

ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL COM PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

A experiência do Quebec, Canadá

Moema Viezzer¹

RESUMO — Promover o desenvolvimento ecologicamente sustentado é, hoje, uma questão de sobrevivência do planeta. Neste sentido, o intercâmbio de idéias e experiências entre regiões e países que desenvolvem propostas similares é sempre pertinente. Nesta perspectiva, este artigo traz uma série de informações sobre a lei de organização territorial e urbanismo da Província do Quebec, Canadá. O governo investiu dez anos na aplicação desta lei, através de um programa de administração descentralizada conhecido como "O esquema de organização territorial" ("Le schéma d'aménagement"), que permitiu a reorganização do território do Quebec com a participação dos 690 municípios daquela Província.

Palavras-chave: zoneamento ambiental, gerenciamento ambiental, planejamento ambiental, organização territorial.

ABSTRACT — To promote the ecologically supported development is now crucial to the survival of our planet. Thus, the interchange of ideas and experience among areas and countries which have been developing similar proposals is always welcome. In view of this, this article includes information about the law on land organization and urbanism in the Province of Quebec, Canada. For ten years the Government has been investing in the enforcement of the law, by means of a decentralized administration program known as "Land Organization Scheme" ("Le schéma d'aménagement") which has provided for the land reorganization of Quebec with the participation of 690 municipalities in the Province.

Key words: environmental zoning, environmental management, environmental planning, land use.

INTRODUÇÃO

As iniciativas para preservar, controlar e recuperar o ambiente multiplicam-se no mundo inteiro. Um dos pontos comuns que se perfilam é a necessidade de sair de experiências fragmentadas e traçar políticas de organização territorial e planejamento ambiental em uma perspectiva global. O texto que segue descreve uma dessas iniciativas. O objetivo deste trabalho é transmitir, em forma sucinta, o processo de organização territorial da Província do Quebec, no Canadá, a partir de um programa de descentralização concebida como uma "nova perspectiva comunitária".

Em função disso, são retomados alguns dados sobre os Antecedentes do Programa, a Lei de Organização Territorial e Urbanismo, a criação dos Municípios Regionais como instâncias político-administrativas para a aplicação da Lei e as Etapas do Programa.

Os dados foram recolhidos durante um estágio de intercâmbio realizado a convite do Governo do Quebec, em janeiro de 1986, sobre "participação numa administração descentralizada". O trabalho de campo desenvolveu-se através de diversas atividades: sessões de trabalho com representantes dos órgãos públicos em diversos níveis (prefeitos locais, prefeitos regionais, coordenadores de programas de instituições não governamentais e grupos engajados como voluntários em diversos tipos de ação comunitária); coleta de dados secundários sobre descentralização em geral

e sobre o esquema de organização territorial em particular; visitas a prefeituras municipais, uma prefeitura regional, o centro regional de saúde e serviços sociais, projetos de auto-ajuda e o Instituto Canadense de Educação de Adultos.

ANTECEDENTES

Desde o início dos anos 60, os diversos governos que se sucederam no Quebec reconheceram a necessidade de proceder à organização territorial na Província. Mas foi a Lei n.º 125, sobre Organização Territorial e Urbanização, que deu início a um processo no qual foram engajados todos os municípios, numa nova perspectiva comunitária.

Uma vez estabelecida a lei, havia duas possibilidades de aplicá-la: ou o próprio governo central proceder à organização territorial, a partir da visão que ele possuía das necessidades dos indivíduos e das coletividades; ou o governo confiaria a instâncias mais localizadas as responsabilidades do planejamento territorial e lhes forneceria os meios para realizá-lo.

A decisão foi clara: "O planejamento territorial não será feito na capital (Quebec)". A próxima etapa da discussão foi: "Que outras competências, ora em mãos do governo provincial, poderiam estar melhor situadas mais perto dos cidadãos?"

Para isto foi necessário examinar detalhadamente as seguintes questões: que responsabilidades atualmente exercidas pelos ministérios (secretarias) de governo na capital poderiam ser transferidas para instâncias mais próximas dos cidadãos? E que organismo político poderia receber essas responsabilidades?

