

PLANO DIRETOR DE CIDADES-GÊMEAS: análise sob a ótica da teoria institucional de Douglass North.

*DIRECTOR PLAN OF TWIN-CITIES: analysis from the point of view of the institutional theory of Douglass North.*

Delson Fernando Barcellos Xavier<sup>1</sup>

Rosalina Alves Nantes<sup>2</sup>

Saiera Silva de Oliveira<sup>3</sup>

## RESUMO

A Portaria 213/2016 do Ministério da Integração Nacional, reconhece 32 cidades gêmeas em razão do território municipal fazer limite com o país vizinho e sua sede se localizar no limite internacional. Fundamentando-se no *path dependence*, onde as influências históricas são responsáveis pela manifestação das instituições no instrumento normativo, destaca-se o Plano Diretor Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes e requisito para obtenção de determinados recursos junto ao Governo Federal. A metodologia tem perspectiva exploratória descritiva ao analisar o conteúdo de cada instrumento normativo dos municípios de fronteira que instituíram o Plano Diretor, na interpretação das características individuais, utilizando do aporte teórico da teoria institucional. Analisou-se os Planos Diretores de doze cidades-gêmeas de fronteira, para verificar se o modelo adotado contemplou a realidade dos municípios. Os resultados apontaram a não ênfase às questões históricas que influenciam no desenvolvimento das cidades, concluindo que os Planos

<sup>1</sup> Professor da Universidade Federal de Rondônia - UNIR. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG e doutor em direito da cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Pesquisador dos grupos Centro de Estudos Jurídicos da Amazônia (CEJAM/UNIR), Grupo de Pesquisa de Direito da Cidade (GPDC/UERJ) e Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LABGEPEN/UNB), na linha de Políticas Públicas e Política Penal. Universidade Federal de Rondônia - UNIR, Rondônia. Brasil. E-mail: delsonx@globo.com

<sup>2</sup> Professora do Magistério Superior - Curso de Direito - Departamento de Ciências Jurídicas (DCJ). Professora do Magistério Superior - Curso de Direito - Departamento de Ciências Jurídicas (DCJ). Universidade Federal de Rondônia - UNIR. Brasil. E-mail: rnantes@unir.br

<sup>3</sup> Mestranda no Mestrado Profissional Interdisciplinar Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça - DHJUS, da Universidade Federal de Rondônia - UNIR. Brasil. E-mail: aieraadv@hotmail.com

Diretores de cidades-gêmeas de fronteira podem explorar em seu instrumento normativo nessa variável identificada, recomendando que em pesquisas futuras se investigue o motivo pelo qual mais de 66% dos municípios de fronteira não consideram relevantes a serem incluídas no Plano Diretor as potencialidades históricas que marcam a região de fronteira gêmea.

Palavras-chave: Administração Pública. Teoria Institucional. Plano Diretor. Cidades-gêmeas. Fronteira.

#### ABSTRACT

*The Portaria 213/2016 of the Ministry of National Integration, recognizes 32 twin cities because of the municipal territory to limit the neighboring country and its headquarters is located in the international limit. Based on path dependence, where historical influences are responsible for the manifestation of institutions in the normative instrument, the Municipal Master Plan is mandatory, for cities with more than 20 thousand inhabitants and a requirement to obtain certain resources from the Federal Government. The methodology has a descriptive exploratory perspective when analyzing the content of each normative instrument of the border municipalities that instituted the Master Plan, in the interpretation of the individual characteristics, using the theoretical contribution of the institutional theory. The Executive Plans of twelve border twin cities were analyzed to verify if the adopted model contemplated the reality of the municipalities. The results pointed out the lack of emphasis on the historical issues that influence the development of cities, concluding that the Master Plans of frontier twin cities can explore in their normative instrument in this identified variable, recommending that future research investigate the reason why more than 66% of the border municipalities do not consider relevant to be included in the Master Plan the historical potentialities that mark the twin border region.*

*Keywords: Public Administration. Institutional Theory. Master plan. Twin Cities. Border.*

#### INTRODUÇÃO

O Governo Brasileiro reconheceu trinta e duas cidades brasileiras através da Portaria 213, do Ministério da Integração Nacional de 19 de julho de 2016, como municípios gêmeos em razão do

território municipal fazer limite com o país vizinho e sua sede se localizar na linha de fronteira (seca ou fluvial) e que apresentem potencial de integração econômica e cultural, considerando a crescente demanda por políticas públicas específicas para essas cidades.

Destaca-se que para obtenção de sucesso na gestão municipal, necessário se faz o efetivo planejamento de ações de curto, médio e longo prazo, haja vista que desde a proposta política do candidato ao pleito eleitoral, já se exige a apresentação das propostas e ações em seu plano de governo. Nesse mesmo sentido, existem ainda outros instrumentos normativos de planejamento, trazendo destaque ao plano diretor pela abrangência de conteúdo instituído pela Constituição da República como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O mero planejamento de ações pautadas nos ideais do governante ou na vontade democrática, sem se considerar situações que demandem ações “estratégicas”, tais como crises econômicas e financeiras que geram instabilidade tanto nas organizações públicas quanto nas privadas (CAVALCANTE, 2016), podem levar ao insucesso todo um trabalho realizado.

A Nova Administração Pública (NAP) vem provocando mudanças em organizações do setor público em muitos países ao redor do mundo, ela surge a partir da globalização e conseqüentemente passou a cobrar do Estado uma contribuição para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva (JUND, 2008). Ou seja, além da regulação e intervenção necessárias na educação, saúde, cultura, desenvolvimento tecnológico, infraestrutura, enfim, o Estado além de compensar os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, deve também capacitar os agentes econômicos para competir em nível mundial.

Assim, a NAP é a busca de inserção nas novas doutrinas que tem orientado e disponibilizado nas últimas décadas um farto elenco de abordagens, metodologias e técnicas de gestão, decorrentes dos esforços de pesquisa empírica na área da Administração e sua correspondente aplicação na Administração Pública.

Nesse sentido, Paiva (2015, p.2), sintetiza o conceito de eficiência em governo e estabelece um *“paradigma inovador de gestão que introduz novos elementos na administração pública, como o planejamento estratégico, boa formação de gestores públicos, gestão de mudança e de projetos e a criação de incentivos remuneratórios associados à consecução de resultados”*.

Com o prisma teórico da NAP, enxerga-se como principal responsável pelas políticas públicas de desenvolvimento ordenado da cidade, o Município, consubstanciado na autonomia concedida pela Constituição da República, bem como na previsão legislativa do Estatuto da Cidade (Lei n.10.257/2001). Possuindo autonomia através da competência concedida, para instituir o plano diretor que é o

instrumento capaz de zelar pela função social da cidade e da propriedade, portanto, essa norma deve abranger todos os problemas que sejam de competência municipal no meio urbano e rural.

Utilizando-se da oportunidade interdisciplinar, fundamentado na Teoria Institucional, baseada nos conceitos de instituições de Douglass North (1991, p. 97) definindo como “restrições formais e informais”. Cita-se: *“Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboo, custom, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights)”*. Consubstanciando-se nas normas legais que propulsionam à regulamentação municipal, ou seja, na instituição constitucional e legal de certas “regras do jogo”, com o intuito de promover o ordenamento urbano.

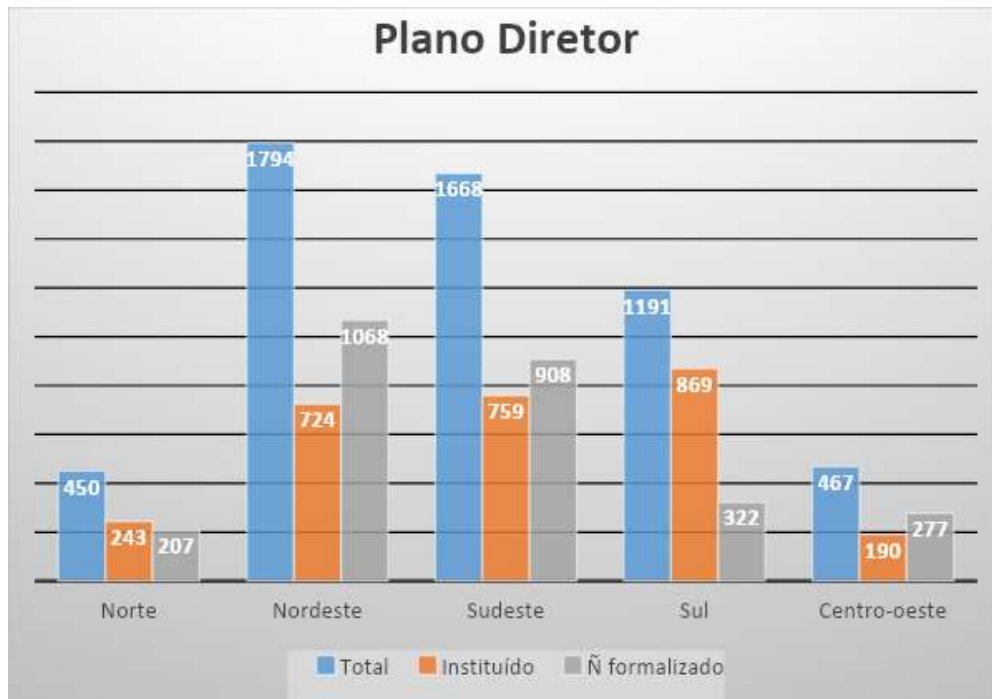
O Plano Diretor como instrumento institucionalizado, é peça chave para o enfrentamento de problemas de desigualdades urbana, quando elaborado e implementado de forma ideal, pois visa promover a inclusão territorial e diminuir as diferenças, que são realizadas na maioria das cidades brasileiras em decorrência de problemas fundiários, bem como da segregação sócio espacial e da degradação ambiental. Nota-se também essa oposição à lógica assimétrica entre o centro e periferia, quando se verifica nas áreas centrais inúmeros investimentos públicos, urbanização consolidada e legalizada e em contrapartida nas áreas periféricas, nota-se a carência de investimentos públicos e a precariedade nas questões urbanas (SANTOS JÚNIOR, 2011).

A Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu artigo 182 dispõe que a “política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal. Conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, assim, a lei 10.257/2001, com o intuito de regulamentar esse dispositivo constitucional, popularmente conhecida como “Estatuto da Cidade”, em seu artigo 41, estabelece as condições de obrigatoriedade para cidades com mais de 20 mil habitantes, integrantes de área de especial interesse turístico, inseridas em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processo geológico ou hidrológicos correlatos.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, tem desenvolvido uma publicação anual desde 2013, oriunda de pesquisa de informações básicas municipais, a última versão disponível é a MUNIC 2015, que investigou todas as 5.570 municipalidades existentes no País, com dados relativos à gestão e à estrutura dos municípios, assim, pode se extrair a conclusão de que a maioria dos municípios não conseguiram implantar seus instrumentos máximos de planejamento urbano nos moldes

democráticos, estabelecido pelo Estatuto da Cidade, e ainda de acordo com dados da mesma pesquisa do IBGE, essa é uma realidade nacional. Conforme pode ser observado na figura (F.1) a seguir:

*Figura 1- Indicadores de instituição de Plano Diretor nas cidades brasileiras*



Fonte: Elaborado com dados extraídos do IBGE

Com a obtenção desses dados e informações mais detalhadas por Estados e quantitativos de municípios com e sem plano diretor, fica comprovada a problemática de alguns Estados, os municípios não possuem o plano diretor.

Após a demonstração desses dados (fig.1), verificando os dados estatísticos de alguns Estados apresentarem a ampla maioria de seus municípios sem a elaboração do plano diretor, o que torna verdadeira a hipótese de que os municípios não possuem a instituição normativa para ordenar o desenvolvimento municipal, considerando a linha de pesquisa do mestrado acadêmico de Governança, Sustentabilidade e Amazônia, no eixo de Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Assim, buscando políticas públicas municipais que permitam agregar a participação democrática na gestão do desenvolvimento urbano municipal, verificou-se a existência do instrumento denominado plano diretor que exige a participação da sociedade para se planejar a cidade e seu pleno desenvolvimento.

Após a autonomia dada aos municípios com a Constituição da República, o município foi dotado de poder para tratar de seus problemas comuns, tais como o uso e ocupação do solo, o transporte intermunicipal, o saneamento básico e o meio ambiente (BRASIL, 1988). Ocorre que a

articulação de políticas públicas entre níveis de governo distintos é bastante complexa e muitas vezes frágil, uma vez que suas competências são concorrentes, exigindo processo de negociação contínua.

Salienta-se ainda que o Plano Diretor do município tem por objetivo macro a definição do processo de desenvolvimento local a partir de levantamentos políticos, sociais, econômicos, financeiros, urbanos, culturais e ambientais que determinam sua evolução, e também contribui para a ocupação de seu território visando seu desenvolvimento ordenado (VILHAÇA, 1999). E ainda, como um instrumento técnico de planejamento, possibilita equacionar o uso racional do espaço viabilizando as ações políticas além de instrumentalizar os gestores com informações e propostas para o planejamento da ocupação racional da área do município e o uso dos seus recursos naturais, servindo ainda como irradiador de estratégias econômicas e de ações para a execução das ações de gestão.

Em razão da dificuldade dos municípios elaborarem e instituírem o plano diretor, depara-se com a diversidade de problemas em realizar planejamento e gestão de município situado em fronteira internacional, devido à complexidade do espaço geográfico já que a imposição de limites político-administrativos depende, além dos níveis locais, de acordos que envolvam esferas nacionais, independentemente das relações vivenciadas pelas sociedades em questão (VERAS E BATISTA, 2012).

As cidades-gêmeas se destacam nesse contexto por serem adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira e possuem grande potencial de integração econômica e cultural, no entanto, apresentam problemas característicos de fronteira de modo mais intenso, o que ocasiona efeitos significativos sobre questões de desenvolvimento regional e cidadania (CDIF).

Além da problemática na elaboração de um plano diretor que atenda as reais necessidades de desenvolvimento urbano ordenado, inúmeras vertentes surgem de forma periférica, uma vez que quando se trata de políticas públicas, em casos de fronteira se têm que mensurar os aspectos que se depreendem dos movimentos migratórios, tais como transporte internacional, intercâmbios estudantis, saúde pública e suas endemias que devem ser combatidas nas cidades gêmeas concomitantemente, além do que ainda existem outros aspectos que não se pode deixar à margem, como o tráfico de substâncias ilícitas e de armas de fogo, que envolvem segurança pública e outras situações que fogem da alçada municipal.

## **1. REFERENCIAL TEÓRICO CONCEITUAL**

No presente capítulo apresenta-se a teoria institucional de Douglass North, na qual se fundamenta o estudo, defendendo que as instituições são regras formais e informais impostas para criar ordem e reduzir trocas (1991, p.97), nesse sentido, apresenta-se o Plano Diretor e seus conceitos relacionados como um instrumento que materializa essa teoria institucionalista quando impõe

determinada “regra do jogo” ao exigir através do Estatuto da Cidade e pela Constituição Federal que municípios com certas condições sejam obrigados a instituir seu Plano Diretor.

Destaca-se ainda nesse contexto, extraída da obra de Silva, a afirmação que dentre os inúmeros problemas trazidos com a urbanização, tais como crescimento desordenado, degradação ambiental, desequilíbrios econômicos, falta de saneamento básico e decorrentes caos na saúde pública, “faz-se necessária a intervenção do Poder Público, no exercício de gestão realizar a reurbanização: processo de reorganização dos núcleos urbanos.” (2010, p.27). Verifica-se a possibilidade de através do Estado impor regras (institucionalizar), normas efetivas para esse fim (Regras do Jogo).

Com o intuito de se materializar uma matriz referencial, fundamenta-se também na hipótese defendida por DiMaggio e Powel (2005, p.75) nos estudos de “campos organizacionais” em que demonstram as manifestações do isomorfismo institucional, onde as organizações tornam-se semelhantes em razão da burocratização e outras formas de mudança organizacional.

Faz-se destaque também para algumas questões conceituais atinentes à Administração Pública que possibilitam a aplicação de teorias de outras áreas do conhecimento, em específica a Teoria Institucional que nasce na Escola da Economia, ganha destaque na Administração e no presente trabalho se utiliza para fundamentar a atuação da Administração Pública, em razão do caráter multidisciplinar que a Teoria Institucional trouxe ao fazer a conexão entre o Direito, a Economia e à Administração.

### 1.1 Teoria Institucional

Para compreender o enfoque teórico destacado na presente pesquisa, faz-se um breve histórico com o intuito de apresentar a Teoria Institucional ao leitor de outras áreas do saber, para esclarecimentos dessa perspectiva que ora se apresenta.

