



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**O PLANO DIRETOR COMO MEIO PARA REVERTER O QUADRO DE EXCLUSÃO  
SOCIOESPACIAL: UMA ANÁLISE DE UM MUNICÍPIO DO INTERIOR DO RIO GRANDE DO SUL**

**Sheila Kocourek , Luísa Dallanora Vendruscolo, Xavéle Braatz Petermann, Jairo Da Luz  
Oliveira**

**[ARTIGO] GT 21 Gestão de Cidades Inteligentes e Sustentáveis**

# **O PLANO DIRETOR COMO MEIO PARA REVERTER O QUADRO DE EXCLUSÃO SOCIOESPACIAL: UMA ANÁLISE DE UM MUNICÍPIO DO INTERIOR DO RIO GRANDE DO SUL**

## **RESUMO**

O Plano Diretor, enquanto instrumento que visa o desenvolvimento pleno da cidade, possibilita a organização espacial dos municípios, tanto em grandes centros urbanos quanto nos pequenos. O município estudado, localiza-se no interior do Rio Grande do Sul, na região central e conta com uma população de aproximadamente 7mil pessoas. Apesar de ser de pequeno porte, não deixa de manifestar as facetas da exclusão socioespacial frente aos processos de expansão populacional, presentes, especialmente, nas áreas periféricas. Verificou-se que há regiões que não possuem respaldo público em educação, saúde assistência e desenvolvimento social, cultura, esporte e lazer, estimulando a exclusão destas comunidades, ante a concentração de bens e serviços no centro da cidade. Deste modo, há a necessidade de que, através da gestão democrática das cidades e dos instrumentos que a efetivam, os grupos mais excluídos sejam ouvidos, propiciando a implantação de políticas públicas e sociais que abranjam essas comunidades.

## **1. INTRODUÇÃO**

As cidades surgiram como centro das civilizações, e acompanharam a história humana desde a Antiguidade até os dias atuais. O município, atualmente tido como ente relevante da estrutura político-administrativa brasileira, dotado de autonomia e competência para regular todos os assuntos de interesse local, inclusive assuntos de ocupação territorial de seu espaço, nem sempre teve seu importante papel reconhecido. Apenas com a Constituição de 1988 (CF/1988), houve uma plena regulação sobre o desenvolvimento urbano, momento em que fez constar em seu texto um capítulo referente à “Política Urbana”, além de outros vários dispositivos afins sobre diretrizes do desenvolvimento urbano e planos urbanísticos.

Com o objetivo de regulamentar o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988, houve a criação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) em 2001 e que define o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios.

Sendo o Plano Diretor um instrumento que visa o desenvolvimento pleno da cidade, de forma a garantir o acesso à cidade, tanto em serviços quanto aos espaços, há a crescente demanda de uma planificação orientada para as necessidades sociais locais, frente as necessidades da sociedade urbana. Neste sentido, esse Plano

Diretor tem um forte viés social na organização espacial dos municípios, tanto os constituintes de grandes centros urbanos quanto nas pequenas cidades interioranas.

Este artigo é resultado de um estudo sobre a possibilidade de o Plano Diretor do Município de Faxinal do Soturno – RS poder ser utilizado pelos gestores municipais como meio hábil para a reversão desta exclusão socioespacial, de forma a verificar se a atual norma municipal vigente possui instrumentos hábeis para driblar essa segregação ou necessitaria de uma reformulação de forma a atender os anseios das populações espacialmente excluídas.

## **2. PROCESSOS URBANIZATÓRIOS E SUAS NORMATIVAS**

Embora já existissem cidades há milhares de anos em sociedades com diferentes modos de produção, sua relevância se deu em dois períodos históricos mais recentes. Ademais, essa multiplicação de cidades pelo mundo antigo teve afinidade com as que provocaram profundas mudanças culturais, políticas e de ordem social. Essas modificações na estrutura organizacional da época deram-se entrelaçadas ao aparecimento de formas centralizadas e hierárquicas de exercício de poder, permitindo a formação de sistemas de dominação pela monarquia e exércitos que permitiam o apoio para manter a supremacia militar de regiões conquistadas (SOUZA, 2005).

A Revolução Industrial favoreceu imensamente o fenômeno urbano através de suas diversas inovações técnicas, sociais e econômicas na Inglaterra e posteriormente, no restante da Europa e nos Estados Unidos. (CAVALCANTE, 2019). Todavia, o crescimento demográfico acentuado gerou um aumento do número dos trabalhadores industriais, inclusive em maior número que os do campo, principalmente no Norte da Europa e na Inglaterra, ocasionando, assim, uma emigração interna para as cidades de grande número de trabalhadores e com o conseqüente aparecimento de problemas urbanos típicos da industrialização (CAVALCANTE, 2019).