¹ - Socióloga da CETESB

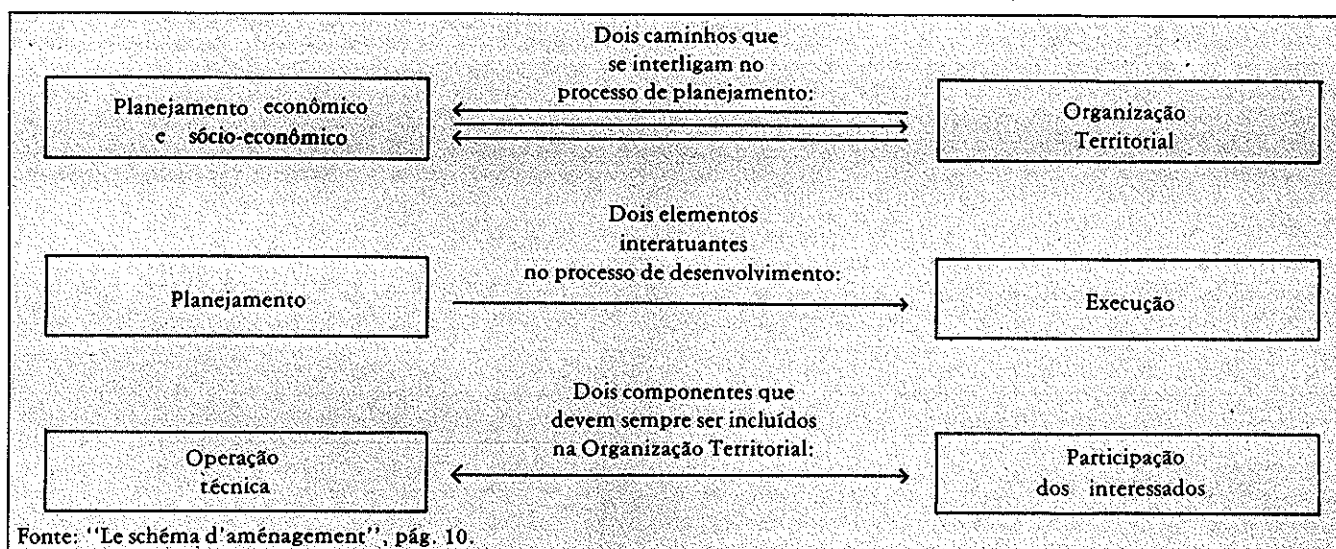


FIGURA 1 — Conceitos básicos de planejamento.

A partir desta discussão, começou a aprofundar-se a idéia da criação dos MRCs (Municípios Regionais de Condado*), que traz implícitos certos conceitos básicos de planejamento, sintetizados na Figura 1.

A LEI N.º 125

Esta é a lei que fixa as normas do planejamento territorial da Província do Quebec, posteriormente regulamentada no esquema de organização territorial, elaborado para responder à necessidade de regulamentar a ocupação do território de maneira a permitir um desenvolvimento mais harmônico do meio de vida dos cidadãos e cidadãs, bem como uma melhor utilização dos recursos naturais através da "concentração" de todos os agentes sociais que interferem no meio ambiente.

Em síntese, o conteúdo deste esquema a ser desenvolvido por cada município regional (MRC) é o seguinte:

a) Elementos obrigatórios:

1. as grandes orientações do território do MRC;
2. a delimitação dos perímetros de urbanização;
3. a identificação das zonas onde a ocupação do solo está submetida a limitações particulares por razões de segurança pública, tais como: terreno rochoso, zonas de inundação, de erosão e de outros cataclismas;
4. a identificação de territórios que apresentam para o MRC um interesse especial de tipo histórico, cultural, estético ou ecológico;
5. a identificação, a localização aproximativa e, quando necessário, as datas limites de realização de infra-estruturas que a municipalidade regional considera de caráter intermunicipal;
6. a identificação e a localização aproximativa dos equipamentos e infra-estruturas a serem providenciadas pelo governo central, seus ministérios e seus mandatários e pelos órgãos públicos e corporações escolares;
7. a identificação e a localização aproximada das redes mais importantes de eletricidade, gás, telecomunicação.

