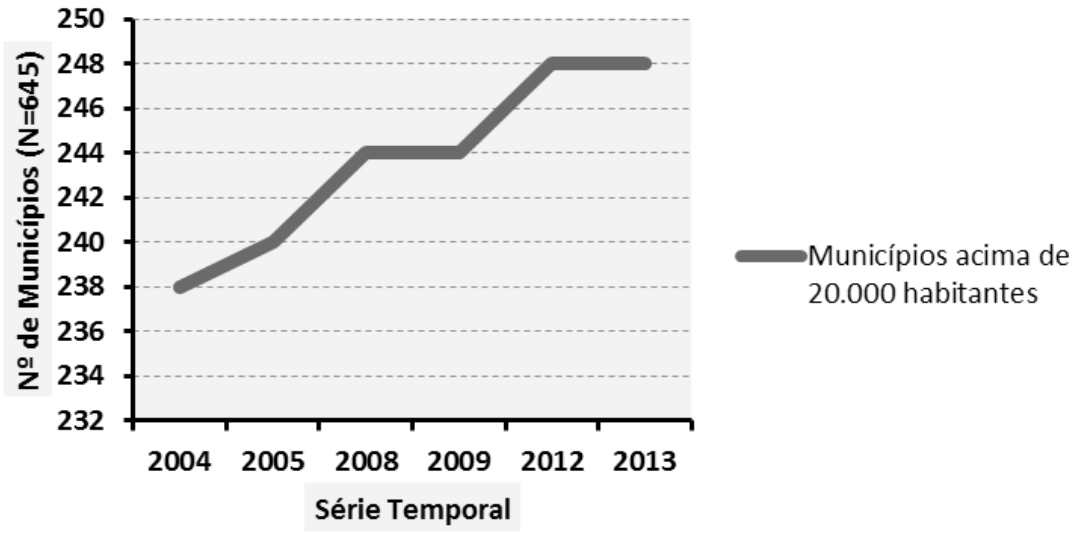
Tabela1: Municípios paulistas, segundo existência de Planos Diretores, Estado de São Paulo – 2004-2005-2008-2009-2012-2013

Situação	Anos					
	2004	2005	2008	2009	2012	2013
Não há Plano Diretor	478	514	366	340	481	314
Há Plano Diretor	167	131	279	305	164	331
Total de Municípios (N)	645					

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

Revista da Anpege ISSN 1679-768X

Figura 7: Municípios paulistas, segundo quantidade de habitantes (20.000 habitantes ou mais), Estado de São Paulo – 2004-2005-2008-2009-2012-2013



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

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

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

Como brevemente abordado na seção anterior do presente artigo, ainstituição Prefeitura, por meio de seus responsáveis setoriais, é a principal entrevistada. No entanto, é preciso frisar que a qualidade do dado é discutível, posto que o questionário lhe ésimplesmente entregue, não sendo o IBGE responsável por sua aplicação.

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

Essa hipótese, por sua vez, conduz àoutras considerações. Dado que municípios atestam que num ano possuem Planos Diretores para, num horizonte temporal pequeno (1 a 2 anos, no máximo, 4 anos), voltarem atrás em suas afirmações, só evidencia que as revisões têm uma periodicidade muito curta.

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Um dos primeiros reflexos dessa constante rotina de modificações legais é que não há tempo hábil para que as diretrizes dos Planos Diretores sejam realmente implementadas e sentidas no território em questão e para a população em questão. Em suma, não há tempo suficiente para que os instrumentos de indução, permissão e restrição surtam efeito. Em outras palavras, ainda que haja Planos Diretores vigentes e, de certa maneira bem construídos, sua eficácia é contestável.

Parece, pois, que os Planos Diretores não estão sendo aplicados como instrumento ou políticas de Estado, mas sim como apetrecho político. É dizer, cada novo prefeito esforça-seem conferir identidade ao seu mandato através da concepção de um novo Plano Diretor, não se dando conta que esse eterno processo de descarte e reformulação – muitas vezes a partir do zero – constrói *pari passu*, ao longo de grandes períodos, a identidade desses municípios: fragmentados, divergentes, contraditórios, etc., prestando-se unicamente para reforçar localismos e favorecimentos políticos.

Basta atentar justamente para a**Figura5**, referente aos dados de 2012. Neste ano há um retrocesso com a diminuição dos municípios com Planos Diretores frente aos que não o detinham, contrariamente ao apresentado no ano de 2011. Curiosamente, 2012, como se sabe, foi o ano de eleições municipais, corroborando esse processo recorrente de reconstrução dos instrumentos legais de gestão do território. Mas, como dito, trata-se de uma especulação, posto que o recrudescimento na quantidade de municípios com Planos Diretores não ocorreu no ano de 2008 em comparação ao de 2005[10].