A partir do início do século XVIII, no Brasil Império, iniciou-se um processo de urbanização propiciado pelo tráfico de escravos, pelo comércio, pela invasão holandesa e pela vinda da família real para o Rio de Janeiro. Desta forma, a Constituição de 1824 instituiu em todas as cidades e vilas existentes as Câmaras Municipais, definindo os contornos da nova etapa de autonomia local dos municípios, instituindo uma primitiva estrutura organizacional descentralizada das administrações municipais contra o excessivo centralismo imperial (PONTES;FARIA, 2012).

Por sua vez, com a Proclamação da República, a Constituição de 1891 apresentou a feição de república federativa liberal, assegurando em seu corpo a autonomia municipal em tudo quanto ao que respeitasse seu particular interesse. Contudo, apenas em 1946, com a promulgação de nova constituição, é que os municípios voltaram aos holofotes. Entre 1940 e 1980, triplica a população total do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia. Surgiram aí em meio à recessão, multidões que passaram a ocupar lugares antes não ocupados, como várzeas, morros e alagados, marcados pela pobreza, violência urbana e tragédias urbanas, demonstrando que o crescimento urbano sempre se deu com exclusão social e falta de planejamento público (PONTES;FARIA, 2012).

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) destacou a política urbana, prevendo regras bastante minuciosas acerca do instituto. Vários dispositivos foram reservados às diretrizes do desenvolvimento urbano (arts. 21, XX, e 182), à preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225), aos planos urbanísticos (arts. 21, IX; 30, VIII; e 182) e à função urbanística da propriedade urbana (SILVA, 2010).

O art. 21, IX, da CF/1988 dá competência à União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, sendo de extrema importância em conferir expressa competência à União para elaborar e executar planos urbanísticos nacionais e regionais, além da ordenação dos territórios (BRASIL, 1988). Adendo a isso inclui no mesmo dispositivo a capacidade de elaboração dos planos de desenvolvimento econômico e social (SILVA, 2010).

O planejamento urbanístico local, por sua vez, encontra seu fundamento no art. 30, VIII, da CF1988, que dispõe que “Compete aos Municípios: [...]VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...]” (BRASIL, 1988). Por esse dispositivo, reconhece-se a competência do Município para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, sendo essa competência própria, exclusiva e que não comporta interferência dos demais entes federados (SILVA, 2010).

O regramento base da política urbana municipal pode ser encontrado no art. 182 da CF/1988 que prevê (BRASIL, 1988). Deste regulamento, extrai-se que a finalidade do planejamento local é o adequado ordenamento do território municipal, com o objetivo de disciplinar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano. O solo tem-se por urbano quando destinado ao cumprimento de destino urbanístico, sendo esse de função do plano

diretor. O plano diretor é um instrumento pelo qual se efetiva o processo de planejamento urbanístico local, aprovado pela Câmara Municipal, que a Carta Constitucional tornou condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1º) (SILVA, 2010).

Como anteriormente demonstrado, a Constituição Federal de 1988 inseriu um importante capítulo em seu texto sobre política urbana. Este foi consolidado com a aprovação, em 10 de julho de 2001, da Lei Federal nº 10.257, denominado de Estatuto da Cidade (CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

O Estatuto da Cidade se propôs a dar suporte jurídico à ação dos governos e da sociedade organizada para controle dos processos de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano, apoiando os governos municipais no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que afetam diretamente a vida da enorme parcela de brasileiros que vivem em cidades (CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

Por sua vez, a Lei 10.257/01, em seu art. 4º, enumera diversos instrumentos de política urbana municipal capazes de garantir o desenvolvimento e planejamento político e urbano das cidades (BRASIL, 2001). O aparato da política e gestão urbana tem como propósito estabelecer instrumentos para que o Município tenha condições de construir uma política urbana que concretize, de fato, a função social da propriedade urbana e o direito de todos à cidade (CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

Para isso, a política deve ser objeto de um planejamento extensivo, envolvendo planos de ordenamento do território integrados entre si, nas escalas nacional, estaduais, regionais, metropolitanas, municipais e intermunicipais. Especificamente no âmbito municipal, propõe que o planejamento municipal deve envolver o planejamento urbano, ambiental, orçamentário, setorial e o planejamento do desenvolvimento econômico e social, especificando também que a gestão orçamentária deve ser feita de forma participativa, aberta a todos os cidadãos. Inclui os instrumentos tributários, envolvendo impostos, contribuições, incentivos e benefícios fiscais e financeiros, voltados para viabilizar a indução dos usos e atividades consideradas importantes para a política urbana (CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

Assim, vê-se que apesar de um longo processo de evolução, a urbanização demorou a ser regulamentada no território brasileiro, sendo que os municípios apenas com a CF/1988 passaram a ser competentes para regular seus territórios, por meio do Plano Diretor, de forma a gerir eficazmente a cidade (BRASIL, 1988).