b) Elementos:

1. a densidade aproximada de ocupação admitida nas diversas partes do território do MRC, inclusive nos perímetros de urbanização;
2. as afetações do solo no interior de um perímetro urbano que representam um interesse especial para o MRC;
3. o traçado aproximativo e o tipo das principais vias de circulação;
4. as propostas intermunicipais que emanam de um grupo de municípios;
5. a descrição das partes do território do MRC, sujeitas à lei de mineração.

O documento complementar do esquema pode compreender também as normas gerais que os municípios devem tomar em consideração no zoneamento, loteamento e construção.

Esta primeira seção da Lei n.º 125 pede que o esquema de organização territorial seja acompanhado de: um documento contendo os custos aproximativos dos diversos equipamentos e infra-estruturas intermunicipais propostos no esquema; um documento precisando as modalidades e as conclusões das consultas feitas para elaborá-lo, inclusive os motivos de acordo ou então os desacordos expressos pelas pessoas e órgãos consultados. (Ver tabelas 1 e 2.)

APLICAÇÃO DA LEI

Nenhum município local, nenhum agrupamento humano pequeno pode realizar sozinho um esquema de organização territorial, dadas as implicações que extrapolam os limites de um município, como as bacias hidrográficas, as florestas, os caminhos e estradas, os setores turísticos, o patrimônio histórico etc.

O conceito de organização territorial traz implícito o de organização regional; e ao redor deste conceito básico agrupa-se uma série de proposições que têm como objetivo consolidar propostas regionais. O conceito de organização regional é, assim, a resposta a uma problemática regional de planejamento, que rompe com a dicotomia cidade-campo e cria condições para pôr fim à anarquia existente na ocupação do território e ao desperdício dos recursos nele existentes.

Este conceito de organização ligado à política de descentralização adotada no Quebec deu origem à criação dos MRCs, como instâncias político-administrativas para pôr em prática o esquema de organização territorial. Na Província do Quebec existem, atualmente, 95 MRCs agrupados em dez regiões administrativas. A maioria deles foi oficialmente aprovada e constituída entre 1981 e 1984. Nas regiões metropolitanas de Montreal, Ottawa e Quebec existem três organismos especiais que exercem funções semelhantes aos MRCs para estas comunidades.

O MRC é formado por um conjunto de municípios locais, urbanos e rurais, cujo número varia de cinco a 20. Também pode pertencer a um MRC territórios não erigidos em municípios, mas que fazem parte de uma mesma região.

Uma vez aprovado pelo governo provincial, cada MRC é dirigido por um Conselho Regional Municipal, composto pelos prefeitos da região, que elegem entre si o prefeito regional, e pelo secretário-tesoureiro, nomeado pelo prefeito do MRC com o consenso dos prefeitos.

Para poder funcionar, cada MRC adquiriu uma pequena sede própria, localizada num dos municípios da região, escolhido por consenso do Conselho Regional Municipal. Nesta sede o Conselho Regional Municipal se reúne quinzenalmente e a equipe técnica do MRC desenvolve suas atividades e projetos.

A equipe técnica nomeada pelo Conselho Regional Municipal trabalha em regime de tempo integral, assim como o secretário-

(*) O Condado ("Comté") é o território de base para seções eleitorais.

tesoureiro. Ali são desenvolvidas todas as atividades requeridas pelo plano de trabalho traçado de acordo com o processo preestabelecido para os MRCs da Província (estudo preliminar da realidade da região; zoneamento preliminar; conselho municipal regional). No MRC de Matawinie, visitado pela autora, a equipe técnica tinha a seguinte composição: um secretário-tesoureiro; uma secretária "legislativa", encarregada dos processos legais; uma secretária responsável por serviços de datilografia e contabili-

dade, um gerente dos territórios da região não erigidos em município; dois geólogos paisagistas; um arquiteto chefe do programa de ajuda para a reforma de prédios.