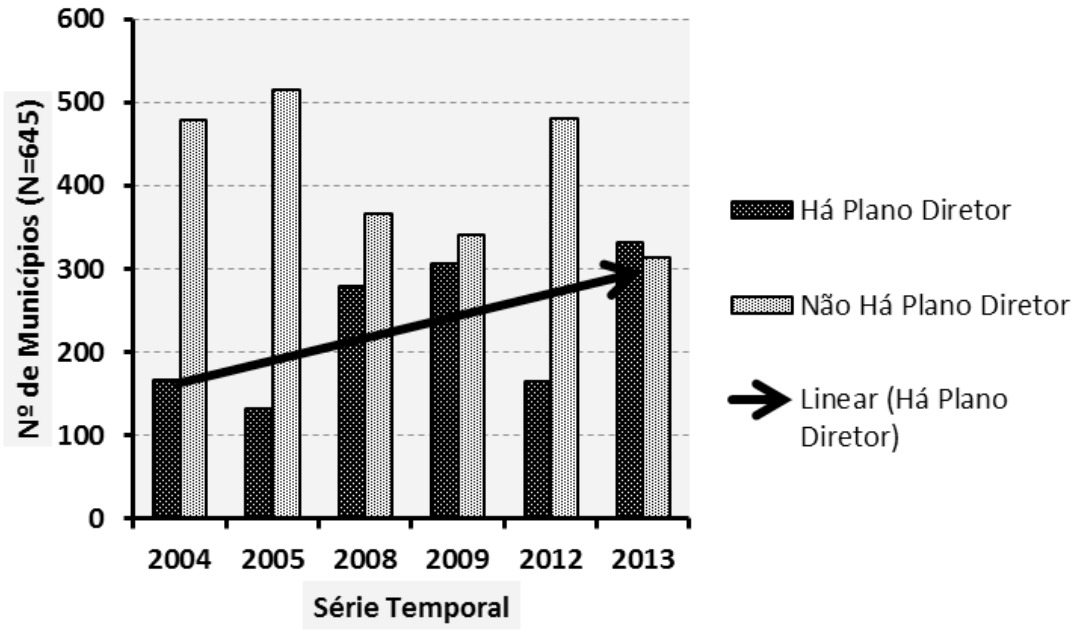
De um ponto de vista mais otimista, os dados também demonstram uma quantidade de muito maior de municípios que tomaram as rédeas de seus territórios mesmo sem a obrigatoriedade em fazê-lo.

Afinal, desde 2004 até mais recentemente – 2013 – apenas 10 municípios ultrapassaram o limiar dos 20.000 habitantes, porém a quantidade de municípios que idealizaram seus Planos foi imensamente maior – ainda que com variações (**Figura 8**).

[10] Os dados também não podem ser analisados para 2004, posto que trata-se do primeiro ano da série. Ou seja, dados anteriores inexistem a fim de se afirmar se houve ou não diminuição.

Revista da Anpege ISSN 1679-768X

Figura 8: Municípios paulistas, segundo existência de Planos Diretores, Estado de São Paulo – 2004-2005-2008-2009-2012-2013



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

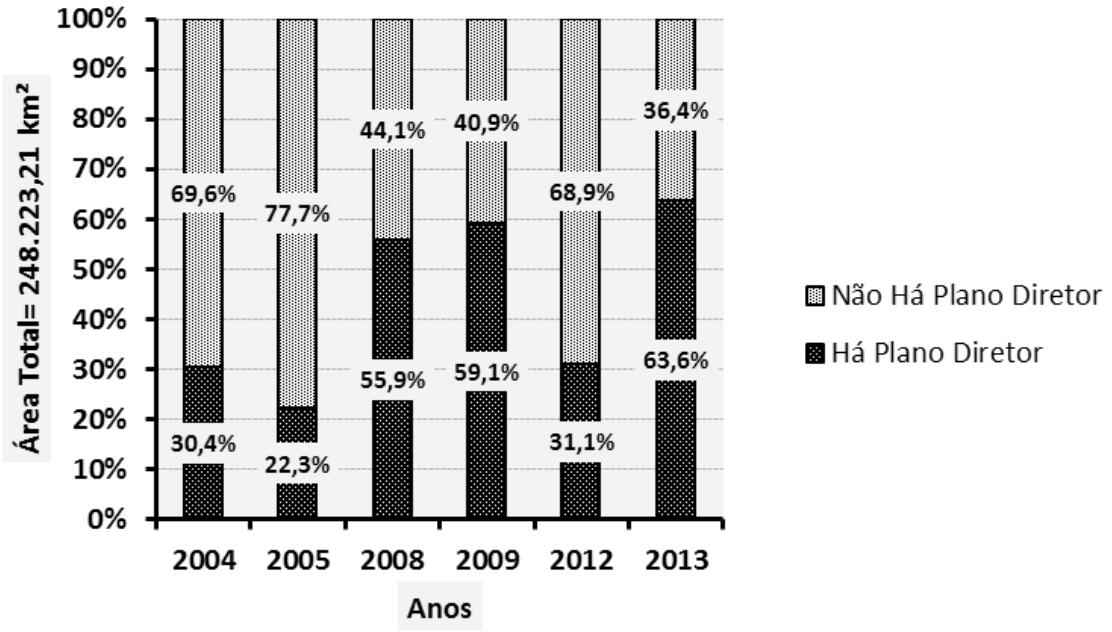
Embora haja decremento no número de municípios com Planos Diretores nos anos de 2005 e 2012, quando o conjunto é observado a tendência é, em geral, de crescimento.