### 3 O PLANO DIRETOR DE FAXINAL DO SOTURNO/RS FRENTE ÀS DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS

O município de Faxinal do Soturno está situado na Depressão Central, no centro estado do Rio Grande do Sul e é um dos sete municípios integrantes da Quarta Colônia de Imigração Italiana, juntamente com Pinhal Grande, Dona Francisca, Ivorá, Silveira Martins, Nova Palma e São João do Polêsine.

Figura 01 – Mapa de Localização do município de Faxinal do Soturno

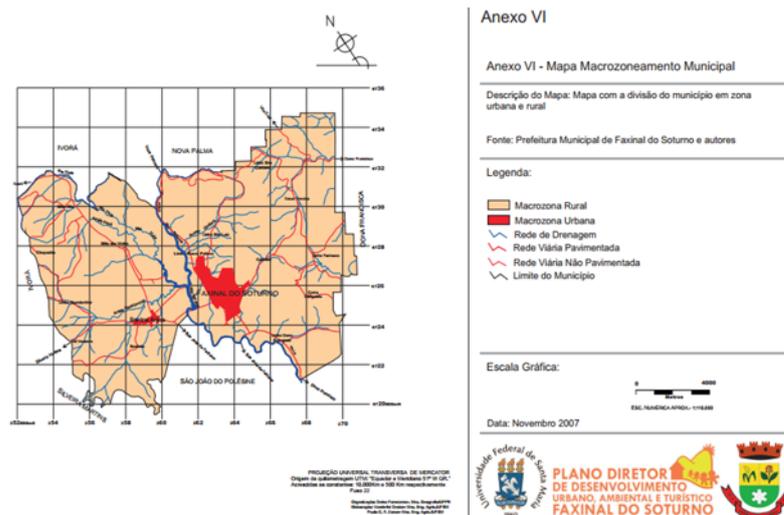


Fonte: (Abreu, Raphael Lorenzeto de, 2006).

Inicialmente colonizada por italianos, a cidade possui fortes tradições ligadas à sua colonização em 1877, com a chegada de famílias vindas da Serra Gaúcha atraídas para esta região principalmente pelo relevo e clima favoráveis ao cultivo da uva e do fumo (BISOGNIN, 2019).

A cidade de Faxinal do Soturno, originalmente pertencente à Cachoeira do Sul, foi emancipada em plebiscito no ano de 1959, pela Lei Estadual nº 3.711, de 12 de fevereiro de 1959 (SPOLAOR, 2010). Atualmente, Faxinal do Soturno possui uma área territorial de 180 km<sup>2</sup> e cerca de 6.672 habitantes, sendo que 4.175 vivem na zona urbana e 2.497 na zona rural. A economia citadina é baseada no setor primário, utilizando mão de obra familiar, tendo como principais produtos cultivados o arroz, a soja e o milho, motivo pelo qual a área territorial rural é maior que o território urbano (IBGE,2010).

Figura 02 – Mapa de Macrozoneamento do município de Faxinal do Soturno



Fonte: (Faxinal do Soturno, 2012).

A população da cidade percebe salário médio mensal de 2.1 salários mínimos em uma proporção de pessoas empregadas em relação à população total de 27.8%. Cerca de 30.1% dos domicílios locais contam com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa (IBGE,2010).

Ainda, apresenta 69.2% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 97.2% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 42.6% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio) (IBGE, 2010).

O meio urbano, além desta área central que engloba grande parte dos serviços disponíveis à população, abrange também áreas periféricas, denominadas Vila Verde Teto, Vila Falcão, Vila Tavares, Vila Jardim, Vila Medianeira e Vila Santo Antônio, que na maioria das vezes, carecem de atenção pública (BISOGNIN, 2019).

O Plano Diretor de Faxinal do Soturno foi sancionado pelo Lei Complementar nº 2.040 de 16 de janeiro de 2012. A legislação trata, em seu Título I – Dos princípios fundamentais, objetivos gerais e diretrizes básicas e específicas do Plano Diretor. Destaca, em seu art. 1º que que consiste em um instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e rural do município, visando o pleno desenvolvimento das funções sociais das propriedades localizadas em seu território, o desenvolvimento econômico, a erradicação da pobreza e da marginalização, a preservação do meio ambiente, dentre outros (FAXINAL DO SOTURNO, 2012).