O institucionalismo tradicional surge na ciência econômica, onde autores como T. Veblen, J. Common, J.K. Galbraith e W. Hurst consideravam relevantes as instituições nos seus modelos explicativos do funcionamento da economia (ZYLBERSZTAJN, 1995), como afirmado por Coase (1984, p.230) era apenas uma massa de material descritivo esperando por uma teoria.

A partir das décadas de 70 até 90, com as obras de Williamson, Coase e North, começam a convergir a teoria econômica e o institucionalismo (ZYLBERSZTAJN, 1995), os autores então constroem definições teóricas que permitem o devido embasamento e categorização que se pretende alicerçar o presente estudo.

De acordo com Fiani (2002, p.46), o interesse fundamental de North quando estuda a história econômica, é “explicar as suas instituições como determinantes do desempenho econômico das

sociedades”. E ainda que direitos de propriedade ineficientes, reduzem o crescimento que o sistema seria capaz de atingir.

Gala (2003) ao escrever a respeito da teoria institucional de Douglass North, entende que houveram dois momentos, um inicial histórico, onde North em seus estudos analisava a evolução institucional e num segundo momento, a partir da análise, North passa a construir a teoria econômica institucional.

Nesse sentido, North demonstrou que as grandes causas do problema econômico não estão centradas no avanço tecnológico ou na acumulação de capital, mas sim nas regras ou arranjos institucionais que estimulam ou inibem as atividades. Essa teoria ainda possibilitou o entendimento de que as causas do crescimento nada mais são do que consequências de uma matriz institucional específica, ou seja, se houver a construção de uma matriz que estimule a acumulação de capital físico e humano com regras, leis e costumes capazes de estimular atividades economicamente produtivas, desvenda-se o segredo para o crescimento econômico.

Na verdade, o desenvolvimento está atrelado a um processo multifacetário (Conceição) que envolve questões históricas e mudanças tecnológicas, não podendo negar questões fundamentais históricas e as relevâncias nas mudanças estruturais nas instituições, salientando que as formas capitalistas de crescimento são diferenciadas e se dão de múltiplas formas. Somando-se ainda, as conclusões de que o crescimento analisando a longo período tem demonstrado que é condicionado pela formação e evolução de suas instituições (Fiani e Gala).

Vê-se então, o Novo Institucionalismo, como reação à economia tradicional, quando se passou a considerar os “custos de transação” em oposição ao ortodoxo posicionamento que se pautava apenas o “mercado”, deixando de lado a firma. Williamson (1979) por sua vez, aceitando a teoria dos custos de transação baseada na racionalidade limitada e no oportunismo, entende que para ocorrer o desenvolvimento das instituições, deve se focar na coordenação das transações, ocasionando a diminuição dos custos a estas associados, através de criação de estruturas de governança apropriadas. Concluindo que as formas de governança são condições que estimulam os agentes a alterar a organização do meio em que atuam, buscando como isso pode incrementar seu desempenho econômico.

Os argumentos institucionais utilizados por Douglass North se fundamentam na teoria dos custos de transação e dos direitos de propriedade, e, através de uma perspectiva histórica, analisa os problemas complexos de crescimento econômico. Conhecidas como “regras do jogo”, North (1995), definiu as instituições como normas que moldam as interações humanas, ou seja, as trocas (políticas –



sociais – econômicas) devidamente reguladas pela instituição, restringem o comportamento oportunista, reduzindo os custos de transação.

Há que se destacar ainda, um enfoque trazido nos estudos de North que um mau funcionamento dos sistemas políticos atuais, decorrem em arranjos institucionais ineficientes, surgindo então questões ideológicas influenciadas pela dinâmica política e cultural de uma sociedade. Na evolução dos estudos de North, após as análises históricas realizadas, é feito destaque conceitual para as organizações como sendo os principais agentes de uma sociedade, quando então utilizando-se de uma metáfora dos jogos esportivos, explica que as instituições são as “regras do jogo” e as organizações representam as “equipes” que disputam o campeonato da sociedade.

North questiona em seus estudos o porquê os resultados contrastantes na Europa ocidental, por que a Espanha, a grande potência da Europa do século XVI, diminuiu enquanto a Holanda e a Inglaterra se desenvolviam? Assim, o autor na organização das “peças” do quebra-cabeça, relacionou o arcabouço institucional básico com a estrutura organizacional consequente e a mudança institucional, considerando a influência histórica “*path dependence*”.

Segue ainda analisando a evolução institucional que envolveu não apenas organizações voluntárias que expandiram o comércio e tornaram as trocas mais produtivas, mas também o desenvolvimento do Estado para assumir a proteção e a imposição dos direitos de propriedade.

Feita breve apresentação das considerações iniciais do surgimento da Teoria Institucional preconizada dentre diversos autores, destacou-se a vertente de Douglass North, com a obtenção de sua premiação Nobel em estudos econômicos, no entanto, para fins de delimitação da abordagem teórica, segue-se fazendo os devidos enquadramentos para que se defina a pesquisa.

A Teoria Institucional de Douglass North, surge como alicerce teórico para as definições constitutivas e como essas definições podem ser observadas por intermédio da pesquisa. Assim, em caráter multidisciplinar, traz-se por escopo a teoria institucionalista neoclássica de Douglass North que demonstra o desenvolvimento e as interações entre o particular e as instituições (Estado), dentre outras definições, que seguem conforme a Figura 2 abaixo destacado.

Figura 2- Definições constitutivas da teoria institucional

Termo chave	Definição	Referencial
Instituições	São as regras do jogo uma sociedade, que surgem para diminuir as incertezas que resultam das interações humanas, proporcionando uma estrutura, construindo um guia para a sociedade com base no respeito às regras.	Coase (1937) North (1990)

Organizações	Surgem por estímulos oferecidos pela matriz institucional e para estruturar as instituições, são grupos de indivíduos relacionados por alguma identidade comum em direção a certos objetivos.	North (1990) Gala (2003)
Leis	Elaboração de diretrizes formais que permitem o homem viver em sociedade	North (1990)
Normas	Conhecimento tácito da população. Valores, crenças, normas de conduta, raízes históricas, aspectos culturais.	North (1990)
Matriz Institucional	Constituída de regras e normas formais e informais, bem como pelas instituições que garantem a aplicação ( <i>enforcement</i> ) dessas regras	North (1993) Gala (2003)
<i>Path Dependence</i>	Dinâmica impulsionada pela existência de incentivos e constrangimentos que reforçam uma determinada direção para as ações de indivíduos e organismos sociais uma vez que ela tenha sido adotada.	North (1993) Gala (2003)
Campo Organizacional	Organizações que em conjunto constituem uma área reconhecida da vida institucional para a totalidade de atores relevantes.	Di Maggio e Powell (2005)
Isomorfismo	Processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais.	Di Maggio e Powell (2005)

Fonte: Elaborado com base no referencial teórico da pesquisa.

No entanto, faz-se necessário salientar que os destacados nomes da Teoria Institucional, consideram as instituições e toda a estrutura social, os comportamentos individuais e coletivos, não negligenciando a vastidão de agentes envolvidos e inter-relacionados.

Para fins argumentativos e possibilidades de discussões através do prisma trazido pela Teoria Institucional, faz-se menção também de toda a evolução da teoria institucional, nesse contexto, outros elementos foram acrescentados, Neil Fligstein (2007), através de uma visão sociológica, destacou que as habilidades sociais dos atores criam ou reproduzem, em campos criados nas organizações, a cooperação dos indivíduos para o desenvolvimento institucional.

Meyer e Rowan (1983) trouxeram o enfoque sobre o “construtivismo social” onde as organizações são concebidas como reflexos estruturais da realidade socialmente construída, e que o ambiente institucional é um dos principais condicionantes da realidade.

Por outro lado, DiMaggio e Powell (2005), fazem um excelente debate quando destacam as especificidades do isomorfismo nas organizações, salientando as implicações que refletem para as teorias sociais, partindo-se das considerações que a sociedade é constituída por instituições sólidas e racionalmente acopladas, e se entrosam confortavelmente em busca do interesse comum: a eficiência, enquanto as organizações apenas adotam procedimentos operacionais padronizados (burocráticos), não focados na eficiência.

Assim, esse viés, baseado na teoria institucional, serve de alicerce para a pesquisa de desenvolvimento urbano, consubstanciado nas competências constitucionais que passaram essa responsabilidade para o ente municipal da federação e que por si só, possui limitações para o enfrentamento de todos os problemas de planejamento que o município carece. Sendo de fundamental importância, essa perspectiva inicialmente defendida por North, onde ele estabeleceu a relação entre Estado, liberdades e crescimento econômico e explicou através do estudo da história econômica, as instituições como determinantes do desempenho econômico das sociedades, apresentando o problema da permanência de instituições que desfavorecem o crescimento econômico, concluindo que direitos de propriedade ineficientes reduzem o crescimento de que o sistema é capaz de obter.

## 1.2 Nova Administração Pública

Com a consolidação do Estado Democrático de Direito e o exercício legítimo dessa manifestação, aumentou-se a demanda social que clama por decisões e ações públicas e governamentais com capacidade de gerar resultados que atendam os mais diversificados segmentos da sociedade (JUND, 2008), o que impõe ao setor público substanciais desafios de gestão.

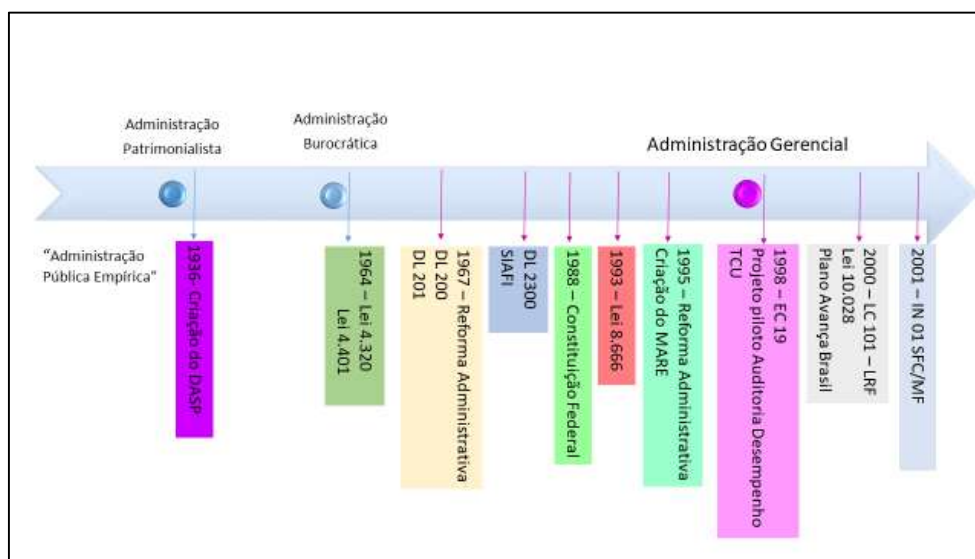
Bresser Pereira (2010) menciona que a NAP se trata de uma “série de ideias desenvolvidas a partir do final dos anos 1980 que buscavam tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis, e as agências executoras dos serviços sociais mais descentralizadas”.

Nesse mesmo processo democrático, a Constituição da República trouxe inovações às formas de controle, preocupando-se com a transparência nas contas governamentais, fazendo com que o ensino superior das Finanças Públicas que era voltado ao estudo das questões orçamentárias e fiscais limitado ao objetivo final de resumo de contas e registros de prestação de contas, a se especializar nas normas de planejamento e controle mais rigorosas (JUND, 2008).

Assim, o novo gestor público passou a ter que estudar formas que permitam o controle efetivo da gestão do governo e, ainda, pesquisar alternativas que auxiliem o processo decisório, buscando sempre a transparência e participação democrática.

Mas para que se chegasse a esse modelo de participação democrática, inúmeras teorias administrativas e doutrinas foram aplicadas à gestão de organizações públicas e privadas. Urge salientar que se faz necessário abordar um breve estudo da evolução histórica do estudo da gestão pública, para melhor compreender conceitos identificados como novas doutrinas de Administração Pública, que na verdade são aplicações de doutrinas utilizadas pela administração geral e que vem sendo implantadas com maior vigor nas organizações governamentais, para melhor visualização, ilustra-se a evolução histórica na figura 3.

Figura 3- Evolução Histórica das Reformas Administrativas no Brasil



Fonte: Elaborado a partir de Jund (2008)

Avaliando o que se verifica na figura 3, foram três procedimentos que reformaram a Administração Pública, com um lapso temporal de trinta anos de uma para a outra, cada tentativa implementada foi marcada pela criação de um órgão que se encarregou dos novos procedimentos, leis ou instrumentos legais que visavam a efetiva implementação e consequente punição aos responsáveis legais caso houvessem descumprimento.

A criação do MARE marcou o início da reforma administrativa gerencial (1995), através da EC 19/1998, somado posteriormente com o PPA (Avanço Brasil) e a LRF 101/2000, por fim com a Lei 10.028/2000 que definiu as penalidades e tipificou os crimes fiscais e posteriormente com a criação da Controladoria Geral da União passou-se ao exercício de práticas de transparência pública, o que trouxe à tona desde então diversos casos que tem se apurado atos de descumprimento de lei (corrupção).

Mas antes de aprofundar-se na Administração Gerencial, faz-se um breve resumo das principais características da Administração Patrimonialista e da Burocrática, considerando o "path

*dependence*” (NORTH, 1995) que considera as influências históricas como responsáveis pela manifestação das instituições, atuação nas ideias neoliberais das teorias econômicas nas políticas públicas, para compreender os valores da eficiência, efetividade e eficácia manifestadas na Administração Gerencial (fig.4).

Figura 4- Características das Reformas Administrativas

Patrimonialista	Burocrática	Gerencial
Extensão do poder soberano; Servidores possuem status de nobreza real; Os cargos públicos são considerados prebendas; <i>Res publica</i> não é diferenciada da <i>res principis</i> corrupção/nepotismo (protecionismo/filhotismo/coronelismo)	O caráter racional legal das normas e regulamentos; O caráter formal das comunicações; O caráter racional e a divisão do trabalho; Impessoalidade nas relações; Hierarquia de autoridade; Rotinas e procedimentos padronizados; Competência técnica e meritocracia; Especialização da administração; Profissionalização dos participantes; Completa previsibilidade do funcionalismo. Baseada o mérito profissional (Weber, 1978); Eficiência não era real, preocupava-se com as questões da	Descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos, regionais e locais; descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores público transformados em gerentes crescentemente autônomos; organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés da pirâmida; pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança; controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (Bresser-Pereira, 1996)

Fonte: Elaborado com dados da pesquisa

Vivencia-se na atualmente o período da administração gerencial, que se passa no próximo tópico a pormenorizar as características ilustradas na figura 3, para melhor compreensão e entendimento.

### 1.3 Estatuto da Cidade e Política Urbana

Ao integrar a gestão municipal com instrumentos de políticas públicas, há que se considerar as preleções de Ostrom (2002, p.4) de que em toda teoria social há conflitos de interesses quando escreve *“at the heart of all social theory is the contrast between humans as motivated almost exclusively by narrow self-interest and humans as motivated by concern for others or for society as a whole”*

Nesse sentido, a Lei Federal nº 10.257/2001 veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, trata-se de norma de ordem pública de interesse social que regula o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Parágrafo único do art. 1º da Lei 10.257/2001).

No mesmo contexto de políticas urbanas, buscando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, foram estabelecidas algumas diretrizes a serem observadas: garantia do direito de cidades sustentáveis; gestão democrática participativa; cooperação entre os governos e a iniciativa privada, bem como os demais setores da sociedade no processo de urbanização; planejamento do desenvolvimento das cidades; oferta de equipamentos urbanos e comunitários; ordenação e controle do uso do solo; integração e complementaridade entre atividades urbanas e rurais, entre outras que destacam o desenvolvimento sustentável (BRESSER-PEREIRA, 2001).