O financiamento deste trabalho é assegurado através de quotas estabelecidas em cada MRC para as prefeituras que o compõem, assim como de subvenções recebidas do governo provincial, mediante a apresentação de projetos. Na Figura 2 é descrita a realização do programa em suas diversas etapas.

TABELA 1 — Conteúdo do esquema de organização territorial

	Conteúdo obrigatório	Conteúdo facultativo
Metas e objetivos do programa.	- As grandes orientações da organização territorial.	
Descoberta da vocação das diferentes partes do território.	- Identificação das grandes aptidões do solo mais significativas para o conjunto do MRC; - Delimitação de perímetros de urbanização.	- A densidade aproximada de ocupação admitida nas diversas partes do território; - Identificação das grandes aptidões do solo dentro do perímetro urbano que são de interesse para o MRC.
Elementos de limitação ou de particular interesse.	- Identificação de zonas onde a ocupação do solo deve ser submetida a limitações ligadas à segurança da população; - Identificação de territórios de interesse histórico, cultural, estético ou ecológico para o MRC.	- Propostas intermunicipais de organização territorial, que emanam de um grupo de municípios; - Descrição das partes do território submetidas a condições especiais, de acordo com a lei de mineração.
Equipamentos e infra-estruturas.	- Identificação, localização aproximativa e, se for o caso, prazos limites de pagamento para a consecução de equipamentos e infra-estrutura de caráter intermunicipal; - Identificação e localização aproximativa das principais redes de eletricidade, gás, telecomunicações e cabodistribuição.	- Traçado aproximativo e tipo das principais vias de circulação.
Documento complementar sobre certos meios de controle.	- Normas mínimas que devem ser respeitadas nos regulamentos municipais de urbanismo.	- Obrigação de adotar, no Conselho Municipal, o regulamento que fixa certas condições para conceder licenças de construção no território ou partes dele; - Normas gerais a serem consideradas no regulamento de urbanismo dos municípios.
Documento sobre os custos de certas propostas.	- Documento que indica os custos aproximativos dos equipamentos e infra-estruturas municipais propostos no esquema.	
Documento sobre consulta.	- Documento que detalha as modalidades e as conclusões da consulta feita junto às pessoas e organismos contatados.	

Fonte: "Le schéma d'aménagement", pág. 12.

TABELA 2 — Instrumentos de planejamento e controle definidos pela lei sobre a organização territorial e urbana

	Instrumentos	Responsabilidade
Instrumental do planejamento.	- Esquema de organização territorial (artigos 3 a 60); - Plano de urbanismo (artigos 81 a 110); - Documentos sobre as orientações e os projetos governamentais (artigos 11 e 16).	- MRC - Municípios - Governo
Instrumental para o controle da construção do loteamento e do uso do solo.	- Regulamentos de urbanização (artigos 113 a 145); - Regulamentos de urbanização dos territórios não organizados e não erigidos em municípios (artigos 76 a 80); - Controle provisório em relação ao esquema de organização territorial (artigos 61 a 75) - Controle provisório relativo ao plano de urbanismo (artigos 111 e 112); - Regulamentação da organização territorial e de urbanismo para zonas de intervenção especial (artigos 158 a 165).	- Municípios - MRC - MRC - Municípios - Governo

Fonte: "Le schéma d'aménagement", pág. 21.