No § 2º do dispositivo, consta que a lei está dividida em dois grandes eixos: um primeiro eixo de Plano Estratégico, consistente em políticas, programas e projetos; e um

segundo eixo, de Plano Regulador, estabelecendo normas urbanísticas que disciplinam o uso, a ocupação e transformação do solo (FAXINAL DO SOTURNO, 2012).

A Lei nº 2.042 de 25 de janeiro de 2012 instituiu o Conselho de Desenvolvimento Territorial de Faxinal do Soturno como um órgão colegiado, que reúne representantes de todas as comunidades municipais, do Poder Público e da Sociedade Civil (FAXINAL DO SOTURNO, 2012).

Vê-se, assim, que a participação da população na gestão democrática das cidades, por meio do acompanhamento da execução de projetos e programas de desenvolvimento urbano é condição essencial para que haja a realização e monitoramento de programas, planos e projetos que tratem da expansão equânime do espaço urbano.

Para se entender como o espaço urbano se organiza e de que forma a exclusão socioespacial se consolida nas pequenas cidades, é fundamental que se perpassasse por uma explanação conceitual dos conceitos de espaço, espaço urbano e a centralidade.

O espaço urbano constitui-se no conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si, que definirão as zonas de ocupação, como é o caso do centro da cidade, onde há a concentração de comércios e serviços; as áreas residenciais e as áreas industriais. Esse espaço é resultado de um produto social de ações acumuladas através dos tempos e concebido por agentes que o produzem e consomem, como um reflexo do acúmulo de capital e das relações de produção. Sendo assim, os principais atores da produção do espaço urbano são os proprietários de indústrias, proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos (CORRÊA, 1989, p.7).

A concentração, enquanto elemento de produção do espaço urbano, pode ser entendida como uma parcela do espaço urbano, na qual a concentração de atividades comerciais e de serviços gera aumento de fluxos de pessoas, maior circulação de bens e informações e maior densidade de conteúdos econômicos, sociais, políticos e culturais. (SPOSITO; GÓES, 2013). Ainda conforme Carlos (1986, p.119), as áreas centrais das cidades são habitadas pelas classes com maior poder aquisitivo, onde se situam as prestadoras de serviços, os comércios e a boa infraestrutura. Por seu turno, a parcela de menor poder aquisitivo costuma ocupar áreas distantes da “zona privilegiada”, onde os terrenos são mais baratos devido à ausência de infraestrutura ou áreas de favelas, cujos direitos de propriedade são praticamente inexistentes (CARLOS, 1986, p.119).

Surge assim a exclusão socioespacial, como um dos processos que influenciam na formação do espaço, podendo ser definida como “a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre

elas, sendo essa disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia” (CASTELLS, 1983).

Apesar de ser um município de pequeno porte, Faxinal do Soturno não deixa de manifestar as facetas da exclusão socioespacial. Isso por que há uma concentração de bens e serviços nos locais centrais, que são supervalorizados e concentram grandes de rendas. Todavia, as periferias urbanas são pobres de atividades ou mesmo desprovidas delas, produzindo um espaço exclusivo, desigual e segregado, no qual a população menos favorecida é obrigada a ocupar áreas inadequadas para a sua habitação e com pouca ou nenhuma política pública inclusiva, evidenciando a má distribuição de renda e a precariedade infraestrutural e social (BISOGNIN, 2019).

Durante a realização da pesquisa, houve limitação de achados bibliográficos e dados técnicos com relação à história da formação das vilas faxinalenses, de dados concretos de suas delimitações geográficas e políticas públicas implementadas nos locais, ante o fato de inexistirem documentos ou monografias e artigos/pesquisas científicas específicas destas áreas. Por esses fatos, decidiu-se fazer a coleta de dados através de pesquisas de campo e diretamente junto à Prefeitura Municipal de Faxinal do Soturno, local de trabalho da autora.

Assim, para realizar o levantamento das políticas públicas implementadas nas áreas periféricas do município, foram utilizados os Aspectos Socioculturais constantes no Capítulo III do Plano Diretor como métricas de sua efetividade, sendo os seguintes: educação, saúde, assistência e desenvolvimento social, cultura, esporte e lazer. As áreas periféricas a serem analisadas são a Vila Falcão, Vila Verde Teto, Vila Tavares, Vila Santo Antônio, Vila Jardim e Vila Medianeira.

