

VIVIANE DOS GUIMARÃES ALVIM NUNES

PLANO DIRETOR:

uma metodologia de elaboração para
municípios de pequeno porte



UBERLÂNDIA - MG
MAIO DE 2005

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO – MESTRADO EM GEOGRAFIA**

**PLANO DIRETOR: uma metodologia de elaboração para
municípios de pequeno porte**

VIVIANE DOS GUIMARÃES ALVIM NUNES

**UBERLÂNDIA/MG
2005**

VIVIANE DOS GUIMARÃES ALVIM NUNES

PLANO DIRETOR: uma metodologia de elaboração para municípios de pequeno porte

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Geografia, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de Concentração: Análise, Planejamento e Gestão dos Espaços Urbanos e Rurais

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Denise L. Ferreira

**UBERLÂNDIA/MG
2005**

VIVIANE DOS GUIMARÃES ALVIM NUNES

**PLANO DIRETOR: uma metodologia de elaboração para municípios de
pequeno porte**

Profa. Dra. Denise Labrea Ferreira (Orientadora)

Profa. Dra. Nelba Azevedo Penna

Prof. Dr. Julio Cesar de Lima Ramires

Data: ____/____/____

Resultado: _____

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborado pelo Sistema de Bibliotecas da UFU / Setor de Catalogação e Classificação
mg /04-05

N633p Nunes, Viviane dos Guimarães Alvim, 1971-.
Plano diretor : uma metodologia de elaboração para municípios de pequeno porte / Viviane dos Guimarães Alvim Nunes. - Uberlândia, 2005.
223f. : il.
Orientador: Denise Labrea Ferreira.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Geografia.
Inclui bibliografia.
1.Planejamento urbano – Tupaciguara (MG) - Teses. 2. Política urbana – Tupaciguara (MG) - Teses. 3. Cidades e vilas – Teses. I. Ferreira, Denise Labrea. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

CDU: 911.375(043.3)
711.4(815.61)(043.3)

Dedico esse trabalho a todos aqueles que, como eu, consideram os pequenos municípios nossos grandes aliados na busca incansável pela 'qualidade de vida' urbana e, acima de tudo, humana.

DEDICATÓRIA

Agradeço a Deus, pela presença eterna;

À Denise, minha orientadora, pela competência e paciência particular em tantos momentos de entrave;

À Cristiane, querida irmã e à Lívia, grande amiga, pelo apoio - técnico e humano - impagável;

Aos amigos do Instituto de Geografia, pelo valioso aprendizado e convivência tão saudável;

À minha família, que em todos os momentos da minha vida, sempre esteve presente, incentivando e valorizando novas conquistas.

AGRADECIMENTOS

RESUMO

A questão urbana sempre foi determinante na vida do homem, exigindo esforços conjuntos e integrados para a solução dos conflitos. O planejamento urbano, por meio do Plano Diretor, um instrumento ordenador desses conflitos e organizador dos espaços, na maioria das vezes não tem sido eficiente na construção de um modelo renovador capaz de melhorar a qualidade de vida nos centros urbanos. Diante das várias modificações ocorridas no meio urbano em função do aumento da população, déficit habitacional, de infra-estrutura, emprego e tantos outros problemas observados, torna-se urgente a adoção de um novo modelo de política urbana. O objetivo desse estudo é propor uma metodologia para a elaboração de Planos Diretores voltados aos pequenos municípios, adequada à sua realidade e contexto e de acordo com o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01, que prevê a gestão participativa como condição essencial. Através da análise de planos diretores já elaborados (implementados ou não), da análise de metodologias e da análise das características desses pequenos municípios, observa-se que a maioria dos Planos Diretores desenvolve políticas públicas urbanas; contudo, sua aplicação é, muitas vezes, parcial ou quase nula. Tendo como objeto de estudo o Plano Diretor e o Município de Tupaciguara (que muito bem representa o perfil dos municípios em questão) e fundamentada em conceitos do planejamento estratégico, a metodologia proposta poderá ser uma contribuição aos municípios de pequeno porte na elaboração de seus planos diretores, em busca da gestão democrática e participativa do espaço urbano.

Palavras-chave: Planejamento urbano, plano diretor, metodologia, Tupaciguara.