Passa-se, portanto, de 167 municípios regulamentados em 2004 para um total de 331 em 2013, uma variação surpreendente de 98,2%, contra 4,2% de municípios que ultrapassaram os 20.000 habitantes. Ou seja, lhe sendo imensamente superior.

Obviamente a cifra de municípios possuidores de Planos Diretores está diretamente associada à área do Estado protegida ou, no mínimo, normatizada por este específico ferramental (**Figura 9**).

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Figura 9: Proporção do território paulista, segundo existência de Planos Diretores, Estado de São Paulo – 2004-2005-2008-2009-2012-2013



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

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

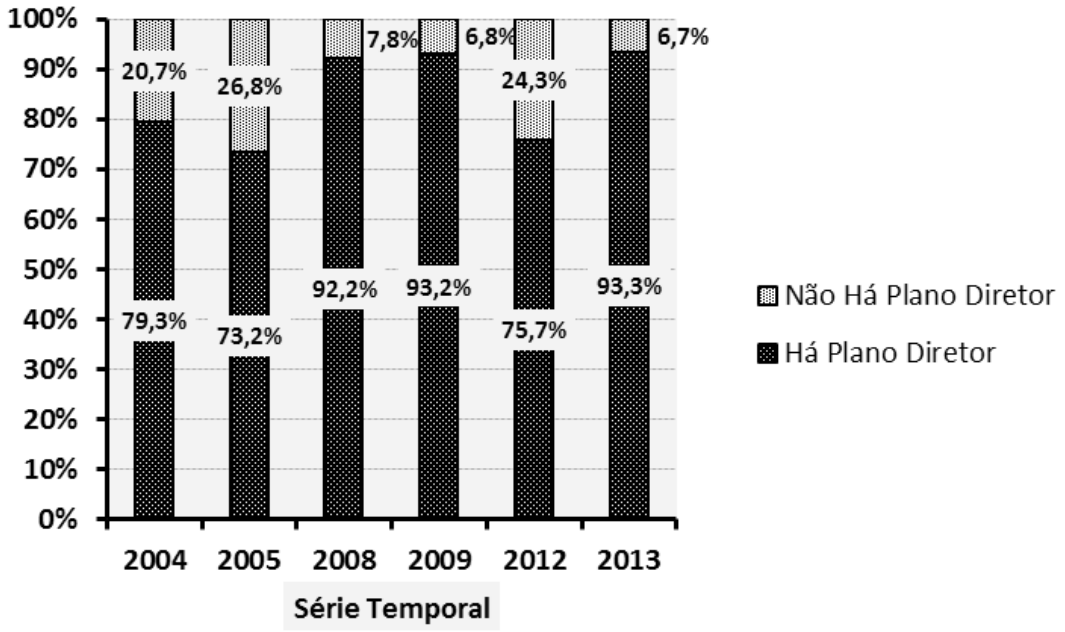
Por outro lado, é preciso notar que cerca de 40% do Estado de São Paulo ainda não é regulamentado por Planos Diretores – ou seja, quase metade do território estadual – mesmo com todos os avanços. Do ponto de vista regional, parece ser esse um tema a ser problematizado dada suas repercussões no desenvolvimento regional intra Estado.

Contudo, é importante também frisar que a porcentagem no tocante à população coberta por Planos é assaz distinta.

Neste caso, a imensa maioria da população paulista é abrangida, até mesmo pela obrigatoriedade legal dada pela seletividade presente na lei: municípios com população superior a 20.000 habitantes (**Figura 10**).

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Figura 10: Proporção da população paulista, segundo existência de Planos Diretores, Estado de São Paulo – 2004-2005-2008-2009-2012-2013



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

Talvez essa seja uma das principais problemáticas que aqui se tenta estabelecer.

Como quase a totalidade da população paulista é atendida a partir dos critérios de seleção dos municípios que deverão ou não arquitetá-lo, a necessidade em elaborá-lo não está mais necessariamente associada ao tamanho da população atendida, pois, como dito, praticamente quase a totalidade da população o é. Trata-se, pois, de uma demanda territorial-geográfica.

Por sinal, um desdobramento da presente pesquisa seria investigar o perfil da população residente em municípios sem Planos Diretores, comparando-os aos que residem em municípios com Planos Diretores. Talvez essa caracterização fornecesse mais insumos à tese de desarticulação entre as escalas de planejamento. Na verdade, na total ausência dele.