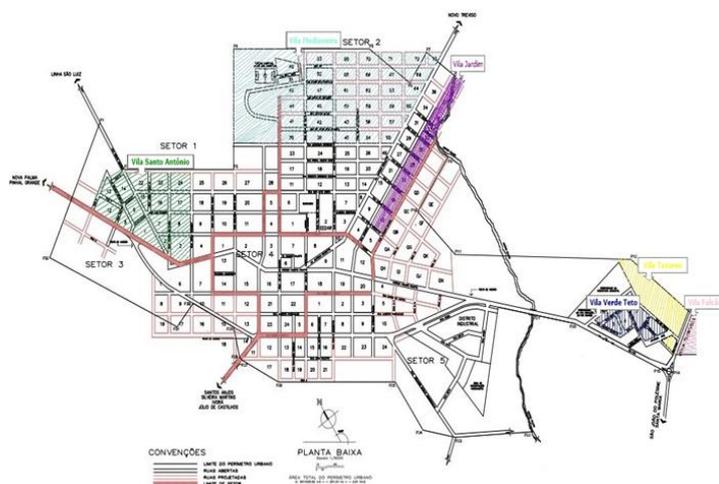


Figura 03 – Mapa de Localização das Vilas do município de Faxinal do Soturno

Fonte: (Faxinal do Soturno, 2012) - Manipulado pela autora.

Conforme se depreende no mapa acima, a Vila Falcão e a Vila Tavares desenvolveram-se às margens da Vila Verde Teto. Pelo motivo da proximidade, as Vilas Falcão e Tavares acabam confundindo-se com a Verde Teto, motivo pelo qual carecem de muitos aparatos públicos, não possuindo infraestrutura de educação, saúde, assistência social, cultura, esporte e lazer.

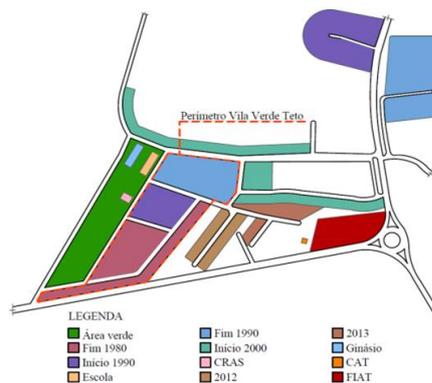
A Vila Verde Teto, por sua vez, possui maior respaldo público. A área onde se localiza pertencia aos imigrantes italianos e, em 1960, foi doada à União para que fosse implementado um Horto Municipal. O terreno possuía cerca de 10 hectares e, por isso, não fora totalmente utilizada, deixando um grande espaço desocupado. Por se localizar perto do acesso à cidade, já em 1980, chamou a atenção de pessoas de outras regiões que ali se fixaram de forma irregular, construindo barracos sem infraestrutura ou qualquer condição de moradia. À época, o terreno possuía vasta plantação de pinheiros, formando uma cobertura verde no local, o que deu origem ao seu nome. Ante o enorme problema social causado pela ocupação irregular, bem como a falta de moradia para alguns moradores do próprio município, o então prefeito municipal Idalvino Vizzotto, regularizou a área, destinando-a para habitação popular. Nesse período também houve um deslocamento de famílias residentes na localidade rural de Cerro Comprido para uma área próxima à Vila Verde Teto, fundando-se assim, a Vila Falcão. No início do ano 2000 houve a formação da Vila Tavares, pela ocupação de terrenos originariamente pertencentes à União, dentro da Vila Verde Teto e também fora dela.

Durante a administração de Clóvis Alberto Montagner, entre os anos de 2005 e 2008, o poder público municipal repassou, através da Lei nº 1.696 de 11 de maio de 2006, a posse das terras aos moradores, por meio de doação de terrenos e unidades habitacionais. Nesse mesmo período também foi construída uma ciclovia que liga a Vila ao centro da cidade, em muito facilitando o deslocamento dos moradores, visto que o local tem 2,2 quilômetros de distância da região central. Em 2013, um novo processo de ocupação começou em áreas contíguas ao perímetro da Vila Verde Teto, até então não habitadas (BISOGNIN, 2019).