BASSUL (2002), ao fazer estudos no contexto da reforma urbana e o Estatuto da Cidade, elencou as diretrizes gerais da política urbana e destacou os seguintes instrumentos principais que se ilustrou através da figura 5:

Descrição ilustrativa de instrumentos de política urbana

*Figura 5 - Descrição ilustrativa de instrumentos de política urbana*

Instrumento	Especificação
Gestão democrática	Por intermédio de ação de conselhos de política urbana, iniciativa popular de leis e realização de debates, audiências e consultas públicas para a aprovação e a implementação dos planos diretores e das leis orçamentárias.
Plano diretor	Obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e referência para o cumprimento da função social da propriedade (art. 182, §§1º e 2º, da CF), o plano diretor passa a ser exigido também para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico, para aquelas influenciadas por empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental e para as que pretendam utilizar os instrumentos do Estatuto;
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	A ociosidade de vastas extensões de terrenos urbanos já dotados de infra-estrutura é responsável por deseconomias como a elevação dos custos de prestação dos serviços públicos e a sobrevalorização fundiária. Previsto no art. 182, § 4º, da Constituição, como primeira penalidade pela retenção ociosa de terrenos, esse dispositivo carecia de regulamentação em lei federal para tornar-se aplicável;
IPTU progressivo no tempo	Segunda sanção prevista na sequência do § 4º do art. 182, para combater a ociosidade de terrenos urbanos, o IPTU progressivo no tempo será aplicado aos proprietários que descumprirem a primeira penalidade, pelo prazo de cinco anos, com progressão da alíquota, limitada ao dobro de um exercício para outro, até o máximo de 15%;

Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública	Trata-se da última das penalidades constitucionais previstas no capítulo da política urbana. Torna a desapropriação de imóveis urbanos ociosos semelhante à que ocorre para fins de reforma agrária;
Usucapião especial	a usucapião especial de imóvel urbano de propriedade particular constitui dispositivo auto-aplicável da Constituição. O Estatuto da Cidade, contudo, amplia a possibilidade de iniciativa para a usucapião coletiva, o que pode facilitar a regularização fundiária de áreas urbanas de difícil individualização, como as favelas;
Concessão de uso especial para fins de moradia	Instrumento inovador, permite que imóveis públicos ocupados há mais de cinco anos sem oposição tenham a posse regularizada de maneira assemelhada aos casos de usucapião de imóveis particulares, mas sem transferência da propriedade. O dispositivo foi vetado pelo presidente da República, mas reposto pela Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que limita a fruição do benefício aos que satisfaziam as condições da lei na data de 30 de junho de 2001;
Direito de Superfície	Permite a transferência, gratuita ou onerosa, por escritura pública, do direito de construir sem que este alcance o direito de propriedade do terreno. Torna mais flexível a utilização de terrenos urbanos;
Direito de preempção	Assegura preferência ao poder público na aquisição de imóveis urbanos desde que, devidamente notificado pelo proprietário, manifeste o interesse pela compra, no prazo de trinta dias, findo o qual o direito deixa de prevalecer. Objetiva permitir a formação de estoque de terras públicas sem a necessidade de procedimentos de desapropriação;
Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso	Consiste na possibilidade de o município estabelecer determinado coeficiente de aproveitamento dos terrenos a partir do qual o direito de construir excedente deve ser adquirido do poder público. O mesmo deverá ocorrer quando o uso for alterado e resultar na valorização do imóvel;
Operações urbanas consorciadas	Permitem um conjunto de intervenções e medidas, consorciadas entre poder público e iniciativa privada, com vistas a alcançar transformações urbanísticas de maior monta. No âmbito das operações, o direito de construir pode ser expresso

	em certificados de potencial adicional de construção, vendidos em leilão ou utilizados para o pagamento de obras;
Transferência do direito de construir	Faculta o exercício desse direito em imóvel distinto do que originalmente o detinha. Mecanismo útil para a implantação de equipamentos urbanos (reduz os custos de desapropriação), para a preservação do patrimônio histórico e cultural e para a regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
Estudo de impacto de vizinhança	Documento técnico a ser exigido, com base em lei municipal, para a concessão de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades que possam afetar a qualidade de vida da população residente na área ou nas proximidades.
Consórcio imobiliário	Poderá ser constituído nos imóveis alcançados pela obrigação de parcelar, construir ou utilizar. O proprietário transfere seu imóvel ao Poder Público e recebe como pagamento, após a realização das obras, unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas.

Fonte: Elaborado a partir de Bassul (2002)

As definições acima destacadas servem de auxílio para a devida interpretação dos instrumentos normativos analisados na pesquisa efetuada nos planos diretores municipais, haja vista a necessidade de se identificar o significado em cada lei municipal. Dando destaque a gestão democrática da cidade, determinando que no âmbito municipal a gestão orçamentária deve ser participativa, incluindo realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

No artigo 45 do Estatuto da Cidade, encontra-se a oportunidade para inserir os problemas de cidades-gêmeas, quando se refere aos aglomerados urbanos e determina a obrigatoriedade e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e pleno exercício de cidadania (BRASIL, 2001).

#### 1.4 Plano Diretor Municipal

Considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, o Plano Diretor surge do processo democrático, a história registra sua origem no Movimento Nacional pela Reforma Urbana em 1963, interrompido pelo golpe militar de 1964, retomando em 1982 no contexto



da redemocratização (SILVA, 1991), trata-se de uma instituição participativa menos dependente da vontade do governo, ainda que dependam do nível de organização da sociedade civil (AVRITZER, 2008).

Com o advento do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) que passou a exigir das cidades com mais de 20.000 habitantes a implantação do plano diretor de acordo com as diretrizes estabelecidas, os cidadãos se tornaram agentes principais para pensar e planejar a cidade que se deseja num projeto espacial de vinte anos.

Rolnik (1997) fez uma comparação lúdica e muito esclarecedora, enquanto o Estatuto da Cidade equivale a uma caixa de ferramentas para se trabalhar em prol dos objetivos e fins sociais que se destina, o Plano Diretor é a chave que abre essa caixa de ferramentas para se utilizar os instrumentos ali dispostos.

No artigo 182 da Constituição da República que trata da política de desenvolvimento urbano, atribui a execução dessa incumbência ao poder público municipal, com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Portanto é instrumento normativo municipal, devendo ser aprovado pela Câmara Municipal e é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Esse instrumento é constituído através de lei municipal para cumprir a função social da cidade e da propriedade para aplicação dos instrumentos urbanísticos criados pelo Estatuto da Cidade. O intuito desse plano é estabelecer diretrizes para o crescimento ordenado e o desenvolvimento urbano, efetivando as ações dos agentes públicos e privados sobre o território, através do direcionamento da política urbana municipal.

Nesse contexto, elaborou-se um guia para apoio aos municípios na confecção ou atualização dos planos diretores, enfocando que os planos diretores atenderão com eficiência os objetivos se forem abertos à inovação e criatividade, estimulando a participação dos cidadãos e a produção coletiva (ROLNIK, 2004).

Destaca-se que Moisés (1999) ao analisar o município no século XXI, afirmou que são poucos municípios que tem o plano diretor, salientou também, a ampla produção teórica sobre as causas do insucesso em seu processo de elaboração, de aprovação na câmara e de aplicação, corrobora com os propósitos da presente pesquisa, em se verificar se os planos em vigor são meros cumprimentos legislativos ou nem atingem seus propósitos e objetivos.

Trata-se de um instrumento robusto, no entanto se materializa em uma arena democrática, para qual certamente convergirão opiniões conflitantes. Assim, o plano diretor deverá respeitar as peculiaridades locais, podendo afirmar que não há modelos técnicos capazes de englobar a heterogeneidade das localidades urbanas. Cabendo a cada qual examinar criticamente as diversas

abordagens possíveis e valer-se daquelas, ou inventar outras, que melhor servirem às suas realidades específicas (BASSUL, 2007).

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO DE CIDADES-GÊMEAS:

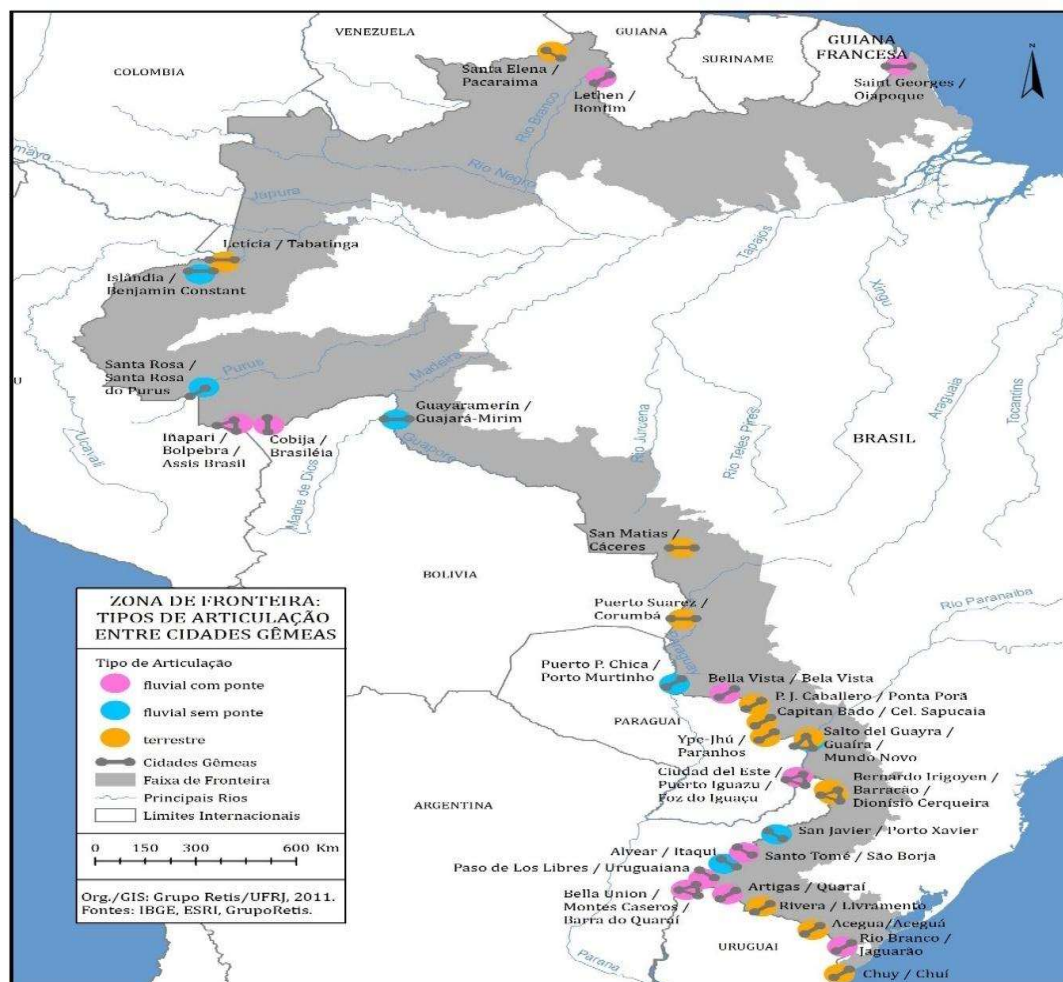
A definição de cidades-gêmeas pela Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira traz que são aquelas em que o território do município faz limite com o país vizinho e sua sede se localiza no limite internacional, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho. Sendo desejável processo de integração.

Localizadas na zona de fronteira, seca ou fluvial, articuladas ou não por obra de infraestrutura, as cidades-gêmeas apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que nesse espaço adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (CDIF).

Na figura 7, identificam-se as cidades-gêmeas elaborada pelo Grupo RETIS da Universidades Federal do Rio de Janeiro, e podem ser observadas outras cidades que são gêmeas, no entanto não foram reconhecidas institucionalmente pelo Governo Federal, mas que possuem ligação com sua idêntica vizinha localizada em outro país. Algumas são separadas apenas por uma rua ou avenida, outras por rios com estruturas de pontes construídas ou não, onde a travessia é realizada por embarcações.

O Ministério da Integração através de documento oficial, declarou a existência de 32 cidades-gêmeas, assim distribuídas:

Figura 7 - Cidades-gêmeas



Fonte: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/ZF-Cidades-Gemeas-2011.jpg>

Embora a figura 7 acima destacada conter algumas das trinta e duas cidades-gêmeas, no entanto, relaciona-se na figura 8 nominalmente cada uma das cidades e sua população.

Figura 8 - Identificação das Cidades-gêmeas

Municípios	Estado	População 2010	Código IBGE
ACRE			
Assis Brasil	AC	6.072	1200054
Brasiléia	AC	21.398	1200104
Epitaciolândia	AC	15.100	1200252
Santa Rosa do Purus	AC	4.691	1200435
AMAZONAS			

Tabatinga	AM	52.272	1304062
AMAPÁ			
Oiapoque	AP	20.509	1600501
MATO GROSSO DO SUL			
Bela Vista	MS	23.181	5002100
Coronel Sapucaia	MS	14.064	5003157
Corumbá	MS	103.703	5003207
Mundo Novo	MS	17.043	5005681
Paranhos	MS	12.350	5006358
Ponta Porã	MS	77.872	5006606
Porto Murtinho	MS	15.372	5006903
PARANÁ			
Barracão	PR	9.735	4102604
Foz do Iguaçu	PR	256.088	4108304
Guaíra	PR	30.704	4108809
Santo Antônio do Sudoeste	PR	18.893	4124400
RONDÔNIA			
Guajará-Mirim	RO	41.656	1100106
RORAIMA			
Bonfim	RR	10.943	1400159
Pacaraima	RR	10.433	1400456
RIO GRANDE DO SUL			
Aceguá	RS	4.394	4300034
Barra do Quaraí	RS	4.012	4301875
Chuí	RS	5.917	4305439
Itaqui	RS	38.159	4310603
Jaguarão	RS	27.931	4311007
Porto Mauá	RS	2.542	4315057
Porto Xavier	RS	10.558	4315107
Quaraí	RS	23.021	4315313
Santana do Livramento	RS	82.464	4317103

São Borja	RS	61.671	4318002
Uruguaiana	RS	125.435	4322400
SANTA CATARINA			
Dionísio Cerqueira	SC	14.811	4205001

Fonte: Elaborado a partir de: <http://cdif.blogspot.com.br/2012/11/cidades-gemeas-municipios-codigo-ibge.html>

A pesquisa se restringiu às cidades-gêmeas pelas peculiaridades que as envolvem, conforme já demonstrado, são dependentes, embora atreladas à gestão e governo de entidades nacionais diversas. Encontra-se então, a possibilidade fundamentada na permissiva legal, através de participação e envolvimento locais, apresentar oportunidades de se incluir assuntos que envolvam o desenvolvimento urbano dessas cidades em conjunto.

Notifica-se ainda que conforme listadas na figura 10, de acordo com a obrigatoriedade do Estatuto da Cidade, apenas aquelas cidades com mais de 20 mil habitantes necessitam ter seu plano diretor, sendo assim, das 32 cidades-gêmeas, restam para análise apenas 15, sendo que dessas 15, nem todas possuem o Plano Diretor instituído, o que é um descumprimento de seu dever legal.

Destaca-se também que a justificativa da pesquisa é voltada para cidades-gêmeas da Amazônia, pelas peculiaridades da região, as questões de preservação ambiental, considerando que a Amazônia é destaque internacional.

No entanto, as cidades-gêmeas localizadas na região Amazônica são apenas 08, sendo dessas apenas 04 tem mais de 20 mil habitantes, e dessas quatro, apenas Tabatinga e Brasília possuem plano diretor instituído. Embora sejam as oito cidades-gêmeas da Amazônia, potenciais turísticos, especificamente proporcionados pela paisagem local.