Indícios de desproteção

Uma das principais hipóteses do presente estudo é, portanto, que esse descompaço é uma das causas de problemas de gerenciamento territorial a partir de uma perspectiva regional.

Um dado que indicia os desequilíbrios regionais derivados da desregulamentação do território como um todo pode ser visualizado a partir da **Tabela2**.

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Tabela2: Índice de Infraestrutura Urbana, segundo existência de Planos Diretores em 2009, Estado de São Paulo – 2000-2010

Situação (2009)	Índice de Infraestrutura Urbana (Abastecimento de Água, Coleta de Esgoto e Lixo) %	
	2000	2010
Não há Plano Diretor (N=340)	94,0	96,0
Há Plano Diretor (N=305)	94,9	97,4
Total de Municípios (N=645)	94,4	96,7

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

Nela, foram selecionados todos os municípios paulistas de acordo com a existência ou inexistência de Planos Diretores para o ano de 2009, na falta de dados para 2010.

Percebe-se que há um claro descompasso entre os indicadores de infraestrutura urbana[11] entre as duas categorias de municípios. Pode-se inferir daí que são municípios onde o rural predomina, mas, da mesma forma, cujas cidades são mais desprovidas fisicamente, ilustrando as assimetrias regionais. Da mesma forma, não parece casual que os piores indicadores de infraestrutura encontrem-se justamente em municípios sem regulação específica. Presume-se que essa desproteção seja uma das causas das desigualdades regionais.

Como ventilado no parágrafo anterior, o perfil segundo situação de domicílio – mais rural ou mais urbano – destes municípios pode ser notado através da **Tabela3**.

Tabela3: Grau de Urbanização, segundo existência de Planos Diretores em 2009, Estado de São Paulo – 2000-2010

Situação (2009)	Grau de Urbanização (%)		
	2000	2010	Variação (%)
Não há Plano Diretor (N=340)	79,0	83,2	4,2
Há Plano Diretor (N=305)	82,5	85,6	3,1
Total de Municípios (N=645)	94,4	96,7	2,3

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

[11] O índice leva em conta a cobertura – em porcentagem – dos domicílios particulares permanentes urbanos ligados à rede geral de abastecimento de água, atendidos por rede geral de esgoto sanitário ou pluvial e por serviço regular de coleta de lixo. Na verdade, é a média aritmética dessas 3 variáveis segundo os anos levantados.

Revista da Anpege ISSN 1679-768X

Municípios sem Planos Diretores são de fato mais rurais, como seria de se supor, já que dentro desta categoria encontram-se todos aqueles que estão abaixo da linha de corte dos 20.000 habitantes. Ou seja, municípios de menor porte, onde o rural ainda ocupa um papel central em seus cotidianos.

No entanto, o que vale a pena ressaltar a partir dos dados expostos da **Tabela3** é a variação mais pronunciada no grau de urbanização experienciado nestes territórios em contraponto aos municípios já previamente mais urbanizados e com Planos Diretores.

Este dado – ainda que não se aborde aqui as diferenças entre os valores absolutos de domicílios (por situação) entre ambas categorias de municípios – atesta um maior crescimento dos domicílios urbanos, justamente entre os municípios desprovidos de Planos.

Pode ser esta uma das causas da origem de passivos tipicamente urbanos (processos de periferização, favelização e, sobretudo, especulação fundiária e carências de infraestrutura, para citar alguns) que os acompanharão ao longo de muitos anos. Em outras palavras, passivos e problemas causados por um crescimento não planejado e condicionado.

A **Tabela4** esforça-se em complementar a análise ao discutir a taxa de crescimento populacional anual nestas municipalidades entre 1991 e 2010.

Tabela4: Taxa Geométrica de Crescimento Populacional Anual, segundo existência de Planos Diretores em 2009, Estado de São Paulo – 1991/2000-2000/2010

Situação (2009)	Taxa Geométrica de Crescimento Populacional Anual (%)	
	1991-2000	2000-2010
Não há Plano Diretor (N=340)	1,03	0,88
Há Plano Diretor (N=305)	2,21	1,21
Total de Municípios (N=645)	1,59	1,04

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

É possível perceber que a população de municípios sem Planos Diretores cresce numa velocidade menor do que aquela que os possuem. O que, então, explicaria a variação mais acentuada do grau de urbanização dos municípios que não possuem Planos Diretores, como comentado anteriormente a partir da **Tabela3**?