Atualmente, a Vila Verde Teto conta com aproximadamente 300 habitantes. A área possui ruas pavimentadas, iluminação pública e rede de saneamento básico para água e esgoto. Com relação à educação, a localidade possui uma escola, a Escola Municipal Santa Rita de Cássia, que conta com ensino até o 5º ano do Ensino Fundamental. Possui

ainda, no âmbito da assistência social, a sede do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Na cultura, apresenta um Centro de Atendimento ao Turista (CAT), como forma de fomentar o turismo faxinalense (BISOGNIN, 2019). Relativamente ao esporte e lazer, a comunidade conta com o Ginásio Municipal. Todavia, apesar de ser bem equipada, não possui estabelecimentos de saúde, fazendo com que os moradores desloquem-se até o centro citadino para ter acesso ao Hospital de Caridade São Roque ou à Unidade Básica de Saúde (UBS) para receberem atendimento médico.

Figura 04 – Mapa da Vila Verde Teto e áreas vicinais



Fonte: (BISOGNIN, 2019)

Outra localidade a ser analisada é a Vila Santo Antônio. A Vila possui suas ruas pavimentadas, iluminação pública e rede de saneamento básico para água e esgoto. Com relação a educação, a localidade possuía uma escola, a Escola Municipal Santo Antônio, que foi fechada, sendo que os educandos precisam deslocar-se até o centro da cidade para frequentar a escola. No prédio agora funciona, o Centro Acolhedor da Melhor Idade, destinado ao encontro e integração de idosos e grupos da terceira idade. No âmbito da assistência social e saúde, carece de equipamentos públicos que beneficiem a população, tendo que deslocar-se ao centro da cidade para ter acesso aos órgãos públicos. Relativamente ao esporte, lazer e cultura, a comunidade conta com o Ginásio Municipal e uma sede da Associação Atlética do Banco do Brasil (AABB), assim como com o Centro Comunitário Santo Antônio, comumente utilizado para celebrações religiosas e festas da comunidade.

As Vilas Jardim e Medianeira, visto sua proximidade territorial, serão tratadas conjuntamente. As Vilas possuem suas ruas parcialmente pavimentadas, sendo muitas ainda de chão batido, iluminação pública e rede de saneamento básico para água e esgoto. Não possuem, entretanto, serviços públicos de educação, saúde e assistência social, estimulando o deslocamento dos moradores locais à região central. As localidades

possuem, enquanto expressão da cultura, lazer e desporto, Centros Comunitários, cancha de bocha (Vila Jardim) e um Ginásio Municipal (Vila Medianeira), que é muito utilizado para celebrações religiosas e festas da comunidade.

Pelo que se expôs, denota-se que as áreas periféricas da cidade de Faxinal do Soturno carecem de muitas políticas públicas e sociais que os livrem dos estereótipos da exclusão socioespacial e da necessidade de procurar acolimento público junto à área central da cidade, que acaba por concentrar a maioria dos aparatos mínimos para fornecer uma vida digna às populações marginalizadas.

Para que se possa reverter a situação de exclusão, é indispensável que os grupos mais excluídos, que geralmente tem ciência dos principais problemas da periferia onde residem, sejam ouvidos, propiciando a conquista e o reconhecimento de direitos, através da implantação de políticas públicas e ações afirmativas que incorporem e abranjam as comunidades periféricas e para a criação de referências mais igualitárias e inclusivas para as cidades (HAGINO,2012).

Como já explanado, o Plano Diretor tem um forte viés social na organização espacial dos municípios, tanto os constituintes de grandes centros urbanos quanto nas pequenas cidades interioranas. No município de Faxinal do Soturno, cerne deste trabalho, o Plano Diretor também exerce especial papel de cunho social frente aos processos de expansão populacional cada vez mais presente nas periferias da cidade (GODIM, 1995). Por se tratar o Plano Diretor de um verdadeiro plano de ação municipal, é aplicável o mandamento da gestão democrática das cidades, com a participação de entidades representativas da sociedade civil, da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade no processo de formulação, execução e acompanhamento de planos e projetos de desenvolvimento urbano (GOMES, 2006, p.207).

A gestão democrática das cidades, conforme disposto no Plano Diretor Faxinalense, poderá se valer dos seguintes instrumentos para sua concreção:

- I - Conselho de Desenvolvimento Territorial;
- II - Audiências e consultas públicas;
- III - Conferências sobre assuntos de interesse urbano;
- IV - Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (FAXINAL DO SOTURNO, 2012).

A Lei nº 2.042 de 25 de janeiro de 2012 instituiu e regulamentou o Conselho de Desenvolvimento Territorial de Faxinal do Soturno. Esse é um órgão colegiado

permanente, de natureza deliberativa, consultiva e prepositiva, pertencente à estrutura administrativa do poder executivo municipal, que reúne representantes de todas as comunidades municipais, do Poder Público e da Sociedade Civil, sendo que suas deliberações têm caráter vinculante em relação à Administração Pública, assegurando-lhe autonomia política. Dentre as competências do Conselho de Desenvolvimento Territorial faxinalense, elenca-se (FAXINAL DO SOTURNO, 2012).