ABSTRACT

Urban issues have always been an important determinant in human life. Because of that, well-coordinated efforts are required in order to solve urban problems. The urban planning, which uses the Urban Plan as a means of resolving conflicts and organizing urban places, most of times has not been efficient in building a new model for a better quality of life in the cities. In face of several changes to the urban places as a result of population growth, deficit of residences, poor infrastructure and unemployment, there is an urgent need for a new model of urban planning. This study aims to propose a methodology for defining Urban Plans for small size communities according to their reality and in compliance with the *Estatuto da Cidade*, Brazilian Federal law 10.257/01, which settles democratic management as essential. By looking at the Urban Plans and methodologies implemented so far as well as checking the small size communities, it is possible to verify that most of them contain public urban policies. However, these policies have been rarely applied to those communities. Having Tupaciguara town as the object of this study (this small size community represents very well the profile of small cities) and based on concepts of Strategic Planning, the proposed methodology can be a contribution to small size communities and help them define and elaborate their Urban Plans while searching a democratic management of the urban space

Key words: urban planning, strategic planning, methodologies, Tupaciguara.

LISTA DE FIGURAS

1 – Brasil - regiões metropolitanas e tipologia dos municípios brasileiros.....	24
2 – Uberlândia (MG): rede de lugares centrais e área de atuação.....	34
3 – Minas Gerais: municípios com população superior a 20 mil habitantes.....	37
4 – Mesoregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba: municípios integrantes da rede de Uberlândia.....	38
5 – Tupaciguara: córrego Cachoeirinha.....	89
6 – Tupaciguara: córrego do Poção.....	89
7 – Tupaciguara: limites.....	90
8 – Tupaciguara: cachoeiras.....	92
9 – Tupaciguara: cachoeiras.....	92
10 – Tupaciguara: Lago de Furnas.....	95
11 – Tupaciguara: Lago de Furnas.....	95
12 – Tupaciguara: lixão.....	96
13 – Tupaciguara: lixão.....	96
14 – Tupaciguara: vista aérea.....	101
15 – Tupaciguara: sistema viário.....	103
16 – Tupaciguara: catadores de lixo.....	107
17 – Tupaciguara: porcos no lixão.....	107
18 – Tupaciguara: malha ortogonal com quadras e vias.....	146
19 – Tupaciguara: agrupamento de quadras.....	146
20 – Tupaciguara: sentido das vias internas da U.V.....	147
21 – Tupaciguara: unidade de vizinhança.....	148

LISTA DE TABELAS

1 – Brasil: resumo da classificação final da rede urbana (1998).....	22
2 – Número de municípios por classe de população total (1991/2000).....	25
3 – Número de municípios segundo os estados da Região Sudeste (1991/1996/2000).....	27
4 – Região Sudeste: distribuição dos municípios por classes de tamanho populacional, região ou área metropolitana (1980/91/96/2004).....	30
5 – Minas Gerais: distribuição dos municípios por classes de tamanho populacional, região ou área metropolitana (1980/91/96/2004).....	31
6 – Brasil: classificação final da rede urbana – Centros Sub-Regionais 1 (1998).....	32
7 – Tupaciguara: faixas de domínio e rampas de vias.....	123
8 – Tupaciguara: número de estabelecimentos e pessoal ocupado na indústria – 1970/1980.....	127

LISTA DE QUADROS

1 - Brasil: resumo dos critérios de classificação da rede urbana.....	21
2 – Municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba integrantes da Rede de Centralidades de Uberlândia.....	35
3 - Caracterização (em dados) dos municípios de pequeno porte na região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.....	46
4 – I.Q.V. e as variações componentes em três municípios mineiros.....	141
5 – Tupaciguara: área físico-territorial (Estrutura Urbana) – Quadro resumo da avaliação de problemas.....	149