Possivelmente, o grau de urbanização destes se incrementou não pelo crescimento vegetativo ou migratório das suas populações urbanas, mas sim pela anexação de novos domicílios ao urbano, ou seja, simplesmente pela transformação da situação do domicí-

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

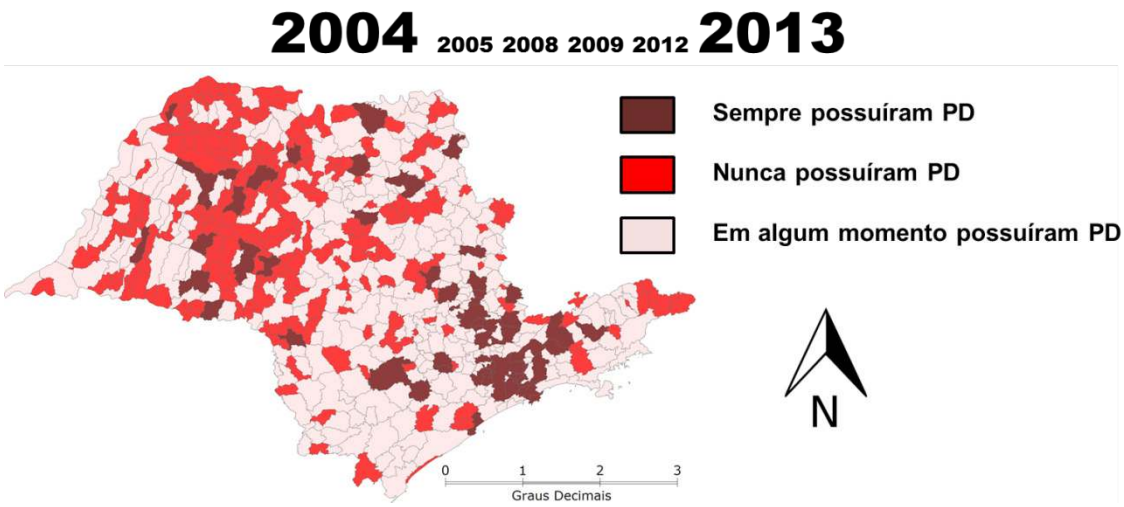
lio. Em outras palavras, a partir da agregação de novas áreas – logo, novos domicílios e residentes – anteriormente rurais aos seus perímetros urbanos.

Tal dado dá mostras do aqui hipotetizado, ainda que superficialmente. É dizer, dá indícios de um processo de especulação fundiária motivado por desamparo legal, haja vista a incorporação de terras anteriormente rurais ao urbano, acentuando assimetrias e desequilíbrios regionais a partir da reprodução de carências urbanas oriundas de uma falta de reflexão e de atuação dos poderes públicos municipais em consonância com o governo estadual, mas que refletir-se-á da mesma forma em toda a região.

As persistências, reproduções e gravitações

Já a **Figura11**ilustra, a partir de duas categorias básicas, os municípios que jamais ao longo da série temporal em questão passaram pela experiência de construção de Planos Diretores e aqueles que, em algum momento, o realizaram.

Figura11: Municípios paulistas, segundo a perenidade de Planos Diretores, Estado de São Paulo – 2004-2005-2008-2009-2012-2013



Fonte: *IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/.Acessado em: 20 de Agosto de 2014.*
IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2004, 2005, 2008, 2009, 2012 e 2013. SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Elaboração do autor.

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

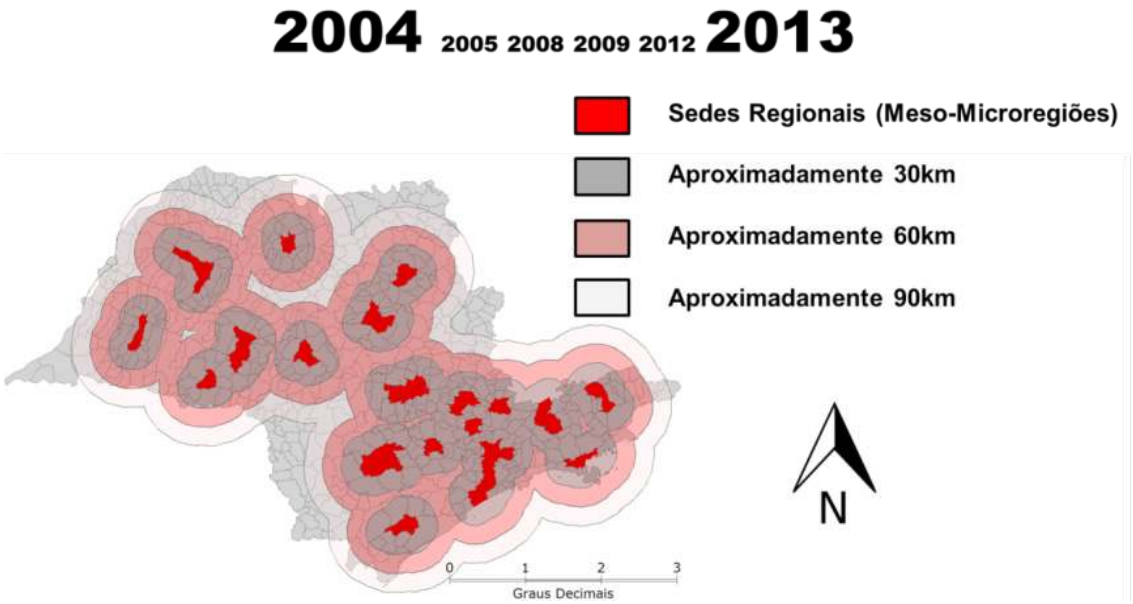
Revista da Anpege ISSN 1679-768X

A categoria "Nunca possuíram PD" representa 30,6% (76.016,9 km²) da área total do Estado. Por sua vez, os que "Sempre possuíram PD" correspondem a aproximadamente 12% (11,9% mais precisamente) (29.541.11 km²) do mesmo total.