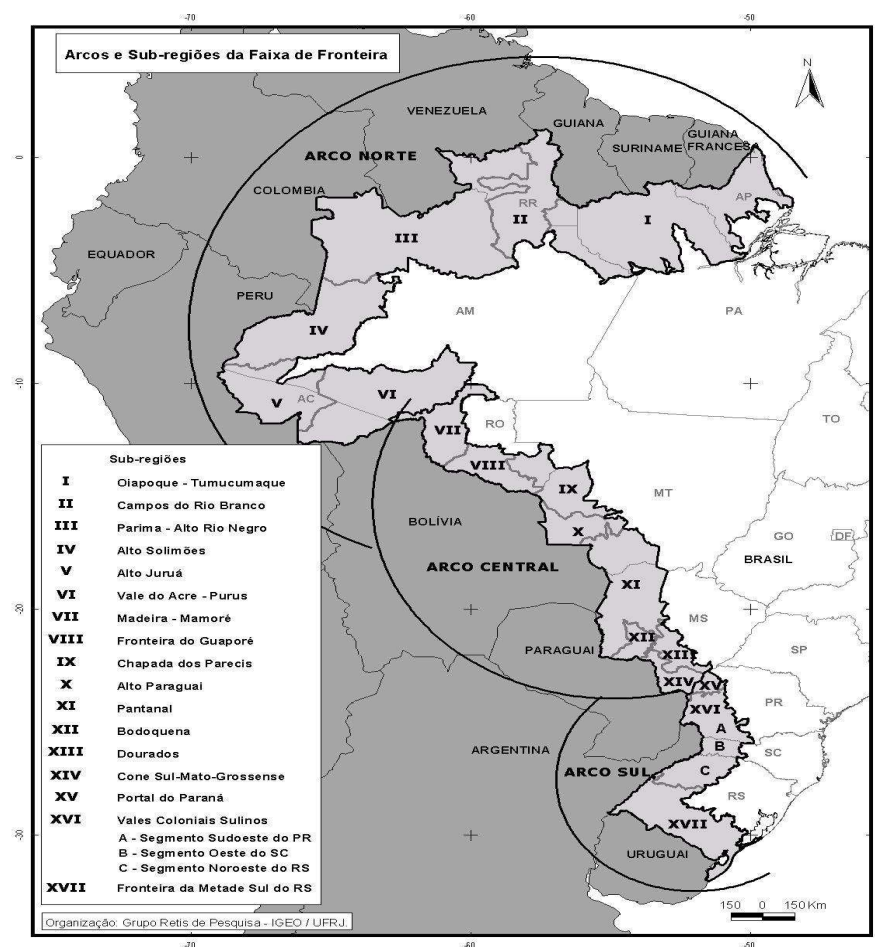
## 2.1 Questões Fronteiriças

O Governo Federal através do Ministério da Integração tem demonstrado preocupação com a segurança nacional e a soberania territorial, e vem desenvolvendo ações através da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira, que constatou que inexistia política pública sistemática que atenda às características da faixa de fronteira. Especificamente pela baixa densidade demográfica, provocada em grande parte pela preferência do litoral Atlântico, associada às distâncias e dificuldades de comunicação com os principais centros, ficando na região periférica, sofrendo isolamento das políticas de desenvolvimento (CDIF).

Em razão desse isolamento, para não dizer “esquecimento” essa região fronteiriça acaba por formar um “campo” particularmente próprio, com fortes influências das comunidades vizinhas, apresentando características marcadas pelos usos e costumes praticados no local.

As ações do Governo Federal para a Faixa de Fronteira, estabelecem como áreas de planejamento três grandes Arcos, definidos a partir da proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF – 2005), com base na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração. O primeiro é o Arco Norte que compreende a Faixa de Fronteira dos Estados do Amapá, Pará, Amazonas e os Estados de Roraima e Acre, o segundo é o Arco Central, que compreende a Faixa de Fronteira dos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e o terceiro é o Arco Sul, que inclui a fronteira dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Como nos outros Arcos, diferenças na base produtiva e na identidade cultural foram os critérios adotados para a divisão em sub-regiões.

*Figura 9 - Arcos e sub-regiões da Faixa de Fronteira*



Fonte: [http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2011/07/ff\\_arcos-e-subregs.jpg](http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2011/07/ff_arcos-e-subregs.jpg)

Interessante essa divisão baseada em critérios específicos, devidamente estudados para agrupar etnias semelhantes, tipos de solo, paisagens naturais, que possibilitam ações e estudos que podem ser aplicados ou não a depender das características comuns (PDFF, 2005).

No Capítulo 7 do material elaborado pelo Ministério da Integração que se refere às bases para uma proposta de desenvolvimento e integração de faixa de fronteira, foi dado destaque para o fortalecimento institucional, considerando as peculiaridades da fronteira na elaboração de políticas públicas e outros enfoques que serão observados na elaboração da matriz de análise, objetivo dessa pesquisa.

Para se obter melhor qualidade de vida para o cidadão de fronteira, necessário que haja proposta efetiva, que possibilite inclusão social dos indivíduos envolvidos, seja na área de educação, oportunizando escolas bilíngues na rede pública, qualificação dos profissionais que prestarão serviços públicos a esse público diferenciado, programas de saúde que considerem as especificidades das endemias e outras questões recorrentes na fronteira.

No que tange a elaboração de propostas eficientes, há comprovação histórica de que para atender às expectativas dos atores do desenvolvimento, devem ser construídas nas bases da legitimidade e representatividade local. Uma das condições impostas à construção de propostas adequadas para atender às demandas locais é que a população tenha nítida consciência das potencialidades socioeconômicas e ambientais de sua localidade e dos fatores que emperram o acesso à exploração racional dessas potencialidades. Afinal, o desejável é que a população participe de todo o processo de desenvolvimento local a ser desencadeado. E, neste sentido, será de fundamental importância a inclusão dos municípios nos debates, pois estes têm muito a oferecer à discussão sobre as políticas públicas direcionadas à faixa de fronteira, além de serem agentes importantes nas transformações locais e terem papel fundamental na formulação e na execução das políticas públicas.

Com o devido respaldo nas diretrizes ditadas pelo Ministério da Integração, finaliza-se a contextualização devidamente fundamentada e orientada a presente pesquisa, haja vista a importância do município da execução de políticas públicas para o desenvolvimento de fronteiras, considerando ainda o enfoque institucional, incluindo e garantindo a participação democrática na caracterização dos problemas e na eleição de melhores políticas a serem priorizadas.

No próximo tópico passa-se a demonstrar qual o procedimento, materiais e métodos utilizados para o desenvolver da pesquisa, fazendo a junção do objetivo da pesquisa com o aporte teórico apresentado no presente item.

### 3. METODOLOGIA:

Nesse tópico apresenta-se o desenvolvimento da pesquisa que inicialmente foi de revisão da bibliografia para identificar a Teoria Institucional como aporte teórico e posteriormente passou-se a explorar e descrever o tipo de pesquisa que ora se apresenta.

Como ensinado por Creswell (2010, p.26) trata-se de uma pesquisa qualitativa em razão de envolver “questões e os procedimentos que emergem, os dados tipicamente coletados no ambiente do participante, a análise dos dados indutivamente construída a partir das particularidades para os temas gerais”

#### 4.1 Tipo de pesquisa

Utilizando-se da sutilidade demonstrada por Saunders e Thornhill (2012), não se pretende demonstrar que essa filosofia adotada seja melhor que outra, a abordagem metodológica utilizada na presente pesquisa, fica evidenciada que se restringiu a vertente de pesquisa qualitativa, utiliza-se inicialmente a exploração da teoria institucional consubstancia nas “regras do jogo” utilizadas no planejamento estratégico municipal, base para as variáveis que serão testadas (CRESWELL, 2010), no entanto, em segundo momento, ao se analisar os Planos Diretores Municipais, verifica-se a adoção da filosofia exploratória, já que se utiliza de mapeamento de documentos e com a análise descritiva, identifica como constam ou não, e de que modo as variáveis quantitativas mensuram aspectos da fronteira e da região amazônica.

Para melhor compreensão do trabalho, abaixo, conforme se observa no quadro 1 foram propostas as definições operacionais, identificando em qual variável foi considerada, de acordo com as definições teóricas, extraídas do referencial teórico constante no capítulo específico.

QUADRO DE DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS			
Operacional	Variável	Definições constitutivas	Embasamento teórico
Verificar se os objetivos estão definidos com clareza e se obedeceram as diretrizes fixadas no EC: a. Função social da propriedade b. Sustentabilidade	Matriz Institucional	Constituída de regras e normas formais e informais, bem como pelas instituições que garantem a aplicação	Nort (1993) Gala (2003)



<p>c. Gestão democrática</p> <p>d. Ordenação e controle do uso do solo</p> <p>e. Justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização</p> <p>Se os objetivos estão de acordo com diretrizes regionais e consideram as características locais?</p> <p>Representam os anseios da sociedade local?</p>		( <i>enforcement</i> ) dessas regras	
<p>Os Objetivos possuem visão estratégica e incluem diretrizes locais consideradas relevantes, além daquelas do EC?</p> <p>Possuem forte aderência as características próprias do município?</p>	<p><i>Path</i></p> <p><i>Dependence</i></p>	<p>Dinâmica impulsionada pela existência de incentivos e constrangimentos que reforçam uma determinada direção para as ações de indivíduos e organizamos sociais uma vez que ela tenha sido adotada</p>	<p>Nort (1993)</p> <p>Gala (2003)</p>
<p>Elaborado a partir de amplas fontes de dados?</p> <p>Construído em base de georeferenciada e em sistemas tipo SIG</p>	<p>Organizações</p>	<p>Surgem por estímulos oferecidos pela matriz institucional e para estruturar as instituições, são grupos de indivíduos relacionados por</p>	<p>North (1990)</p> <p>Gala (2003)</p>

Contempla lista de temas mais ampla e adequada ao município??		alguma identidade comum em direção a certos objetivos.	
Nas diretrizes e parâmetros para o tipo e intensidade do uso do solo delimita as áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura?  Caso adotados os instrumentos de política urbana citados pelos arts. 25 (direito de preempção), 28 (outorga onerosa do direito de construir), 29 (alteração de uso do solo), 32 (operações consorciadas) ou 35 (transferência do direito de construir), delimita as áreas de aplicação?  O Zoneamento foi realizado em estrita concordância com a fase anterior de fundamentação?	Matriz Institucional	Constituída de regras e normas formais e informais, bem como pelas instituições que garantem a aplicação ( <i>enforcement</i> ) dessas regras	Nort (1993) Gala (2003)
Traz elementos mínimos de projeto do sist. Viário e demais infraestrutura (ao menos comunicações?) saneamento	Instituições	São as regras do jogo uma sociedade, que surgem para diminuir as incertezas que resultam das	Coase (1937) North (1990)

<p>básico e drenagem? Energia e iluminação pública?)</p> <p>Traz as características e parâmetros de atendimento à população, considerando sua distribuição no território e condições de acessibilidade, ao menos nos setores de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- saúde</li> <li>- habitação</li> <li>- educação</li> <li>- lazer</li> <li>- atividades comunitárias</li> </ul> <p>Traz diretrizes de localização dos equipamentos, bem como à programação da sua manutenção e extensão, ao menos de:</p> <p>Limpeza pública</p> <p>Transporte coletivo</p> <p>Defesa civil e segurança pública</p> <p>Prevenção e combate à incêndios</p> <p>Assistência social</p> <p>Os diferentes temas, embora citados isoladamente, são pensados e geridos de forma integrada?</p>		<p>interações humanas, proporcionando uma estrutura, construindo um guia para a sociedade com base no respeito às regras.</p>	
--	--	---	--

<p>Traz mecanismos de universalização?</p> <p>O sistema planejado é compatível com os usos do solo propostos?</p>			
<p>No tocante ao instrumento normativo:</p> <p>O PD foi aprovado por lei?</p> <p>Aprovado por LC e por ampla maioria?</p> <p>Caso adotados os instrumentos de política urbana citados pelos arts. 25 (direito de preempção), 28 (outorga onerosa do direito de construir), 29 (alteração de uso do solo), 32 (operações consorciadas) ou 35 (transferência do direito de construir), possuem as disposições requeridas no EC?</p> <p>O estudo de impacto de vizinhança (EIV), caso previsto no PD, tem lei que regulamenta?</p> <p>Os instrumento de política urbana previstos são suficientes e adequados ao tratamento dos problemas detectados no diagnóstico?</p>	Leis	Elaboração de diretrizes formais que permitem o homem viver em sociedade	North (1990)

<p>O PD prevê, fundamenta ou incorpora:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei de zoneamento, uso e ocupação do solo</li> <li>- Lei de parcelamento</li> <li>- Código de obras</li> </ul>			
<p>Instrumentação técnica e administrativa</p> <p>É compatível ou prevê programas, planos setoriais, projetos e planos de ação?</p> <p>É compatível com o PPA, LDO e a LOA?</p> <p>Estabelece as vinculações e dotações necessárias?</p> <p>Define sistemas de acompanhamento, revisão e atualização?</p> <p>Incorporou tais planos em sua discussão e elaboração?</p> <p>Possui total integração, passando o PD a ser o “pai” do sistema orçamentário?</p>	Normas	Conhecimento tácito da população. Valores, crenças, normas de conduta, raízes históricas, aspectos culturais.	North (1990)

Fonte: Dados da pesquisa

Com as identificações constantes do quadro 1 acima, buscou-se nos planos diretores analisados categorizar de acordo com o quadro de definições operacionais, para realizar os destaques na legislação analisada.

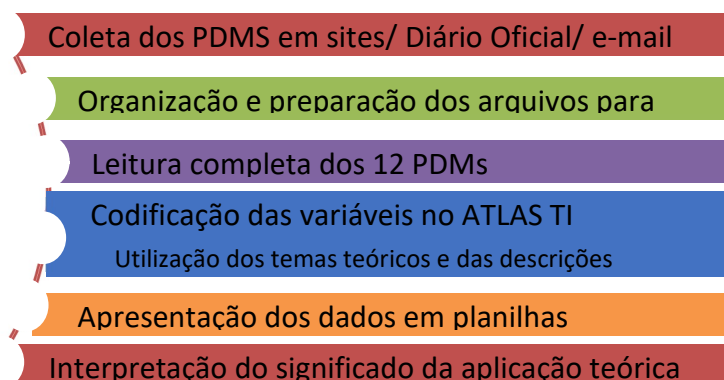
#### 4.2 Tipos de dados e Procedimentos de Coleta

Os dados de análise foram coletados através de documentos disponíveis na internet através de sítios eletrônicos das prefeituras e câmaras legislativas municipais, bem como diário oficial eletrônico, devidamente publicados e divulgados. Além de estudo prévio bibliográfico, através de revisão da literatura que trata do assunto que envolve o devido planejamento de modo eficiente do plano diretor e artigos teóricos que aprofundam as questões da teoria institucional.

#### 4.3 Análise de Dados

A organização dos dados para análise foi realizada de acordo com os passos a seguir descritos, conforme figura 14.

Figura 12 - Análise Qualitativa dos Dados



Fonte: dados da pesquisa

Os dados brutos encontrados na pesquisa por meio de busca em diário oficial, totalizaram doze planos diretores legalmente formalizados e em vigor e foram tratados pelo sistema operacional Atlas TI, estabeleceu-se as codificações das variáveis pré-estabelecidas pela matriz de análise de Murta (figura 8), posteriormente fez-se a descrição dos temas teóricos e sua operacionalização, bem como codificação de outras variáveis encontradas no decorrer da análise do documento quando específicas de fronteira, posteriormente a codificação foi alocada em uma família, ou seja, num grupo maior categorizado pela matriz, para melhor compreensão do estudo.

Assim, partindo-se das especificidades básicas da matriz de Murta p. 39 ss, traçou-se o paralelo com as definições teóricas constantes na figura 14 (p.45), que se passa a pormenorizar e expor, conforme segue:

#### 4.4.2.a) Variável “Matriz Institucional”

Para identificar a variável “Matriz Institucional” partiu-se da definição teórica de North (1993) e Gala (2003) que é aquela constituída de regras e normas formais e informais, bem como pelas instituições que garantem a aplicação (*enforcement*) dessas regras e buscou-se nos documentos analisados identificar a manifestação dessa matriz institucional, nos objetivos descritos em cada instrumento normativo, se obedeceram às diretrizes insculpidas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

O Estatuto da Cidade, lei federal nº10.257 de 10 de julho de 2001, destinou o capítulo três para definir o que é o plano diretor, ou seja, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art.40), sendo parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo englobar o território do Município como um todo (urbano e rural), e no artigo 42 estabeleceu um conteúdo mínimo, que na pesquisa considera-se como uma matriz institucionalizada pelo Estatuto da Cidade, pois é uma imposição estabelecida por lei, qual seja: obrigatoriedade de conter a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, direito de preempção (confere ao poder público municipal a preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares), a outorga onerosa do direito de construir (quais áreas o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida), uso do solo (quais áreas poderá ser permitida a alteração de uso do solo, mediante contrapartida), operações urbanas consorciadas (intervenções e medidas com a participação de particulares e o poder público para melhorias sociais e valorização ambiental) e situações de transferência do direito de construir (em área diversa quando necessário interesse público).

Assim, a partir das considerações teóricas acima destacadas, somando-se a base da matriz desenvolvida por Murta (2007), bem como no Estatuto da Cidade, as seguintes características constantes no quadro 3, foram buscadas em cada Plano Diretor Municipal analisado:

*Quadro 3 - Aspectos a serem considerados na variável “Matriz Institucional”*

Aspectos observados
1. Objetivos

a) Definidos de acordo com o Estatuto da Cidade?
2. Diretrizes e Parâmetros para:
a) Delimitação de áreas urbanas para o parcelamento, edificação, utilização compulsórios
b) Direito a Preempção
c) Outorga onerosa
d) alteração de uso do solo
e) operações urbanas consorciadas
f) transferência do direito de construir
g) operações urbanas consorciadas
h) traz parâmetros claros de ocupação dos lotes?
i) Delimita a área de aplicação de cada instrumento?