Os princípios que norteiam a atuação do Conselho de Desenvolvimento Territorial de Faxinal do Soturno são a participação popular, a igualdade, a justiça social, a função social da cidade, da propriedade e da posse e o desenvolvimento sustentável, segundo dispõe o art. 5º da referida lei. O Conselho, seguindo critérios de representação territorial e setorial, será composto por 35 membros titulares, representantes do Poder Público, da comunidade e da sociedade civil. A representação territorial, disposta no art.18 é assegurada por por 21 membros os quais representam todos os bairros da cidade.

As audiências, plebiscitos e consultas públicas serão promovidas pelo Conselho em questões de maior relevância, pertinentes à organização ou ao desenvolvimento do município. A consulta pública à população deve ter seu tema deverá ser amplamente divulgado, com antecedência mínima de 30 dias da realização da audiência pública ou plebiscito. A audiência pública poderá ser realizada em evento único, em data, local e horários tais que permitam a participação do maior número possível de habitantes, ou em várias etapas, realizadas nas 19 comunidades representadas no Conselho Municipal. O plebiscito, por sua vez, consistirá em consulta à população a respeito da conveniência de determinado ato ou medida da competência do Conselho de Desenvolvimento Territorial de Faxinal do Soturno devendo realizar-se, simultaneamente, nas 19 comunidades representadas no Conselho de Desenvolvimento Territorial de Faxinal do Soturno (FAXINAL DO SOTURNO, 2012).

Desta forma, verifica-se que os instrumentos de gestão urbana democrática propiciam a participação de grande parte da comunidade, dando legitimidade ao processo de planejamento e correspondendo às necessidades da população.

#### **4. CONCLUSÃO**

A presente pesquisa teve como proposta analisar se o Plano Diretor do município de Faxinal do Soturno-RS pode ser utilizado pelos gestores municipais como instrumento para a reversão da exclusão socioespacial. Como visto, as cidades passaram por um grande processo de evolução, surgindo como centro das civilizações e acompanhando a

história humana desde a Antiguidade até os dias atuais. O município, enquanto cidade elevada a ente federativo tem competência para regular todos os assuntos de interesse local, inclusive assuntos de ocupação territorial de seu espaço. Todavia, apenas com a CF/1988, é houve uma plena regulação sobre o desenvolvimento urbano, momento em que fez constar em seu texto um capítulo referente à “Política Urbana”, além de outros vários dispositivos afins sobre diretrizes do desenvolvimento urbano e planos urbanísticos. Com o objetivo de regulamentar o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988, houve a criação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) em 2001 e que define o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios.

Sendo o Plano Diretor um instrumento que visa o desenvolvimento pleno e o acesso à cidade, tanto em serviços quanto aos espaços, há a crescente demanda de uma planificação orientada para as necessidades sociais locais, frente às necessidades da sociedade urbana. Neste sentido, esse Plano Diretor tem um forte viés social na organização espacial dos municípios, tanto os constituintes de grandes centros urbanos quanto nas pequenas cidades interioranas.

Apesar de ser um município de pequeno porte, Faxinal do Soturno não deixa de manifestar as facetas da exclusão socioespacial frente aos processos de expansão populacional cada vez mais presentes nas periferias da cidade, apresentando concentração de bens e serviços públicos nos locais centrais, supervalorizados e de grande concentração de rendas. As periferias desta cidade, por sua vez, são pobres e carentes de atividades ou mesmo desprovidas delas, produzindo um espaço exclusivo, no qual a população menos favorecida é obrigada a ocupar áreas inadequadas para a sua habitação e com pouca ou nenhuma política pública inclusiva, evidenciando a má distribuição de renda e a precariedade infraestrutural e social.

Tendemente ao cenário anteriormente apresentado, a exclusão socioespacial consiste em um processo que influencia na formação do espaço, com a sua organização em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo essa disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia. Essa exclusão é visível nas áreas periféricas de Faxinal do Soturno onde o fato de que as periferias Vila Falcão, Vila Verde Teto, Vila Tavares, Vila Santo Antônio, Vila Jardim e Vila Medianeira, em sua maioria, não possuem respaldo público em educação, saúde assistência e desenvolvimento social, cultura, esporte e lazer, tendo os moradores dessas localidades a necessidade de deslocar-se à área central para encontrarem os serviços básicos.