Percebe-se que o exercício de planejar o território – ao menos segundo as diretrizes do Estatuto das Cidades – é muito recente e limitada no Estado. Nota-se, da mesma forma, que sua perenidade restringe-se a uma parcela muito pequena do território paulista[12].

Talvez uma das formas de se aquilatar a problemática aqui estabelecida – qual seja: diferenças estruturais nascidas do desamparo legal e seus reflexos na infraestrutura do território – passa por caracterizar a proximidade físico-geográfica entre municípios sem planos diretores e centros urbanos mais expressivos e regulados (**Figura12**).

Figura12: Área de influência (30, 60 e 90 km), segundo centralidades regionais (sedes de mesorregiões e microrregiões), Estado de São Paulo – 2004-2005-2008-2009-2012-2013



Fonte: *IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/Acessado em: 20 de Agosto de 2014.*
IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2004, 2005, 2008, 2009, 2012 e 2013.
SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Elaboração do autor.

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

Revista da Anpege ISSN 1679-768X

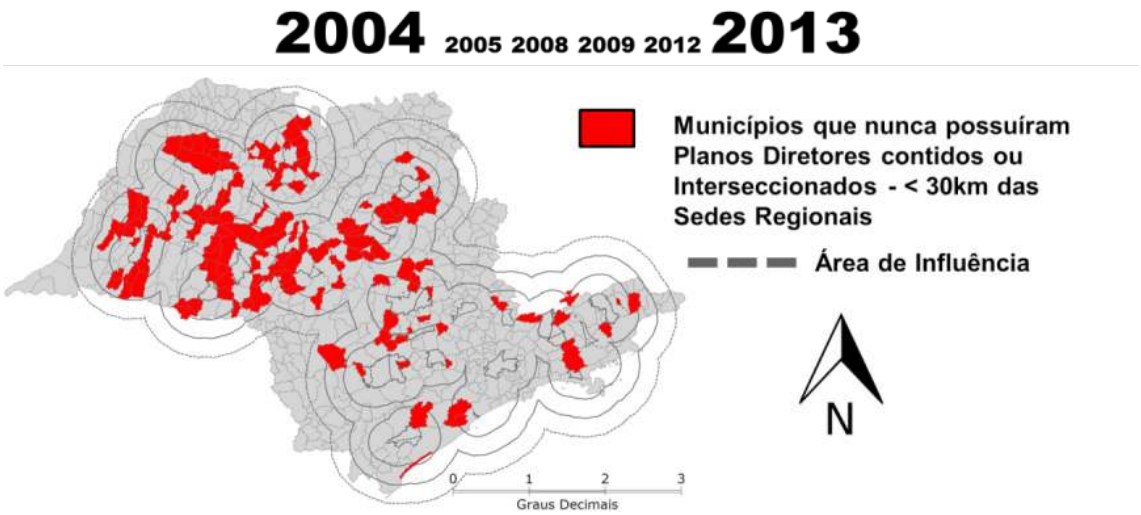
A imagem ilustra o raio de influência a partir de algumas municipalidades paulistas de maior vulto[13].

Estipulou-se, de início e ainda que de uma forma pouco criteriosa, raios múltiplos de 30 quilômetros em relação ao limite do município sede. A opção por tal medida deveu-se ao fato de que boa parte dos municípios integrantes da microrregião da qual a sede faz parte são por ela abarcados.

Pressupõe-se que são justamente estes os municípios mais influenciados por essas sedes. Ademais, ao menos de acordo com o contexto urbano e regional paulista, com municípios relativamente pequenos – ao menos em comparação com outros municípios de outros Estados (notadamente os da região Centro-Oeste e Norte) –, trata-se de uma extensão que abrange grande parte dos movimentos pendulares de mais curta distância (CUNHA et al; 2013, RANDOLPH; 2010). Presume-se que a pendularidade é um indício de grande conectividade entre os municípios através da complementariedade de suas dinâmicas.

A partir de uma perspectiva mais abrangente, praticamente todos os municípios paulistas que nunca tiveram um Plano Diretor estão a um raio de 90 quilômetros de sedes regionais (**Figura13**).