Adaptado de Murta (2007)

Da localização de cada tópico identificado no quadro 3, foram feitas as análises que caracterizaram o Plano Diretor em “Pontos Positivos” e “Pontos Negativos” no exercício da gestão do instrumento normativo, o atendimento ao conteúdo mínimo insculpido no Estatuto da Cidade foi considerado como “positivo” e “negativo”, caso não fosse encontrado o atendimento à disposição legal.

#### 4.4.2.b) Variável “*Path Dependence*”

Para a categorização dessa variável se considerou a dinâmica impulsionada pela existência de incentivos e constrangimentos que reforçam uma determinada direção para as ações de indivíduos e organizações sociais, uma vez que ela tenha sido adotada (NORTH, 1993) (GALA, 2003), materializando-se quando da leitura documental, de que modo as características históricas e particularidades da região, influenciaram nos objetivos estratégicos ou diretrizes a serem seguidas na legislação municipal.

Segundo North (1993, p. 256): “*Path dependence means that history matters, that is a consequence of incremental institutional change and that it can account for the divergent paths of economies*”. Em outras palavras que a situação atual está ligada à história, o que pode explicar os caminhos de desenvolvimento divergentes de cada região, em razão dessa dependência da trajetória evolutiva de cada lugar. Nessa fundamentação, adaptando-se a matriz inicial desenvolvida por Murta, utilizou-se as seguintes considerações para caracterizar a identificação da variável na leitura individualizada de cada Plano Diretor, conforme quadro 4.



*Quadro 4 - Aspectos a serem considerados na análise da variável "Path Dependence"*

Aspectos observados
1. Objetivos
a) Possuem visão estratégica?
b) Incluem diretrizes locais, além do EC?
c) Demonstra características próprias do município?
2. Diretrizes e Parâmetros
a) Considera ações integradas com o município vizinho nas questões de delimitação de áreas e locais comuns?

Fonte: Adaptado de Murta (2007)

Cada um dos municípios integrantes da pesquisa possui uma origem histórica marcada por fatos relevantes e de modo reduzido, no capítulo de análise dos dados, foram destacados alguns aspectos que poderiam ter sido considerados como estratégias para o desenvolvimento de ações na cidade de exploração turística e de integração aos países vizinhos, já que de todas as cidades-gêmeas pesquisadas, em sua totalidade houve estabelecimento de bases militares inicialmente para proteger as fronteiras.

Assim, classificou-se posteriormente os pontos positivos e negativos de cada município, considerando se expressou-se manifestamente na lei do Plano Diretor as características históricas e específicas de cada cidade-gêmea.

#### 4.4.2.c) Variável "Organizações"

A análise efetuada nos instrumentos legais de cada município, também caracterizou se grupos de indivíduos, relacionados por alguma identidade comum em direção a certos objetivos (NORTH, 1990), GALA (2003), foram destacados na elaboração e caracterização dos diagnósticos, ou se demonstra a participação democrática das organizações.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, estabeleceu que no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais, garantirão a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (art. 39, §4º, I a III), motivo pelo qual, será investigado se nas leis municipais analisadas constam a participação democrática diretamente ou através das organizações. Chegando-se então, na estipulação das considerações a serem destacadas em cada PDM, conforme quadro 5.

*Quadro 5 - Aspectos a serem considerados na análise da variável "Organizações"*

Aspectos observados
1. Diagnósticos e Prognósticos
a) Há dispositivo que determine a participação democrática?
b) Além da previsão de participação, outros dispositivos destacam a participação democrática?
c) Possibilitou a representatividade de interesses do município vizinho expressamente?
2. Instrumentação
a) Prevê a participação democrática para revisão ou alterações do Plano Diretor?

Fonte: Adaptado de Murta (2007)

Com base nesses destaques iniciais, pode encontrar em alguns instrumentos normativos permissivos expressamente demonstrados no texto da lei que incluem a representatividade internacional, o que pode caracterizar como um ponto muito positivo, em contrapartida alguns municípios não previram questões básicas a serem consideradas, o que levou a classificação negativa.

#### 4.4.2.d) Variável "Instituições"

Considerando a definição teórica de North (1990) de que instituições são as "regras do jogo" para diminuir as incertezas que resultam das interações humanas, proporcionando uma estrutura, construindo um guia para a sociedade com base no respeito às regras (COASE, 1937), buscou-se identificar nos planos diretores analisados destacar as "regras" estabelecidas em cada instrumento normativo no que tange aos meios de sistema viário, infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos e uso do solo, ou se relevou à outra lei específica a ser observada.

Assim, considerou-se as seguintes características como destaque da manifestação dessa imposição de "regras", conforme estabelece no quadro 6, a seguir.

*Quadro 6 - Aspectos a serem considerados na análise da variável "Instituições"*

Aspectos observados
1. Diretrizes e Parâmetros
a) Contém elementos para projetos de sistema viário e demais infraestruturas?
b) Institui atendimento à população, considerando sua distribuição no território e condições de acessibilidade?
c) Determina a localização dos equipamentos, sua manutenção e extensão de limpeza pública e transporte coletivo?

d) Os equipamentos e serviços foram instituídos de modo integrado?
--

Fonte: Adaptado de Murta (2007)

Assim, buscou-se no Plano Diretor Municipal, partindo-se das definições teóricas abordadas na pesquisa, considerado como a principal instituição no planejamento e gestão do município, constatou-se normas, princípios gerais, diretrizes a serem observadas, estratégias, entre outras regras a obedecidas para qualquer outra ação que se enquadre nas definidas na lei, que puderam classificar pontos observados “positivos” e alguns pontos que foram omissos, considerando assim “negativos”.

#### 4.4.2. e) Variável “Leis”

Para a devida categorização do aspecto de elaboração de diretrizes formais que permitem o homem a viver em sociedade (NORTH,1990), buscou-se destacar se o Plano Diretor foi formalmente aprovado por Lei Complementar, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade ou por lei municipal e se no texto trouxe sanções evidenciadas, caso haja descumprimento ou inobservância das diretrizes instituídas legalmente.

Para maior compreensão, no que tange ao processo legislativo, dentre os procedimentos, há leis complementares que “complementam” algum dispositivo constitucional, e também há leis ordinárias, que possuem um *quórum* diferenciado, ou seja, para se aprovar uma lei complementar é necessária a maioria absoluta dos parlamentares, já o procedimento para aprovação de uma lei ordinária é mais simples.

Conforme é objeto da pesquisa, o Plano Diretor Municipal, visa cumprir as disposições dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, bem como o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, possuindo, portanto, natureza de lei complementar, sendo necessário para sua aprovação que a maioria da totalidade dos membros do poder legislativo municipal, aprovem o projeto de lei, é o chamado *quórum* qualificado.

Assim, para a análise dessa variável, considerou-se inicialmente as seguintes características, descritas na tabela 5 a seguir.

*Tabela 1 - Aspectos a serem considerados na análise da variável “Leis”*

Aspectos observados
1. Instrumentação
a) Aprovado por Lei ordinária?
b) Aprovado por Lei complementar?
C) Prevê ou incorpora o estudo de impacto de vizinhança?

d) Prevê ou incorpora a Lei de zoneamento, uso e ocupação do solo?
e) Prevê ou incorpora a Lei de Parcelamento do solo?
f) Prevê ou incorpora o Código de Obras?
g) Traz sanções pelo descumprimento dos objetivos e diretrizes do PD?

Fonte: Adaptado de Murta (2007)

Dessas premissas básicas, pode ser avaliado cada plano diretor municipal se atingiu as expectativas de lei, se observou o procedimento legislativo, se previu ou trouxe no corpo da lei alguns outros institutos, o que pode caracterizar positivamente a atuação da gestão nesse sentido, e em contrapartida se assim não procedeu, considerou-se como um ponto negativo na materialização da lei.

4.4.2.f) Variável “Normas”

Na caracterização da variável “normas”, fundamentando-se nas definições de Douglass North como conhecimento tácito da população, valores, crenças, normas de conduta, raízes históricas e aspectos culturais (1990), buscou-se identificar nos instrumentos normativos analisados se houve menção da necessidade de compatibilidade e observância em outros instrumentos normativos municipais, tais como lei de diretrizes orçamentárias, plano plurianual, lei orçamentária anual entre outras legislações correlatas.

Assim, com base na matriz inicial desenvolvida por Murta para avaliar planos diretores, destacou-se as características constantes no quadro 7 a seguir.

*Quadro 7 - Aspectos a serem considerados na análise da variável "Normas"*

Aspectos observados
1. Instrumentação técnica
a) Prevê programas, planos setoriais, projetos e planos de ação?
2. Instrumentação orçamentária e financeira
a) é compatível com PPA, LDO, LOA?
b) O PD foi considerado a "Matriz" do sistema orçamentário?
3. Instrumentação Administrativa
a) define sistemas de acompanhamento, revisão e atualização?

Fonte: Adaptado de Murta (2007)

Com as essas considerações, pode se buscar em cada Plano Diretor a identificação se houveram previsões de programas, alguns apresentando estratégias de envolvimento participativo, outros pode ser observado certa omissão em questões de planejamento municipal, o que pode classificar as atuações em pontos positivos e negativos, conforme a análise dos achados iniciais, considerando o embasamento teórico da nova administração gerencial que prima pelos princípios da

eficiência, que serão demonstrados no capítulo específico seguinte na exploração e demonstração dos dados e resultados.

#### 4. Resultados e Discussões

##### 4.1.1 Matriz Institucional

Para identificar a variável “Matriz Institucional” partiu-se da definição teórica de North (1993) e Gala (2003) que é aquela constituída de regras e normas formais e informais, bem como pelas instituições que garantem a aplicação (*enforcement*) dessas regras e buscou-se nos documentos analisados identificar a manifestação dessa matriz institucional, nos objetivos descritos em cada instrumento normativo, se obedeceram às diretrizes insculpidas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

As incidências de cada conteúdo mínimo disposto nos artigos especificados na alínea II do artigo 42, puderam ser observadas e as exceções, conforme quadro constante na tabela 2, serão discutidas para verificação dos resultados obtidos.

Tabela 2 - Análise das variáveis da "Matriz Institucional"

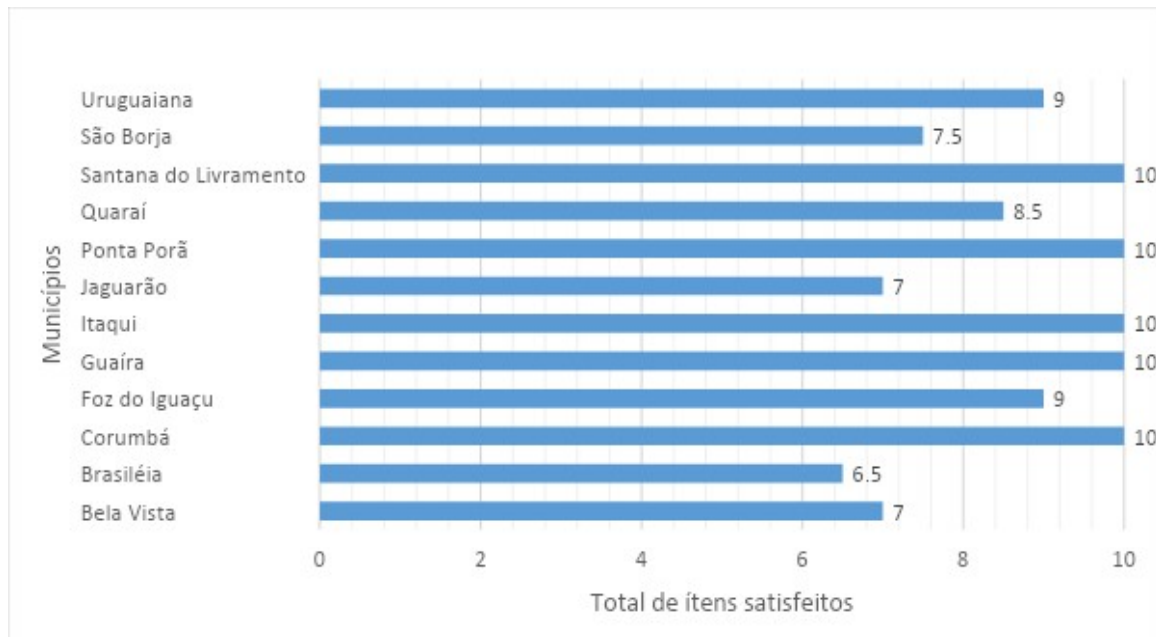
Municípios	Bela Vista	Brasiléia	Corumbá	Foz do Iguaçu	Guairá	Itaipava	Jaguariaíva	Pontal	Quaraí	Santana do Livramento	São Borja	Uruguaiana
Aspectos observados												
1. Objetivos												
a) Definidos de acordo com o Estatuto da Cidade?	sim	em partes	sim	sim	sim	sim	sim	sim	em partes	Sim	em partes	sim
2. Diretrizes e Parâmetros												
a) Delimitação de áreas urbanas para o parcelamento, edificação, utilização compulsórios	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	Sim	Sim	sim
b) Direito a Preempção	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	Sim	Não	sim

c) Outorga onerosa	sim	não	sim	sim	si m	si m	sim	sim	não	Sim	Sim	sim
d) alteração de uso do solo	não	não	sim	sim	si m	si m	não	sim	sim	Sim	Sim	sim
e) operações urbanas consorciadas	sim	sim	sim	sim	si m	si m	sim	sim	sim	Sim	Sim	sim
f) transferência do direito de construir	sim	não	sim	sim	si m	si m	sim	sim	sim	Sim	Sim	sim
g) operações urbanas consorciadas	sim	sim	sim	sim	si m	si m	sim	sim	sim	Sim	Sim	sim
h) traz parâmetros claros de ocupação dos lotes?	não	sim	sim	sim	si m	si m	não	sim	sim	Sim	Sim	sim
i) Delimita a área de aplicação de cada instrumento?	não	sim	sim	não	si m	si m	não	sim	sim	Sim	Não	não

Elaborado a partir dos dados coletados nos planos diretores

Assim, os Planos Diretores que compõe a pesquisa que apresentaram o cumprimento do que a legislação determina foram positivados com “sim” e receberam um ponto positivo, os que cumpriram em partes, ou seja, cumpriram, mas faltou algum dispositivo específico, foram avaliados como “em partes” e em razão disso, atribuiu-se meio ponto positivo, em contrapartida, os itens que não foram demonstrados no texto da lei, receberam “não” e o correspondente ponto deixou de ser atribuído, apresenta-se então a seguinte leitura da respectiva variável avaliada nos planos diretores, conforme demonstrado pelo gráfico (g.1) a seguir.

Gráfico 1 - Demonstração dos resultados da Matriz Institucional



Fonte: dados da pesquisa, 2018

Do total de dez destaques da variável institucional, verificou-se que mais de 40% (quarenta por cento) dos municípios observou as disposições constitucionais e constantes da legislação federal, o Estatuto da Cidade, observando os requisitos mínimos exigidos por lei, havendo algumas inobservações parciais nos demais planos diretores analisados.

Passou-se então a partir desses resultados a verificar qual o motivo de alguns municípios não terem feito o destaque, considerando que o artigo citado, considerou como conteúdo mínimo a constar no Plano Diretor Municipal.

O artigo 25 da Lei 10.257/2001 diz respeito ao direito de preempção; nos artigos 28 e 29 da mesma lei, dispõe sobre a outorga onerosa do direito de construir, cujos municípios de Quaraí/RS e Brasiléia/AC não fizeram menção, já no artigo 32 é tratado o assunto sobre as operações urbanas consorciadas e por fim no artigo 35 é tratada da transferência do direito de construir.

No Plano Diretor de Quaraí/RS não foi possível identificar a utilização do instrumento da outorga onerosa do direito de construir, que nada mais é que o estabelecimento de áreas nas quais o direito de construir pode ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, ou seja áreas nas quais pode ser permitido o uso e a alteração do solo, mediante a equivalente contrapartida financeira do beneficiário. E, no caso do município de Quaraí/RS, pode se identificar a definição exata dos elementos fundamentais da morfologia das edificações municipais e o modo de se computar o índice de aproveitamento. No

entanto, com relação ao uso e ocupação do solo, determinou que serão assuntos tratados em lei municipal específica, o que motivou a ausência detectada na pesquisa.