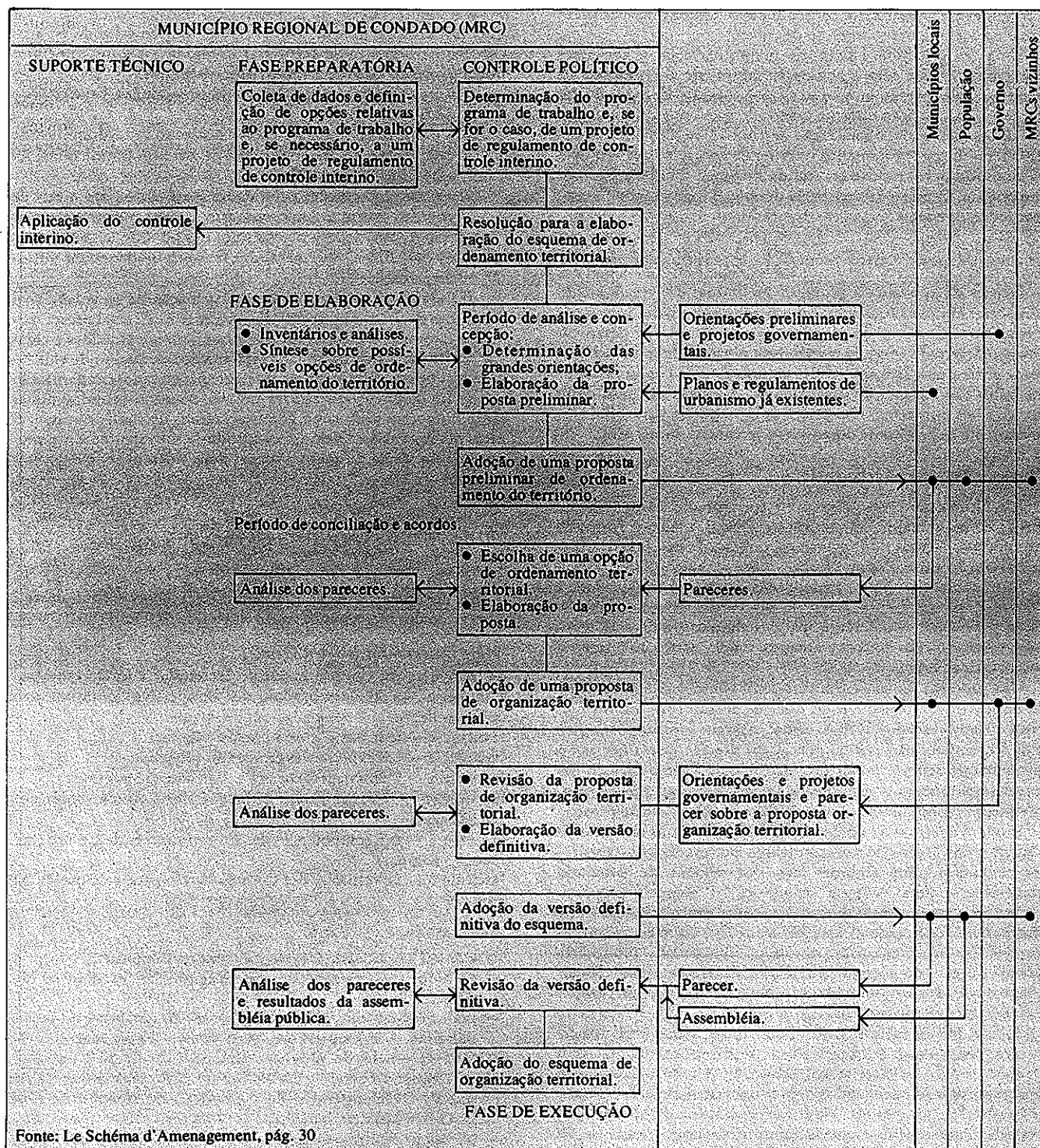


FIGURA 2 — Processo de planeamento.

ETAPAS DO PROGRAMA

1.ª etapa: Escolha das regiões.

Como primeiro passo, o governo provincial convidou todos os prefeitos a escolherem, de comum acordo, a região que mais se adaptasse às características de seus municípios, para poder elaborar um plano regional. Foi dado o prazo de dois anos para realizar este trabalho.

Através de encontros informais, reuniões e assembleias de prefeitos, onde se discutiam pontos comuns e divergências sobre a vocação de desenvolvimento da região, os prefeitos foram "adotando" tal ou qual região para seus municípios, até apresentarem a sua proposta de MRC ao governo central. Uma vez aceita a escolha por ambas as partes (prefeito/governo provincial), o MRC ficou constituído por decreto.