Figura13: Municípios não obrigados a elaborar e que nunca dispuseram de Planos Diretores Municipais à 90 km de centros regionais, Estado de São Paulo – 2004-2005-2008-2009-2012-2013



Fonte: *IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/Acessado em: 20 de Agosto de 2014.*
IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2004, 2005, 2008, 2009, 2012 e 2013. SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Elaboração do autor.

[13] Foram selecionados os municípios sedes das mesorregiões do Estado, por entendê-los como ilustrações de centralidades mais ou menos emergentes – dada a heterogeneidade da categoria – em torno dos quais os demais municípios, em maior ou menor medida, gravital. Em suma, influenciando-os de alguma maneira, dada a concentração de serviços, comércios específicos, atividades diversificadas, indústrias e população.

Revista da Anpege ISSN 1679-768X

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

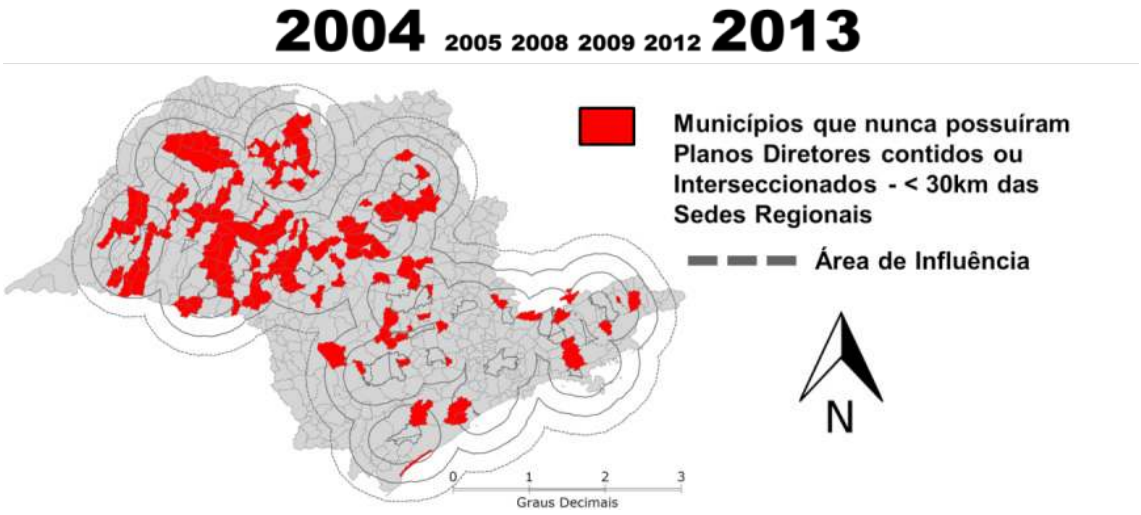
Presume-se que estes não sofram de modo tão recorrente, ou ao menos tão intenso, às especulações e assédios oriundos dos mercados urbanos de seus centros e sedes regionais dado a distância física entre eles e, inclusive, sedes de outras meso ou microrregiões paulistas.

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

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

Por fim, não são poucos aqueles ainda mais próximos às sedes (**Figura14**).

Figura14. Municípios não obrigados a elaborar e que nunca dispuseram de Planos Diretores Municipais à 30 km de centros regionais, Estado de São Paulo – 2004-2005-2008-2009-2012-2013



Fonte: *IBGE. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2007. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sad69/uf/sp/Acessado em: 20 de Agosto de 2014.*
IBGE. Base de Dados. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Gestão Pública 2004, 2005, 2008, 2009, 2012 e 2013.
SEADE. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Elaboração do autor.

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

Em realidade, tratam-se de 152 municípios que nunca elaboraram Planos Diretores dentro de um raio de apenas 30 quilômetros das centralidades regionais.

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

Em resumo, boa parte dos municípios que não dispõem de Planos Diretores estão muito próximos a municípios cujas leis mais restritivas condicionam processos de especulação urbana em busca de novas frentes de expansão: justamente nos municípios não amparados pela mesma ferramenta.

À guisa das conclusões

A Lei Federal 10.257 ao definir os critérios de seleção e obrigatoriedade dos municípios que deveriam construir Planos Diretores, mesmo que sem intenção, isentou outros tantos, justamente por entender que a necessidade em elaborar Planos Diretores nascia, por um lado, de questões tipicamente urbanas e, por outro, de demandas de contingentes populacionais expressivos. Em outras palavras, associava-se ao tamanho da população.

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

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

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

Assim como não é casual o fato de municípios sem Planos Diretores apresentarem piores índices de infraestrutura urbana.

Parece, portanto, que embora a "individualização-atomização"dos Planos Diretores possa conduzir a um processo de desarticulação e fragmentação territorial, ele ainda apresenta muito mais vantagens do que desvantagens ao balizar o planejamento municipal, amparando território e população em diversos aspectos e, consequentemente, abrandando desigualdades regionais ao menos em termos de infraestrutura.