Com relação ao Plano Diretor de São Borja, a lei que está em vigência é de 1997, portanto, anterior ao Estatuto da Cidade que entrou em vigor em 2001, mesmo assim, os elementos da matriz puderam ser verificadas, com a exceção apenas do direito à preempção, que é a possibilidade do poder público ter preferência na aquisição de determinada propriedade para finalidades específicas, mas essa inexistência não proíbe a utilização do instrumento pela municipalidade, podendo ser pleiteada judicialmente, devidamente justificada a lacuna da lei específica e a solicitação de aplicação subsidiária da lei geral federal.

O Direito a preempção, recebeu o caráter de instituição pública, após a vigência do Estatuto da Cidade (OSÓRIO e SOSO, 2002, P.190), vinculado às metas e prioridades da política urbana delimitada pelo Plano Diretor Municipal que indicará quais as áreas que poderão incidir a aplicabilidade do instrumento e que será regulamentado por lei específica.

O poder público municipal pode adquirir através da compra de um imóvel que seja objeto de alienação entre particulares, para assegurar o direito à moradia digna bem como para garantir preservação do meio ambiente saudável, o que significa que não pode haver essa intervenção em casos de doação, herança, dação em pagamento, ou seja, nas transmissões não onerosas (REBOUÇAS, 2009, p. 246)

Ao efetuar a releitura do Plano Diretor Municipal de Brasília, haja vista ser o mais “moderno” pela data de sua entrada em vigor, ano de 2014, é de se estranhar a desobediência à legislação federal, o Estatuto da Cidade, já que a outorga onerosa e a transferência do direito de construir são requisitos mínimos a serem considerados pelo Plano Diretor. Assim, pode-se entender que a relação descritiva constante do artigo sétimo, é apenas exemplificativa, considerando que no “*caput*” do artigo menciona que “dentre outros instrumentos previstos”, senão, cita-se:

Art. 7º. Para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, o Município adotará, dentre outros, os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, notadamente:

I - Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EIA;

II - Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV;

III - Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública;

IV – Direito de Preempção;

V - Operações Urbanas Consorciadas;

Parágrafo único. Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei (BRASILÉIA, 2014)



Efetuada essa leitura de que o artigo sétimo permite para o efetivo planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, entende-se que essa relação nos incisos de um a cinco, apenas destaca alguns, além daqueles considerados como requisito mínimo permitidos a estar contidos no Plano Diretor, não podendo nesse caso considerar a estrita legalidade taxada na legislação, sob pena de incorrer em um descumprimento de preceito fundamental da lei federal 10.257/2001.

#### 4.1.2 “Path Dependence”

Para a categorização dessa variável se considerou a dinâmica impulsionada pela existência de incentivos e constrangimentos que reforçam uma determinada direção para as ações de indivíduos e organizações sociais, uma vez que ela tenha sido adotada (NORTH, 1993) (GALA, 2003), materializando-se quando da leitura documental, de que modo as características históricas e particularidades da região, influenciaram nos objetivos estratégicos ou diretrizes a serem seguidas na legislação municipal.

Com base nas características da variável destacada na análise para configurar a “Path Dependence” em cada uma das doze leis municipais analisadas, apresenta-se a tabela 3, utilizada para que se permita uma visão geral dos achados da pesquisa.

Tabela 3 - Análise das variáveis de “Path Dependence”

Municípios	Bela Vista	Brasília	Corumbá	Foz de Iguaçu	Guará	Itaquaquecetuba	Jaguariúna	Pontal	Quaraí	Santana do Livramento	São Borja	Uruguaiana
Aspectos observados												
1. Objetivos												
a) Possuem visão estratégica?	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim	sim	não	Sim	não	Sim
b) Incluem diretrizes locais, além do EC?	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim	sim	não	Sim	não	Sim
c) Demonstra características próprias do município?	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim	sim	não	Sim	não	Sim
2. Diretrizes e Parâmetros												

a) Considera ações integradas com o município vizinho nas questões de delimitação de áreas e locais comuns?	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim
---	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: elaborado a partir dos dados coletados nos planos diretores

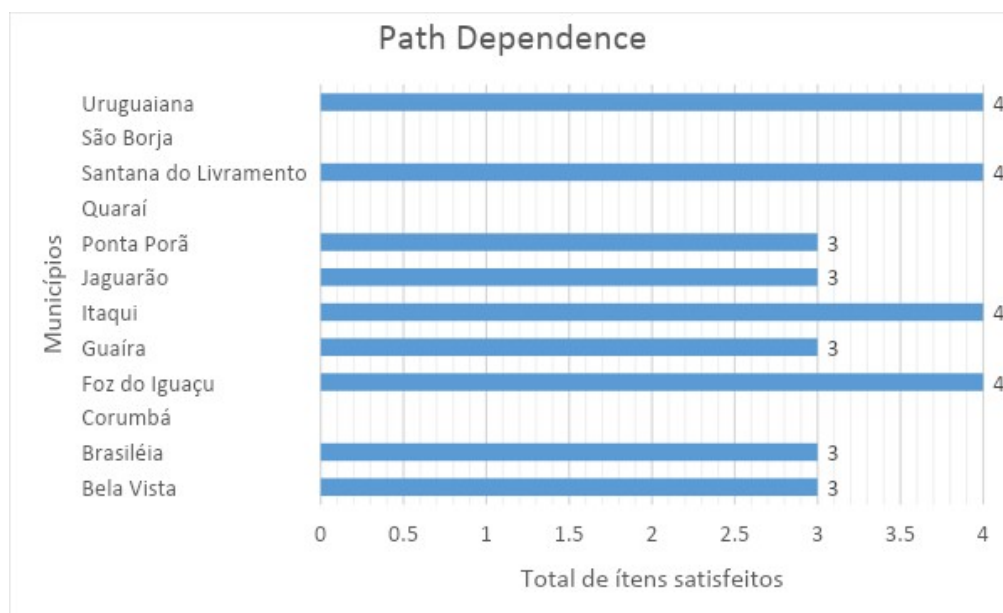
Cada um dos municípios integrantes da pesquisa possui uma origem histórica marcada por fatos relevantes e de modo reduzido, no tópico individualizado de cada município, foi destacado alguns aspectos que poderiam ter sido considerados como estratégias para o desenvolvimento de ações na cidade de exploração turística e de integração aos países vizinhos, já que de todas as cidades-gêmeas pesquisadas, em sua totalidade houve estabelecimento de bases militares inicialmente para proteger as fronteiras.

Verificou-se que em alguns municípios foram acentuadas as questões regionais, históricas e em especial as que ressaltaram as características de fronteira, entreposto comercial, valorização das questões aduaneiras, possibilidades das organizações com participação mista de brasileiros e estrangeiros para discutirem questões comuns com o objetivo de desenvolvimento da região.

Assim, apresenta-se o gráfico (g.2) exploratório que permite uma visão pormenorizada, e que de um modo geral, dos doze municípios analisados apenas, 25% dos municípios não oportunizaram a exploração dessa variável no instrumento de Planejamento e desenvolvimento urbano que é o Plano Diretor, no entanto, como é permitida a revisão da legislação, os gestores para implementar a administração gerencial em seu município podem agregar a exploração das questões históricas no seu instrumento legislativo.

Explica-se que para cada item atendido, conforme detalhado na tabela 8, acima exposta, aplicou-se um ponto positivo, e aos itens não atendidos não foram somados nenhum valor, restando a classificação que se demonstra

Gráfico 2 - Demonstração da ocorrência da variável "Path dependence"



Elaborado a partir da somatória de variáveis encontradas nos Planos Diretores

Verifica-se que a variável *path dependence* dos quatro destaques avaliados, mais de 30% (trinta por cento) dos municípios analisados, observaram a participação do município vizinho de alguma forma, nas questões do planejamento municipal e desenvolvimento em conjunto de alguns aspectos que envolvem interesses conjuntos.

Importa destacar que embora os municípios de Corumbá(MS), Quaraí(RS) e São Borja(RS), não haverem sido destacados com a variável *path dependence*, há possibilidades de implementar ações e projetos através de outros instrumentos específicos, considerando as permissões de ordem geral para aprimoramento de cultura e turismo, que no Plano Diretor são previstas, no entanto, não foram especificados no texto da lei municipal.

Caracterizando que na maioria dos Planos Diretores dos municípios de fronteira gêmea, há influência da origem e história, marcadas pelos movimentos de missões jesuítas com os nativos da região, bem como por bases militares para defesa da área de fronteira, o que possibilita nos dias atuais, a exploração do potencial turístico e cultural da região que é marcada por locais, obras e atrações que concretizam a força que o passado influencia na região.

#### 4.1.3 Organizações

A análise efetuada nos instrumentos legais de cada município, também caracterizou se grupos de indivíduos, relacionados por alguma identidade comum em direção a certos objetivos (NORTH, 1990), GALA(2003), foram destacados na elaboração e caracterização dos diagnósticos, ou se demonstra a participação democrática das organizações.

A tabela elaborada para contabilizar os aspectos encontrados na análise qualitativa do conteúdo de cada Plano Diretor, adotou-se o número “1” para destacar como atendido o dispositivo e “0” indicando que não foi encontrado no texto da lei analisada, algum dispositivo que possibilitasse a participação por intermédio de organizações na elaboração, reformulação, em comitês criados ou outras possibilidades que puderam ser observadas nos instrumentos normativos, que será demonstrada na tabela 4.

Tabela 4 - Análise das variáveis de "Organizações"

Municípios	Bela Vista	Brasília	Corumbá	Foz de Iguaçu	Guairá	Itaquarã	Jaguarão	Pontal Porã	Quaraí	Santana do Livramento	São Borja	Uruguaiana
Aspectos observados												
1. Diagnósticos e Prognósticos												
a) Há dispositivo que determine a participação democrática?	sim	sim	sim	sim	sim	sim	Sim	sim	sim	sim	Sim	Sim
b) Além da previsão de participação, outros dispositivos destacam a participação democrática?	sim	sim	sim	sim	sim	sim	Sim	sim	sim	sim	Não	Sim
c) Possibilitou a representatividade de interesses do município	sim	não	sim	não	não	não	Sim	sim	não	Não	Não	Não

vizinho expressamente ?												
2. Instrumentação												
a) Prevê a participação democrática para revisão ou alterações do Plano Diretor?	sim	sim	sim	sim	sim	sim	Sim	sim	sim	Sim	Sim	Sim

Elaborado a partir dos dados coletados nos planos diretores

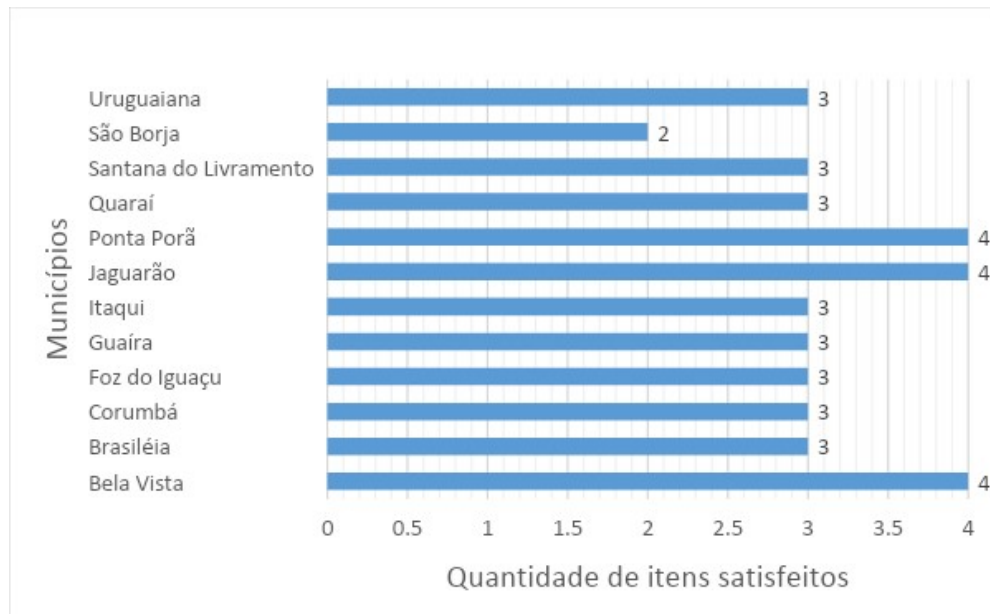
Em maior evidência ou não, todos os municípios pesquisados, reconhecem a participação democrática, principalmente das organizações para auxílio, planejamento e ações estratégicas para soluções pontuais, ou seja, é necessário o envolvimento de todos os segmentos quando o assunto é o desenvolvimento de políticas públicas municipais, planejamento e gestão pública.

Pode-se verificar que em alguns municípios foram criados Conselhos com competências determinadas, com sua composição em membros de secretarias municipais, segmentos da sociedade civil organizada e entidades representativas, já em outros municípios apenas foi previsto a participação democrática e as formas de se manifestar por intermédio de proposições e audiências públicas.

Observou-se ainda uma situação que merece destaque, no município de Santana do Livramento que inicialmente o conselho de planejamento da cidade era responsável pelo gerenciamento e operacionalidade do Plano Diretor Participativo, e em 2012, através de Lei Complementar, alterou a competência para “responsável pelo acompanhamento do Plano Diretor Participativo”, perdendo substancialmente o Conselho Municipal, a relevância que antes era fundamental, atualmente é apenas expectador das decisões.

Para fins comprobatórios do que se afirma, passa-se a apresentar em gráfico como pode ser observada a ocorrência nos municípios avaliados, de acordo com os parâmetros demonstrados na tabela 4, elaborou-se o gráfico que melhor identifica e classifica os municípios que oportunizaram a participação democrática através das organizações.

Gráfico 3 - Demonstração da ocorrência da variável "Organizações"



Elaborado a partir da somatória de variáveis encontradas nos Planos Diretores

Dos destaques da variável organizações, 25% (vinte e cinco por cento) dos municípios avaliados, apresentaram o preenchimento integral dos requisitos eleitos para mensurar a participação das organizações, na defesa dos interesses de desenvolvimento urbano, na gestão democrática, os demais municípios também apresentaram possibilidades de participação das organizações em determinados aspectos, mas que de um modo geral, cumpriram as disposições constitucionais que prima pela participação e exercício da democracia.

No entanto, há que se considerar que a participação das organizações foi localizada em todos os instrumentos normativos objeto da pesquisa, verificando a presença das organizações, representando que os indivíduos e a sociedade se unem quando o objetivo é caminhar para a mesma finalidade, na qual consiste no Plano Diretor, o planejamento municipal para o desenvolvimento da cidade.

#### 4.1.4 Instituições

Considerando a definição teórica de North (1990) de que instituições são as “regras do jogo” para diminuir as incertezas que resultam das interações humanas, proporcionando uma estrutura, construindo um guia para a sociedade com base no respeito às regras (COASE,1937), buscou-se identificar nos planos diretores analisados destacar as “regras” estabelecidas em cada instrumento normativo no que tange aos meios de sistema viário, infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos e uso do solo, ou se relevou à outra lei específica a ser observada.

Conforme especificado, adotou-se a metodologia de análise, através da verificação da existência ou não de algumas diretrizes existentes nos instrumentos normativos, com o intuito de “instituir” após a vigência do Plano Diretor em cada município, impondo assim novas “Regras do Jogo”, conforme se destacam na tabela 5 a seguir.

*Tabela 5 - Análise das variáveis de "Instituições"*

Municípios	Bela Vista	Brasília	Corumbá	Foz do Iguaçu	Guaira	Itaquara	Jaguarão	Pontal Porã	Quaraí	Santana do Livramento	São Borja	Uruguaiana
Aspectos observados												
1. Diretrizes e Parâmetros												
a) Contém elementos para projetos de sistema viário e demais infraestruturas?	sim	sim	sim	sim	sim	sim	Sim	sim	sim	Sim	Sim	Sim
b) Institui atendimento à população, considerando sua distribuição no território e condições de acessibilidade?	não	sim	sim	sim	sim	sim	Sim	sim	sim	Sim	Sim	Sim
c) Determina a localização	não	não	não	não	sim	sim	Não	não	sim	Sim	Sim	Sim

dos equipamento s, sua manutenção e extensão de limpeza pública e transporte coletivo?												
d) Os equipamento s e serviços foram instituídos de modo integrado?	n/c	sim	n/c	n/c	sim	si m	n/c	n/c	sim	Sim	Sim	Sim
N/C: não contemplado na análise												

Elaborado a partir dos dados coletados nos planos diretores

Consubstanciando especificamente nas ementas de cada lei municipal, para que se possa verificar a abrangência e diversificação adotada em cada município, verificou-se que uns apenas estabeleceram normas e diretrizes de ordem geral, outros foram mais específicos, construíram outros institutos, códigos, zoneamento urbano, planos ambientais, uma ampla variedade de instituições oportunizadas pelo instrumento legislativo.