Para a escolha das regiões, os prefeitos informaram e consultaram as respectivas câmaras municipais e entidades representativas da população para estudarem a lei e opinarem no processo em andamento.

2.ª etapa: Proposta preliminar e regulamento interino de controle.

Cada MRC contratou especialistas para realizar o estudo sócio-económico da região e estabelecer o zoneamento inicial. Aos técnicos permanentes contratados pelos MRCs juntaram-se, quando solicitados para assuntos específicos, assessores técnicos do governo central da Província, pertencentes aos diversos ministérios (Ministério de Assuntos Municipais, Ministério de Lazer, Caça e Pesca, Ministério da Indústria, Ministério do Ambiente etc.). O conselho composto pelos prefeitos da região reuniu-se quinzenalmente para estudar os documentos elaborados e tomar as decisões

pertinentes até chegar a um consenso em relação à proposta preliminar e ao regulamento interino de controle.

Uma vez discutida a proposta preliminar com os conselhos municipais locais e com a população através de assembleias, ela foi enviada ao governo provincial para aprovação. E, para não dar margem à especulação durante o período previsto para a elaboração do esquema de organização territorial da Província, cada MRC redigiu seu regulamento interino de controle, que também foi aprovado pelo governo central da Província e entrou em funcionamento. O prazo de realização dessa etapa do programa também foi de dois anos.

3.ª etapa: Mapa da região e preparação do esquema definitivo.

Depois de aprovada a proposta preliminar e o regulamento provisório, em cada região foi feito o zoneamento em função de seus aspectos físicos, sócio-econômicos e da vocação de desenvolvimento detectada em cada região. Este processo de trabalho, que durou entre dois e três anos, foi o mesmo da etapa anterior: estudos feitos por equipes de profissionais, discussão dos resultados nas reuniões quinzenais dos prefeitos e propostas para a redação do esquema definitivo de organização territorial do seu MRC.

4.ª etapa: Ficha técnica da região.

É a última parte do programa e corresponde à fase final de adoção do esquema de organização territorial, uma vez aprovado pelo governo central da Província. É o início da execução do planejamento feito (ver Figura 2).

Este programa conferiu poder político aos prefeitos dos MRCs e tende a afiançar formas novas de sua participação na administração provincial. Atualmente, para qualquer tipo de ação realizada, como é o caso dos programas de saúde, educação e lazer, a instância de referência é o MRC.

Um processo político-administrativo como este traria, como era de se prever, consequências que, de acordo com muitos prefeitos e alguns estudiosos do assunto, estavam contidas no espírito da lei, embora não escritas nela. Uma dessas consequências é o envolvimento sempre maior dos MRCs como promotores do desenvolvimento sócio-econômico da região, uma vez que o desenvolvimento econômico se dá através da ocupação e uso do espaço.

Isto tem aberto novos debates em relação a outras instâncias já existentes nos órgãos do governo (como por exemplo os escritórios regionais). Em algumas das dez regiões de província estabeleceu-se uma "cúpula econômica" ("sommet économique"), uma espécie de Fórum permanente sobre as questões de desenvolvimento regional. Este Fórum reúne, além dos prefeitos dos MRCs, representantes setoriais (industriais, produtores agrícolas, órgãos do governo etc.) e uma das questões mais levantadas e discutidas no "sommet économique" é: "a quem compete planejar o desenvolvimento?"

Alguns MRCs estão lutando para terem maior participação política, maior poder administrativo e econômico, para poderem ter maior espaço no desenvolvimento de sua região. Durante o congresso dos MRCs realizado em Montreal em 1985 foram levantadas questões pertinentes "ao futuro dos MRCs e à descentralização do Quebec após a conclusão do esquema de organização territorial", sempre na linha de melhor definição de competências e funções (e orçamento!) em relação ao binômio organização territorial/organização sócio-econômica.

COMENTÁRIOS FINAIS

No Quebec o planejamento ambiental é hoje uma realidade, assumida não só pelos órgãos governamentais centrais, mas por muitos agentes sociais envolvidos na discussão e nas decisões sobre o uso e ocupação do solo.