Revista da Anpege ISSN 1679-768X

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

Por exemplo, seguir comparando as duas categorias de municipalidades segundo: média da população residente, saldo migratório, índice de rotatividade migratória e variação da taxa líquida de migração com o objetivo de caracterizar a dinâmica populacional e elucidar a intensidade de transformação dos municípios de pequeno porte e desregulamentados. Seria interessante levantar o perfil sociodemográfico dessas populações.

A pergunta é: embora, boa parte da população paulista esteja abrangida pelos Planos, quem são os não cobertos por eles?

Outro ponto seria o próprio impacto morfológico nestes municípios: adensamento urbano e desconfiguração da sua identidade física, por exemplo. Dentro desta mesma dimensão, dados que subsidiem análises de evolução urbana: crescimento e variação da área urbana fosse por meio de imagens de satélite ou, uma aproximadação desta: a partir da mensuração da área de setores censitários urbanos ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

1. ANDRADE, T.A.; SERRA, R.V. (2001). **Cidades médias brasileiras.** Rio de Janeiro: IPEA.
2. _____. O desempenho das cidades médias no crescimento populacional brasileiro no período 1970/2000 (2001). In:ANDRADE, T.A.; SERRA, R.V. (orgs). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA.
3. BRAGA, R. (1995). Plano diretor municipal: três questões para discussão. **Caderno do Departamento de Planejamento-UNESP**. Presidente Prudente. 1(1), Agosto, 15-20.
4. _____ (1993). Aspectos da Ordenação Territorial nas Leis Orgânicas Municipais do Estado de São Paulo. 1993. **Dissertação (Mestrado) - FFLCH-USP**, São Paulo.
5. BRANDÃO, C. (2007). **Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.** Editora da Unicamp.
6. BRASIL. República Federativa (1988). **Constituição Federal de 05 de outubro de1988.**
7. BRASIL. República Federativa (2001).**Estatuto da Cidade - Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Instituto Pólis/ Caixa Econômica Federal.
8. CAIADO, A.S.C. (1995).Dinâmica Socioespacial e a Rede Urbana Paulista. **São Paulo em Perspectiva**, 9 (3), jul-set.
9. _____. (1997). Metrópoles, cidades médias e pequenos municípios paulistas: estudo comparado sobre qualidade de vida e dinâmica espacial. In: PATARRA, N.et al (1997), **Migração, condições de vida e dinâmica urbana: São Paulo 1980-1993**. Campinas: IE-UNICAP.

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X

10. CUNHA, J.M.P. da et al (2013). A mobilidade pendular na Macrometrópole Paulista: diferenciação e complementaridade socioespacial. **Cadernos Metrópole**, 15 (30), 433-459.

11. DINIZ, C. C. et al (1996). Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. Nova economia, v. 6, n. 1, p. 77-103.

12. _____; CROCCO, M. (2006). **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes.** UFMG. Belo Horizonte.

13. GUIMARÃES, E. N.; FARIA, G. A. (2006) Integração e desenvolvimento regional: uma proposta de regionalização em Minas Grais. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG.

14. IBGE (2000). **Regiões de influência das Cidades – 1993**. Rio de Janeiro: IBGE.

15. IBGE (2004). **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2004**. Rio de Janeiro: IBGE.

16. IBGE (2005). **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2005**. Rio de Janeiro: IBGE.

17. IBGE (2008). **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2008**. Rio de Janeiro: IBGE.

18. IBGE (2009). **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2009**. Rio de Janeiro: IBGE.

19. IBGE (2012). **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2012**. Rio de Janeiro: IBGE.

20. IBGE (2013). **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2013**. Rio de Janeiro: IBGE.

21. IBGE. **Área territorial Oficial. Base Cartográfica. Malha Municipal Digital 2005**. Projeção Geográfica (LatLong. Datum:SAD69). Escala 1:2.500.000. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2005/escala_2500mil/proj_geografica/arcview_shp/uf/sp/. Acessado em: 20 de Agosto de 2014.

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

23. IPEA/IBGE/NESUR-UNICAMP (1999). **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Campinas: Unicamp-IE, 2 v.

24. RANDOLPH, R. (2010). Movimentos permanentes e movimento pendular entre a metrópole do Rio de Janeiro e municípios fora de sua região metropolitana em 2000: características etárias, de instrução, renda e ocupação profissional das populações envolvidas. **ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS**, 17, Caxambu, MG. Anais... ABEP.

25. VILLAÇA, F. (2005) **As ilusões do Plano Diretor**. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/fau/galeria/ paginas/index.html>. Acesso em: maio 2015.

26. _____. (2010) Dilemas do plano diretor. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. SãoPaulo: Fundação Prefeito Faria Lima-Cepam. Edição especial.

Artigo recebido em 8 de julho de 2015.
Artigo aceito em 27 de agosto de 2015.

Revista da Anpege
ISSN 1679-768X