A exemplo, no município de Bela Vista (MS) foi estabelecida qual condição para se aprovar um loteamento, sendo que somente se contiver a infraestrutura disposta no artigo da lei será apreciado, portanto se trata de uma imposição que deverá ser cumprida, caso se pretenda criar um loteamento.

Já no Município de Guaíra (PR), foi imposta a condição de pavimentação das pistas no município, sendo estabelecido que a pavimentação nas pistas rolantes das vias projetadas é obrigatória e deverão ser pavimentadas, indicando qual tipo de pavimentação poderá ser utilizada em cada tipo de via.

Por fim, nesse mesmo intuito de ilustrar as discussões sobre os resultados da pesquisa, cita-se a instituição do Fundo Municipal de Desenvolvimento Local Sustentável no município de Ponta Porã



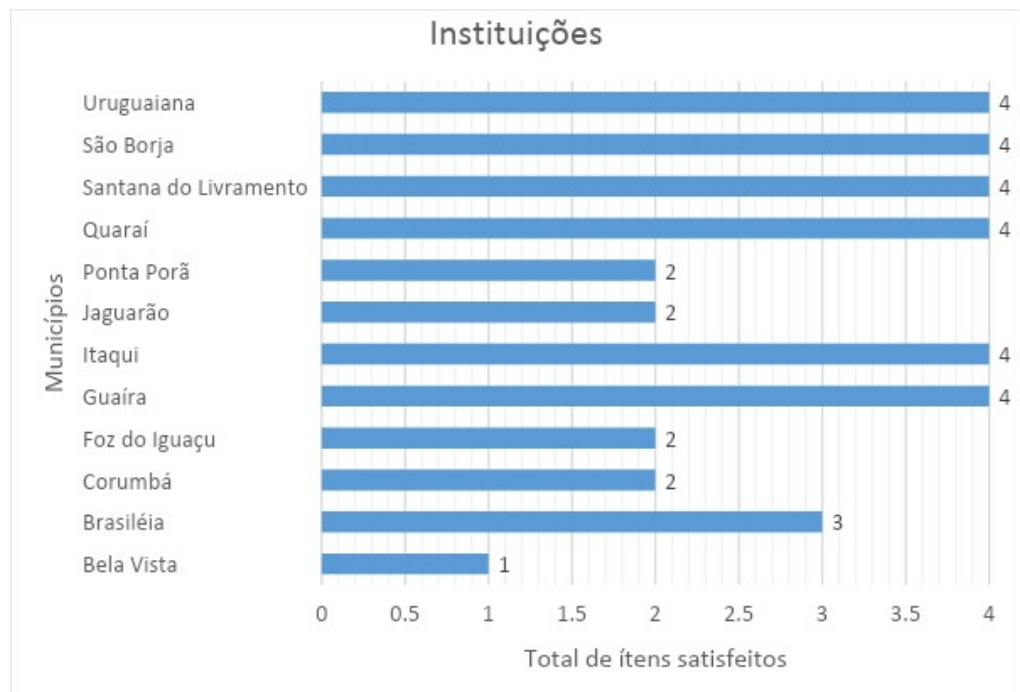
(MS), que tem a finalidade de apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar os objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos, ambientais e aqueles voltados ao desenvolvimento local, com recursos provenientes de dotações orçamentárias e créditos adicionais suplementares destinados, empréstimos e financiamentos internos e externos, contribuições ou doações de pessoas físicas, jurídicas, nacionais ou internacionais e recursos provenientes dos instrumentos de uso e alteração do solo, bem como outras receitas, uma vasta gama de opções para se realizar as ações previstas no instrumento normativo.

Uma observação merece ser considerada, alguns municípios adotaram a vertente de instituir apenas princípios e normas gerais, políticas e diretrizes gerais de ordenamento municipal, desenvolvimento urbanístico, entre outros assuntos que abrangem as possibilidades do Plano Diretor, assim, obteve esse resultado não satisfatório ao analisar pontos específicos que poderiam ter sido abrangidos no instrumento normativo.

Outro ponto a ser esclarecido refere-se a alínea “d”, constante da tabela 10, que se verificou se houve a devida institucionalização do local de cada equipamento e serviços, o que não pode ser observado em razão de alguns planos diretores não trazerem inte/grados a lei de zoneamento municipal, ou simplesmente se omitiu essa disposição dos equipamentos, motivo pelo qual optou-se por identificar que não foi analisado no presente município.

Com o intuito de elucidar as descrições acima, apresenta-se no gráfico quatro (G.4) a seguir, como se manifestaram e o somatório dos itens atendidos em cada plano diretor municipal, conforme se demonstra:

Gráfico 4 - Demonstrativo da categorização da variável "Instituições)



Elaborado a partir da somatória de variáveis encontradas nos Planos Diretores

Como se destacou, a variável instituições foi manifestamente encontrada na análise dos doze instrumentos municipais normativos, sendo que em metade (50%) dos planos diretores, houve o cumprimento de 100% (cem por cento) das variáveis avaliadas, sendo que apenas naqueles planos diretores que primaram por expor apenas as políticas gerais e conceituações principiológicas que não conseguiram alcançar a totalidade de aspectos que deixam claras as “regras do jogo” atinente ao objetivo do plano diretor que são as instituições para que se promova o desenvolvimento urbano municipal.

#### 4.1.5 Leis

Para a devida categorização do aspecto de elaboração de diretrizes formais que permitem o homem a viver em sociedade (NORTH,1990), buscou-se destacar se o Plano Diretor foi formalmente aprovado por Lei Complementar, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade ou por lei municipal e se no texto trouxe sanções evidenciadas, caso haja descumprimento ou inobservância das diretrizes instituídas legalmente.

Para maior compreensão, no que tange ao processo legislativo, dentre os procedimentos, há leis complementares que “complementam” algum dispositivo constitucional, e também há leis ordinárias, que possuem um *quórum* diferenciado, ou seja, para se aprovar uma lei complementar é necessária a maioria absoluta dos parlamentares, já o procedimento para aprovação de uma lei ordinária é mais simples.

Dentre as perspectivas analisadas na variável “Leis”, além desse procedimento legislativo de aprovação se por meio de lei ordinária ou complementar, verificou-se também se foi previsto outros aspectos que podem ser constatados conforme demonstrado na tabela 6 a seguir.

Tabela 6 – Análise das variáveis de “Leis”

Municípios	Bela Vista	Brasília	Corumbá	Foz de Iguaçu	Guará	Itaquí	Jaguarão	Ponta Porã	Quaraí	Santana do Livramento	São Borja	Uruguaiana
Aspectos observados												
1. Instrumentação												
a) Aprovado por Lei complementar?	sim	não	sim	sim	sim	não	Sim	sim	sim	Sim	sim	Sim
b) Prevê ou incorpora o estudo de impacto de vizinhança?	sim	sim	sim	Sim	sim	sim	Sim	sim	sim	Sim	não	Sim
c) Prevê ou incorpora a Lei de zoneamento, uso e ocupação do solo?	sim	sim	sim	Sim	sim	sim	Sim	sim	sim	Sim	sim	Sim
d) Prevê ou incorpora a Lei de Parcelamento	não	sim	sim	Sim	sim	sim	sim	sim	sim	Sim	sim	sim

nto do solo?												
e) Prevê ou incorpora o Código de Obras?	não	sim	sim	Sim	sim	sim	Sim	sim	sim	Sim	sim	Sim
f) Traz sanções pelo descumprimento dos objetivos e diretrizes do PD?	não	sim	não	Não	sim	sim	Não	não	sim	Sim	não	Não

Elaborado a partir dos dados coletados nos planos diretores

A maioria dos municípios analisados aprovou seu plano diretor pelo procedimento de lei complementar, que exige uma maior rigorosidade no procedimento, e em 100% das leis analisadas foi previsto o zoneamento urbano e o uso e ocupação do solo, o que verifica o bom desempenho das leis municipais.

Com relação à lei de parcelamento do solo e ao código de obras (postura, edificações) em mais de 80% das leis analisadas, foram mencionadas a sua previsão em criação ou revisão em termos expressos no Plano Diretor.

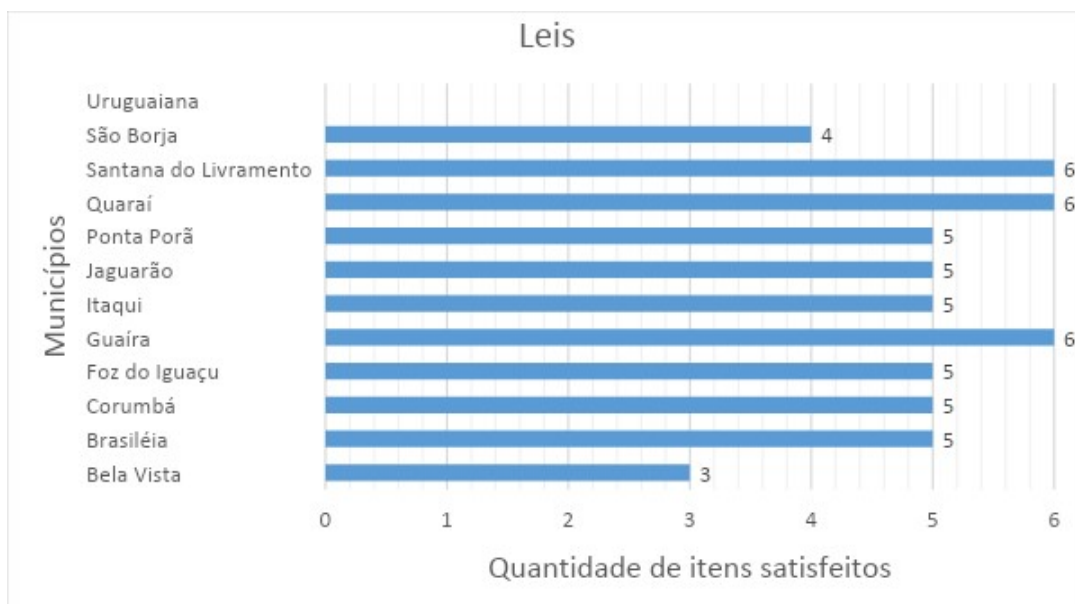
Verificou-se que em poucos instrumentos legislativos a preocupação de impor sanções foi demonstrada, analisando os documentos pode-se observar que em sua grande maioria os Planos Diretores consideram apenas estratégicas, princípios gerais, definições de prioridades, e em razão dessa natureza, não se observou penalidades pela inobservância.

Outrossim, em instrumentos normativos que em seu texto de lei fez a integração com outros códigos, ou seja, código de postura e obras, código ambiental, código urbanístico entre outras disposições com o mesmo tipo de finalidade de ordenação urbana, estipulou-se as infrações, o procedimento administrativo, as multas e suas condições.

Com o intuito de se demonstrar de um modo geral como foram apresentados os Planos Diretores Municipais avaliados em relação a essa variável categorizada como “leis”, elaborou-se o gráfico 5 (G.5), para melhor demonstrar, que mesmo com as ressalvas acima pontuadas, os municípios

em sua totalidade preenchem de certo modo alguns dos requisitos analisados na pesquisa, alguns apresentaram o total cumprimento das especificações, outros não foram tão completos em sua amplitude, assim apresenta-se o gráfico e logo em seguida, algumas observações são consideradas.

*Gráfico 5 - Demonstrativo da categorização da variável "Leis"*



Elaborado a partir da somatória de variáveis encontradas nos Planos Diretores

Embora apenas 25% (vinte e cinco por cento) dos municípios avaliados terem preenchidos todos os requisitos destacados por meio das variáveis propostas, verifica-se que além desses, metade (50%) não foi possível identificar apenas uma variável, ou seja, cumpriram quatro requisitos avaliados, o que de um modo geral demonstra que os planos diretores de cidades-gêmeas na fronteira do Brasil apresentaram sua legislação a contento nas disposições institucionalizadas em seus instrumentos normativos.

Com a apresentação desses resultados a primeira atitude que se tem é o questionamento do motivo de tão destoante ser o Plano Diretor de Bela Vista (MS) para com os demais? Compulsando-se na lei, pode ser esclarecido tal questionamento, pois o intuito da lei é definir princípios, objetivos, diretrizes, políticas públicas e instrumentos para a realização das ações de planejamento no município em referência.

No entanto, ao verificar os programas de planejamento municipal (PPA, LDO e LOA) tem sido destaque orçamentário a elaboração do Plano Diretor no município de Bela Vista (MS), o que se pode concluir a manifestação por parte dos gestores que demonstram o entendimento de que há necessidade de modernização ou adequação do instrumento normativo.

## 4.1.6 Normas

Fundamentando-se nas definições de Douglass North como conhecimento tácito da população, valores, crenças, normas de conduta, raízes históricas e aspectos culturais (1990), buscou-se identificar nos instrumentos normativos analisados se houve menção da necessidade de compatibilidade e observância em outros instrumentos normativos municipais, tais como lei de diretrizes orçamentárias, plano plurianual, lei orçamentária anual entre outras legislações correlatas.

Dentre os aspectos que configuram a variável “normas” demonstra-se na tabela 7, destacando o que pode ser observado em cada município a partir da análise do texto da lei.

Tabela 7 – Análise das variáveis de "Normas"

Municípios	Bela Vista	Brasília	Corumbá	Foz do Iguaçu	Guairá	Itaquí	Jaguarão	Pontal Porã	Quaraí	Santana do Livramento	São Borja	Uruguaiana
Aspectos observados												
1. Instrumentação técnica												
a) Prevê programas, planos setoriais, projetos e planos de ação?	sim	sim	Sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim
2. Instrumentação orçamentária e financeira												
a) é compatível com PPA, LDO, LOA?	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim
b) O PD foi considerado a "Matriz" do sistema	sim	sim	não	sim	sim	sim	não	sim	não	sim	sim	sim

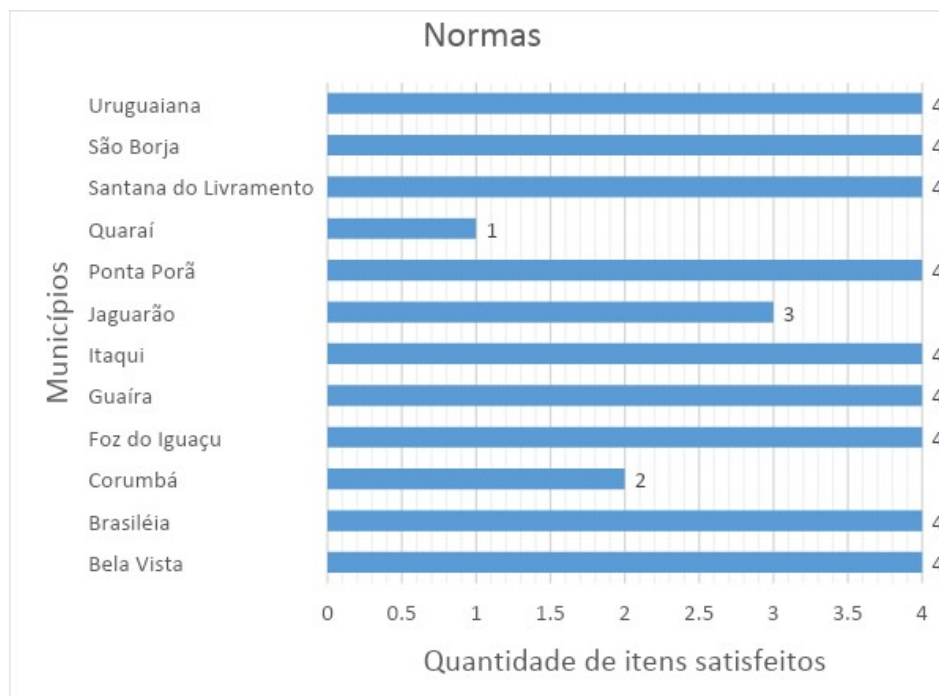
orçamentário?												
3. Instrumentação Administrativa												
a) define sistemas de acompanhamento, revisão e atualização?	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim

Fonte: elaborado a partir dos dados coletados nos planos diretores

Assim, nos doze municípios se pode observar o instrumento normativo que instituiu o Plano Diretor e suas diretrizes, em todos foi constatado se houve maior rigor para a vinculação às determinações estipuladas, em alguns há determinação expressa para que se faça inclusão, até mesmo destaque orçamentário no Plano Plurianual – PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA, a fim de que se cumpram algumas ações já determinadas.