Desta feita, para reversão do processo de exclusão das áreas periféricas, é indispensável que os grupos mais excluídos, que tem ciência dos principais problemas da

localidade onde residem, sejam ouvidos, propiciando a conquista e o reconhecimento de direitos, através da implantação de políticas públicas e sociais que incorporem e abranjam essas comunidades e para a criação de referências mais igualitárias e inclusivas para as cidades. Por conseguinte, essa inclusão é feita pela gestão democrática das cidades.

A gestão democrática da cidade está fortemente expressa no Plano Diretor faxinalense, prevendo a participação de entidades representativas da sociedade civil, da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade no processo de formulação, execução e acompanhamento de planos e projetos de desenvolvimento urbano. Como instrumentos para concretizar essa participação, apresenta o Conselho de Desenvolvimento Territorial, as audiências e consultas públicas, as conferências sobre assuntos de interesse urbano e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Conselho de Desenvolvimento Territorial de Faxinal do Soturno é um órgão colegiado permanente, de natureza deliberativa, consultiva e prepositiva, pertencente à estrutura administrativa do poder executivo municipal, que reúne representantes de todas as comunidades municipais, do Poder Público e da Sociedade Civil com o fim de auxiliar a elaboração de políticas de ocupação espacial. Possui, dentre seus membros, um representante de cada uma das comunidades faxinalenses, incluídos aí representantes das áreas periféricas da cidade que foram trabalhadas nesse trabalho. O Conselho promove também audiências públicas, plebiscitos e consultas populares pertinentes à organização urbana.

Desta forma, verifica-se que os instrumentos de gestão urbana democrática previstos na Lei Complementar nº 2040 de 16 de janeiro de 2012 propiciam a participação de grande parte da comunidade, momento em que são ouvidos quanto às necessidades locais, propiciando a conquista e o reconhecimento de direitos, através da implantação de políticas públicas e ações afirmativas que abranjam as Vilas e para a criação de referências mais igualitárias e inclusivas para as cidades, dando legitimidade ao processo de planejamento urbano digno para todas as localidades.

Por todo exposto, com base nos resultados da pesquisa, pode-se concluir que o Plano Diretor de Faxinal do Soturno pode ser utilizado pelos gestores municipais como forma hábil para reverter a exclusão socioespacial presente nas áreas periféricas da cidade, de forma a efetivar a presença e o clamor da população quanto aos seus anseios quando da elaboração de legislações de uso e ocupação do espaço urbano faxinalense.

#### 4. REFERÊNCIAS

- ABREU, Raphael Lorenzeto de. Mapa do Rio Grande do Sul. Município de Faxinal do Soturno. 2006. Disponível em: <[https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/4/4e/RioGrandedoSul\\_Municip\\_FaxinaldoSoturno.svg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/4/4e/RioGrandedoSul_Municip_FaxinaldoSoturno.svg)> Acesso: 18.jul.2022
- BISOGNIN, Ana Luísa Cerezer. **Identidade cultural e os processos de urbanização**: o caso da Vila Verde Teto em Faxinal do Soturno, RS. Universidade Federal de Santa Maria. 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. 2. ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (Re)Produção do Espaço urbano**: o caso de Cotia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. 1986.
- CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia (orgs.). **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito do trabalho**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Ática S.A, 1989.
- FAXINAL DO SOTURNO. Lei Complementar Nº 2.040 de 16 de janeiro de 2012.
- \_\_\_\_\_. Lei Ordinária Nº 2.042 de 25 de janeiro de 2012.
- GOMES, Marcos Correia. **O Plano Diretor de desenvolvimento urbano - Após o Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro, 2006. 225 pp. Disponível em: <[http://www.mpgo.mp.br/porta/web/hp/9/docs/doutrinaparc\\_11.pdf](http://www.mpgo.mp.br/porta/web/hp/9/docs/doutrinaparc_11.pdf)> Acesso: 20.jun.2022.
- HAGINO, Cora Hisae. O direito à cidade e à participação: Um estudo de caso do plano diretor de Manaus, Amazonas. **Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 2, p. 75-98, 30 nov. 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo 2010. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br>>. Acessado em 30 set 2021.
- PONTES, Daniele Regina; FARIA, José Ricardo Vargas de. **Direito municipal e urbanístico**. Curitiba: Iesde, 2012.
- SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- SPOLAOR, Silvane. **Os papéis urbanos nas pequenas cidades da região da Quarta Colônia – RS**. Universidade Federal de Santa Maria. 2016.
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; GÓES, Eda Maria. **Espaços fechados e cidades**: insegurança urbana e fragmentação socioespacial. São Paulo: Editora Unesp, 2013.