As condições sócio-econômicas, políticas e culturais do Quebec que permitiram a realização do programa aqui descrito diferem das do Brasil. Basta lembrar que, durante os primeiros anos em que o Brasil conheceu o "milagre econômico" do governo militar, o Quebec conheceu a "revolução tranquila", durante a qual o governo tornou-se o "grande provedor", socializando para toda a população os serviços de Educação, Saúde e Previdência Social, entre outros.

Mas alguns pontos de referência são indispensáveis em qualquer iniciativa do gênero. Um programa descentralizado e participativo de organização territorial responde a alguns princípios que, no caso do Quebec, foram assim resumidos:

- a) a organização territorial é, em primeiro lugar, uma responsabilidade política;
- b) a partilha do poder se exerce respeitando os domínios de intervenção dos diversos níveis de governo (municípios, regiões, governo central);
- c) a harmonização das prioridades e ações dos três níveis de governo ocorre quando cada um assume plenamente suas responsabilidades, ao mesmo tempo que reconhece as inter-relações que ligam suas responsabilidades aos outros níveis de decisão;
- d) para assegurar a necessária participação da sociedade civil nas decisões e na gestão do ambiente é essencial prever mecanismos institucionais que permitam aos cidadãos e cidadãos participar na gestão cotidiana de seu quadro de vida.

Finalmente, vale lembrar que um programa de organização territorial desenvolvido através de um trabalho interdisciplinar entre dirigentes políticos e administradores de vários níveis, técnicos profissionais e liderança comunitária corresponde a um processo de formação de agentes sociais para o desenvolvimento ambiental.

DOCUMENTAÇÃO

Os documentos recolhidos durante o estágio encontram-se à disposição dos interessados na Biblioteca da CETESB.

Sobre Descentralização em Geral

— Ministère du Conseil Exécutif, Secrétariat à la Décentralisation, Série "La Décentralisation: une Perspective Communautaire Nouvelle":

- fascicule 1 — Une vue d'ensemble (30 páginas)
- fascicule 2 — Les expériences étrangères (40 páginas)
- fascicule 3 — L'aménagement et l'urbanisme (37 páginas)
- fascicule 4 — L'organisation politique des Comtés venouveles (40 páginas)
- fascicule 5 — Les compétences des Communautés de Comté (mimeo. 13 páginas)
- fascicule 6 — Le territoire des Comtés Municipaux renouvelés (61 páginas)

Descentralização — Vários

- Conseil Régional de Développement de Lanaudière
- Mémoire Concernant "Le Choix Régions" — Présenté au Ministre
- François Gendron, Ministre D'État à l'Aménagement, de Lanaudière — le 7 septembre 1983 (mimeo. 14 páginas)
- Gouvernement du Quebec, Ministère du Conseil Exécutif, Secrétariat Général — Denis Lazure, Éléments d'une Politique de Développement des Régions et Instruments de Mise en Ouvre (mimeo. 6 páginas)
- Monsieur François Gendron, Mémoire au Conseil des Ministres du Gouvernement du Quebec, 11 novembre 1981 (mimeo. 8 páginas)
- Michel Paquin, La Décentralisation dans L'Administration Publique, École Nationale d'Administration Publique d'Université du Quebec (mimeo. 118 páginas)
- Le Périodique de l'Information Municipale au Quebec — "Quorum", volume 11 — número 1
- "A l'Ordre de Jour — Un Coin de Pays Diversifié: la MRC, Lajemmerais" — "Intervention de l'UMRCQ: Répartition des Dépenses des MRC, la Lour Supérieure Tranche le Litgel — janvier 1986 (18 páginas)
- La Revue Municipale — volume 63, número 12, "La Municipalité Régionale de Comté de Kamouwaska" — décembre 1985 (19 páginas)

Sommet Économique

- Sommet Économique Région de Lanaudière
- "Les Engagements Maitres D'Ouvre et Partenaires"
- Extraits du Rapport des Délibérations — 1984 (120 páginas)