Apresenta-se a demonstração através de gráfico para poder melhorar a visualização dos dados e assim, comparar o desempenho de cada instrumento normativo analisado, conforme gráfico (G-6) a seguir.

Gráfico 6 - Demonstração das caracterização das "Normas"



Fonte: elaborado a partir da somatória de variáveis encontradas nos Planos Diretores

Destaca-se que 75% (setenta e cinco por cento) dos planos diretores cumpriram a totalidade dos requisitos avaliados pela matriz institucional adotada no procedimento metodológico da análise, com a exceção de apenas 3 municípios que não previram o Plano Diretor como um instrumento de planejamento, devidamente engajado com as demais leis que regem o sistema orçamentário municipal.

No município de Quaraí (RS), não houve qualquer subordinação das demais leis orçamentárias ao Plano Diretor, pela descrição, apresentou serem todos instrumentos de planejamento municipal, como se houvesse certa autonomia em cada legislação, no entanto, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº101/2000, dispõe em seu artigo quinto que os instrumentos de planejamento devem ser compatíveis, portanto, embora possuam seus objetivos próprios, devem estar harmonizados e necessariamente integrados.

No próximo tópico, ao analisar individualmente cada cidade-gêmea, maiores destaques são feitos, de acordo com os dados encontrados na legislação correspondente. Aqui se encerra as análises das variáveis, fazendo apenas um breve resumo para despertar as divergências de um modo geral, demonstrado de modo agrupado.

Por fim, para demonstrar as variáveis institucionais existentes nos Planos Diretores das cidades-gêmeas analisadas, apresenta-se o quadro geral dos aspectos encontrados, de modo comparativo para enfim, avaliar o desempenho de cada município, conforme tabela 8 a seguir, informa-se que conforme foram demonstrados os critérios de pontuação nos tópicos das variáveis, resultou nos totais a seguir identificados.

*Tabela 8 - Demonstração das variáveis institucionais das cidades-gêmeas analisadas*

Municípios	Matriz Institucional	Path Dependence	Organizações	Instituições	Leis	Normas	Totais
Itaqui	10	4	3	4	6	4	31
Santana do Livramento	10	4	3	4	6	4	31
Guaíba	10	3	3	4	6	4	30
Uruguaiana	9	4	3	4	5	4	29
Ponta Porã	10	3	4	2	5	4	28
Foz do Iguaçu	9	4	3	2	5	4	27
Brasiléia	6,5	3	3	3	6	4	25,5
Jaguarão	7	3	4	2	5	3	24
Quaraí	8,5	0	3	4	6	1	22,5



Bela Vista	7	3	4	1	3	4	22
Corumbá	10	0	3	2	5	2	22
São Borja	7,5	0	2	4	4	4	21,5

Fonte: elaborado a partir da somatória de variáveis encontradas nos Planos Diretores

Destacou-se em vermelho os piores desempenhos em cada variável analisada, considerando o somatório atingido, dentro dos requisitos avaliados na pesquisa, e assim, pontuou-se numa espécie de classificação dos municípios que apresentaram seu instrumento normativo de forma mais completa.

Salienta-se que a pontuação máxima permitida com base nas variáveis propostas equivale a 32 (trinta e dois) pontos, sendo que os municípios que melhor pontuaram, atingiram 31 (trinta e um) pontos.

Justifica-se aqui os motivos do mau desempenho acima identificado, no entanto uma análise com maior detalhe será dispendida quando da discussão individualizada de cada cidade-gêmea.

O plano diretor de Brasília, não elencou taxativamente os instrumentos que o Estatuto da Cidade determina que sejam incluídos na lei municipal, assim, deixou de pontuar pela não verificação da previsão do exercício da outorga onerosa, da alteração de uso do solo e das transferências do direito de construir.

Em Quaraí não foram consideradas as especificidades locais, suas características de cidade de fronteira, bem como históricas que podem ser exploradas, com base na vertente institucional, sendo que é um município de fortes traços históricos e locais de atração turística que podem, no exercício da gestão municipal serem incluídas numa possível revisão de seu plano diretor, outro ponto que também pesou na classificação da legislação municipal, foi a não integração do plano diretor aos demais instrumentos de planejamento municipal.

Na justificativa da baixa pontuação do plano diretor de Bela Vista, fundamenta-se no tipo de abordagem da legislação municipal que se embasou em princípios, diretrizes, políticas urbanas, não sendo taxativa nas questões que o Estatuto da Cidade estipula que contenha e em razão dessa adoção de tipo de legislação mais principiológica, não pontou o relacionamento do plano diretor com as leis de uso e ocupação do solo, com o código de obras, e por ser uma norma de diretrizes, não impôs sanções ou penalidades pela sua não observância, ocasionando assim uma baixa classificação do instrumento analisado.

Por fim, nos municípios de Corumbá (MS) e São Borja (RS) não foram encontradas as características da variável *path dependence*, o que demonstra que o instrumento normativo não explorou as potencialidades que possui pela sua posição estratégica de cidade-gêmea e consequentemente deixa de oportunizar alguns incentivos que são destinados às cidades de fronteira

e também que os Ministérios do Governo Federal buscam quando algum projeto nesse sentido é apresentado em busca de algum recurso ou financiamento. Ainda no plano diretor de São Borja, por ser anterior a vigência do Estatuto da Cidade, não oportunizou a participação democrática, nem tampouco a participação das organizações em questões decisivas de planejamento e desenvolvimento urbano.

Assim, com a identificação e acesso a cada Plano Diretor Municipal, passa-se a avaliação de cada um deles, utilizando-se a matriz institucional adaptada, onde na leitura documental, categorizou-se as variáveis: Matriz institucional, *Path dependence*, Organizações, Instituições, Leis e Normas, de acordo com as definições operacionais extraídas da matriz de avaliação de planos diretores elaborada por Murta (2007).

## Conclusão

Foi possível visualizar a grandeza da teoria institucional de Douglass North, e assim o devido aprofundamento do referencial teórico para assim chegar a proposto que o conteúdo mínimo e desejável, constante da definição da matriz de Murta (2007) seria a base para a identificação das variáveis da teoria institucional, no entanto, em razão de algumas limitações, por ser um instrumento técnico, foram necessárias algumas implementações possibilitando assim, destacar as variáveis: Matriz Institucional, *Path Dependence*, Instituições, Normas, Leis e Organizações. Então, passou-se a analisar cada instrumento normativo.

No entanto, face à diversidade de municípios dos estados do Acre, Rondônia, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, através de breves relatos que puderam ser extraídos de fonte oficial, no caso o IBGE, pode ser explorada a cultura de cada município, suas origens históricas, a formação de sua etnia o que influencia nas manifestações culturais e locais, e assim, no capítulo dos resultados, além de se comentar as especificidades encontradas em cada instrumento normativo.

A teoria institucional foi evidenciada, nas categorias destacadas no capítulo das discussões, há que se considerar as limitações da pesquisa, que se ateve à análise de leis municipais, buscando categorizar a manifestação das questões teóricas prelecionadas no capítulo de referencial teórico. Assim, discutiu-se a incidência de cada variável destacada, demonstrando sua maior e menor incidência em cada instrumento normativo e suas especificidades que puderam ser identificadas.

Para a solução do problema de pesquisa apresentado inicialmente, demonstrou-se nos resultados as diretrizes que devem estar instituídas na elaboração do plano diretor para contribuir na administração municipal em questões de desenvolvimento urbano nas cidades de fronteira. Não é

intenção da pesquisa apresentar críticas ao modelo de matriz de análise inicial, haja vista que são enfoques teóricos diferenciados, bem como partem de posicionamentos filosóficos não semelhantes, enquanto o modelo inicial de Murta (2010) busca uma análise técnica quantitativa. Assim, somou-se a essa proposta inicial, o enfoque na identificação das variáveis da teoria institucional, com o intuito de aprimorar um instrumento viável para municípios-gêmeos de fronteira, portanto uma pesquisa qualitativa exploratória que induz um resultado a ser aplicado a casos concretos.

Nos objetivos foram demonstradas as variáveis destacadas com base na teoria institucional de Douglass North, realizando a avaliação de doze planos diretores de cidades-gêmeas do Norte ao Sul do Brasil, onde se evidenciaram os pontos positivos e negativos de cada instrumento normativo analisado, para então, apresentar os resultados com o intuito de proporcionar auxílio aos gestores municipais e à população interessada, no exercício da gestão democrática da cidade, buscando o pleno desenvolvimento das questões urbanas.

Feitas as considerações breves que resumem o desenvolvimento da pesquisa, passa-se a evidenciar as contribuições que podem ser extraídas a partir da exploração dos resultados demonstrados de cada plano diretor avaliado.

Dos doze planos diretores analisados, através das variáveis apresentadas no capítulo da metodologia, buscou-se identificar como se manifestaram em cada plano diretor de cidade-gêmea na fronteira do Brasil, para então, fortalecer o enfoque teórico defendido por Douglass North, e no intuito de corroborar para uma efetiva administração municipal, apresentar os destaques positivos manifestos em instrumentos normativos, bem como identificar onde houveram omissões pontuais que podem ser melhor exploradas, no exercício de gestão pública eficiente.

Quando se avaliou a variável matriz institucional, grande parte dos municípios respondeu positivamente a análise, em razão dos requisitos serem aqueles que o estatuto da cidade determina que sejam os mínimos a constarem nos instrumentos normativos. No entanto, quando se avaliou a variável *path dependence* verificou-se que em todos os instrumentos analisados diversos enfoques foram omitidos, e que podem ser melhor explorados evidenciando as questões históricas e culturais de cada município de fronteira.

Destaca-se ainda que em alguns planos diretores municipais, apenas instituiu-se princípios e normas gerais de planejamento urbano e desenvolvimento urbano, e políticas públicas de ordem geral, não dispondo sobre as “regras do jogo” que deveriam ter sido instituídas, com a finalidade de ordenar o desenvolvimento urbano municipal.

Por fim, a análise das variáveis Leis e Normas, alguns procedimentos não foram obedecidos em apenas alguns municípios, sendo que na grande maioria dos planos diretores municipais analisados, contemplou-se um bom desempenho.

A partir dessas análises, havendo sido comprovado e consubstanciado o enfoque teórico da teoria institucional de Douglass North, pode ser elaborada a proposta da pesquisa com o intuito de auxiliar municípios gêmeos de fronteira e que com as devidas adaptações às especificidades locais da cidade, poderá auxiliar tanto aos gestores municipais, quanto às organizações, sociedade civil e demais interessados no desenvolvimento de ações, propostas, projetos que visem a melhoria de seu município e que podem estar integrados no plano diretor municipal.

A pesquisa se fundamentou na necessidade de se destacar aspectos históricos, diferenciais que cada município possui em razão de sua localização geográfica, suas paisagens únicas e naturais que podem ser exploradas em sua potencialidade turística, auxiliando na fomentação da economia e no desenvolvimento urbano.

Justifica-se que há limitação de requisitos a serem obedecidos, haja visto estarem elencados no Estatuto da Cidade, no entanto, princípios constitucionais foram trazidos para compor a presente análise, bem como dispositivos da lei de responsabilidade fiscal, que considera atos de improbidade o não agir em acordo com o estabelecido na lei federal (Estatuto da Cidade).

Outro aspecto que diferencia a proposta é o destaque para a participação das organizações, especificamente as oportunidades em se trazer a integração entre as cidades-gêmeas de fronteira, nas questões e problemáticas municipais que só podem ser solucionados com ações em conjunto com os dois municípios vizinhos.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE (Santiago)*, v. 28, n. 84, p. 133-144, 2002.

BRASIL, Constituição Federal. de outubro de 1988. **Publicada no Diário Oficial da União em**, v. 5, 5. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em 03/07/2017

BRASIL, Estatuto da Cidade et al. **Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **UMA NOVA GESTÃO PARA UM NOVO ESTADO: LIBERAL, SOCIAL E REPUBLICANO**. Revista do Serviço Público, 52 (1), janeiro 2001: 5-24. The 2001 John L. Manion Lecture, Ottawa, Canadá.

COASE, Ronald H. **The nature of the firm**. economica, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

COASE, Ronald H. **The new institutional economics**. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft/Journal of Institutional and Theoretical Economics, n. H. 1, p. 229-231, 1984.

CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto. In: **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3.ed. Artmed, 2010.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W. **A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais**. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

FIANI, Ronaldo. **Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North**. Economia e Sociedade, v. 11, n. 1, p. 45-62, 2002.

GALA, P. A **Teoria institucional de Douglass North**. Revista de economia política, v. 23, n. 2, abr./jun., 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública: teoria e 850 questões**. Elsevier, 2008.

LOPES, Rodrigo. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades**. Mauad Editora Ltda, 1998.

Disponível em: < <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=ncv5GK8o5a8C&oi=fnd&pg=PA17&dq=LOPES,+R.+A+cidade+intencional:+o+planejamento+estrat%C3%A9gico+de+cidades.+Rio+de+Janeiro:+Mauad,+1998.+&ots=LLiJma7am4&sig=u73BGZj7DYYClpy26zidkAnPX-g>>

MOISÉS, Hélio Nicolau. **Município-Rede: planejamento, desenvolvimento político e sustentabilidade**. O MUNICÍPIO NO SÉCULO XXI: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS, São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM, ED. ESP, 1999.

MURTA, Claudio Martinelli. **Avaliação de Planos Diretores Municipais**. 2007. Disponível em: < <http://www.ecg.tce.rj.gov.br/documents/454798/528797/2007%20-%20Desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel%20nos%20munic%C3%ADpios.pdf>> Acesso em 13/03/2018.

NORTH, Douglass C. **A transaction cost theory of politics**. Journal of theoretical politics, v. 2, n. 4, p. 355-367, 1990.

NORTH, Douglass C. **Institutions**. Journal of economic perspectives, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

- NORTH, Douglass. **Institutions and economic performance**. Rationality, institutions and economic methodology, p. 242-261, 1993.
- NORTH, Douglass C. **The new institutional economics and third world development**. In: The new institutional economics and third world development. Routledge, London and New York, 1995.
- OSTROM, Elinor Ed et al. **The drama of the commons**. National Academy Press, 2002.
- PAIVA, Paulo de Tarso Almeida, **Gestão Pública Contemporânea e os desafios para além de 2015**. Fundação Dom Cabral, Nova Lima-MG, 2015.
- PROGRAMA, DE PROMOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA. FAIXA DE FRONTEIRA-PPDF. **Brasília: Ministério da Integração Nacional**, 2009.
- REBOUÇAS, Karinne Bentes Abreu Teixeira. **A Eficácia do Direito de Preempção no Plano Diretor**. Revista Direito e Liberdade, v. 6, n. 2, p. 233-252, 2009.
- ROLNIK, Raquel. **Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas**. RIBEIRO, Luiz C. de Q. e SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos (Orgs.). Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise, v. 2, p. 351-360, 1994.
- ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. Studio Nobel, 1997.
- ROLNIK, Raquel et al. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2004.
- SANTOS, MRM dos. O Sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros.
- SANTOS JUNIOR, OA; MONTANDON( orgs.) **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital.2011
- SAUNDERS, Mark.; LEWIS, Philip.; THORNHILL, Adrian. **Research Methods for Business Students**. 6 ed. Essex, England: Pearson, 2012. Disponível em: <http://www.abcdebook.com/product/research-methods-for-business-students-6th-edition/>
- Seminário Internacional do Programa de Pós-graduação Sociedade e Fronteiras (2 : 2014 : Boa Vista, RR) Anais “Fronteiras contemporâneas : desenvolvimento, conflito e sociabilidades”, 11 a 14 de novembro de 2014. – Boa Vista: Editora da UFRR, 2015. Disponível em: < <https://ufr.br/ppgsof/index.php/downloads/category/4-anais-comunicacao.html?download=102:003>
- SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo. 6ª edição. Malheiros, 2010.
- VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do plano diretor**. CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima–CEPAM, p. 237-247, 1999. Disponível em: < <http://www.ceap.br/material/MAT17062012114727.pdf>>
- WEBER, Max. **Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal**. Sociologia da burocracia, v. 4, p. 15-28, 1978.

ZYLBERSZTAJN, Decio. **Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições**. 1995.

Trabalho enviado em 31 de janeiro de 2019

02 de fevereiro de 2020