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE, PLANEJAMENTO URBANO E PLANOS DIRETORES	11
1.1. Municípios de Pequeno Porte no Brasil: contextualização e caracterização.	12
1.2. Planejamento Urbano e Plano Diretor para Municípios de Pequeno Porte...	47
1.3. Alguns Exemplos de Planos Diretores para Municípios de Pequeno Porte...	63
1.3.1. Plano Diretor de Santa Juliana/MG.....	65
1.3.2. Plano Básico de Sustentabilidade para São Sebastião do Alto/RJ....	68
1.3.3. Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento Integrado e Sustentável (PLEDS) de Ponte Nova/MG.....	71
1.3.4. Plano Diretor de Caldas Novas/GO.....	78
2. TUPACIGUARA: a Caracterização de um Município de Pequeno Porte no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	84
2.1. Tupaciguara: uma caracterização geográfica.....	85
2.1.1. Aspectos Históricos.....	85
2.1.2. Aspectos Físicos e Ambientais.....	89
2.1.3. Aspectos Regionais.....	97
2.1.4. Aspectos Econômicos.....	97
2.1.5. Aspectos Demográficos.....	100
2.1.6. Aspectos da Estrutura Urbana.....	100
2.1.7. Aspectos da Infra-Estrutura.....	105
2.1.8. Aspectos Habitacionais.....	109
2.1.9. Aspectos Sociais.....	110
2.1.10. Aspectos Institucionais e Administrativos.....	113
2.2. O Plano Diretor de Tupaciguara: caracterização e impasses.....	114
2.2.1. Plano Diretor – Volume 1.....	116
2.2.2. Plano Diretor – Volume 2.....	123
3. METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARA MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE	161
3.1. Adequações do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade.....	162
3.2. Planejamento Estratégico de Cidades.....	177
3.3. Metodologia para Elaboração do Plano Diretor.....	181
CONSIDERAÇÕES FINAIS	195
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	199
ANEXOS	204

INTRODUÇÃO

A questão urbana sempre foi fator determinante na vida do homem. Definir os caminhos da cidade, em termos globais, regionais e locais, envolve esforços conjuntos, integrados, em busca da qualidade de vida da população.

Reunindo estudiosos de diversas áreas da sociedade - historiadores, sociólogos, geógrafos, urbanistas, antropólogos - as cidades atraem a atenção especial de planejadores, políticos e daqueles que detêm o capital - financeiro, comercial, fundiário ou imobiliário. Interessam, principalmente, a todos aqueles que as habitam, inclusive aos moradores à frente das associações de bairro e que têm sido, porém, excluídos dessas discussões.

Por ser um local de constante crescimento populacional e com crescentes investimentos financeiros em atividades urbanas e na própria produção do espaço urbano, a cidade é o cenário principal para as relações e conflitos sociais, com capacidade de interferir em todos os ecossistemas. Sendo assim, o espaço urbano apresenta sérios problemas, principalmente nos países em desenvolvimento, onde há concentração de renda e propriedade, tanto no campo como na cidade, observados nas diversas áreas, como saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico e decorrente desse último, além de outros agravantes, a degradação crescente do meio ambiente (recursos naturais e o meio modificado).

O planejamento urbano não tem apresentado eficiência para construir um modelo renovador capaz de melhorar a qualidade de vida dos moradores de uma cidade. Independente do número de habitantes e do tamanho do município, os problemas sociais e os relacionados ao meio ambiente, no mundo globalizado, atingem a totalidade dos centros urbanos. Dessa forma, o planejamento urbano, como instrumento de ordenamento desses conflitos e organização dos espaços, deve ser voltado às pessoas, retomando as questões da cidadania e da humanidade.

Promover o crescimento ordenado é construir uma paisagem urbana respeitando a rua, o bairro, a cidade. E o Plano Diretor, como instrumento legal do planejamento, com as diretrizes gerais e específicas, deverá conduzir as ações para o caminho do desenvolvimento sustentável, baseado na concepção da cidade humanizada (LERNER, 1977).

Nesse sentido, é preciso compreender que o contexto urbano é um sistema dinâmico de atividades humanas, numa grande variedade de escalas, acontecendo num sistema de ruas, edificações e espaços livres, cuja organização espacial vai abranger um complexo conjunto de diferentes usos da terra, definindo áreas de ocupação como, por exemplo, o centro da cidade, locais de concentração de atividades comerciais, serviços e gestão, áreas industriais e residenciais distintas em forma e conteúdo social, de lazer e, ainda, áreas de reserva para expansão futura. O espaço urbano torna-se fragmentado e, ao mesmo tempo, articulado, onde cada uma dessas áreas é interdependente entre si, mesmo que em intensidades variáveis.

A participação do Estado na organização espacial urbana é também complexa e variável no tempo e no espaço, refletindo a dinâmica da sociedade de qual é parte integrante. No caso brasileiro, o Estado atua diretamente com industrial, consumidor de espaço e de localizações específicas, proprietário fundiário e promotor imobiliário, sendo também, agente regulador do uso do solo e alvo dos movimentos sociais urbanos (CORREA, 1989). Essa atuação do Estado ocorre em três níveis político-administrativos e espaciais: federal, estadual e municipal, sendo as ações variáveis conforme as dimensões aplicadas e, de acordo com os interesses dominantes; visam criar condições para o processo de acumulação e reprodução das classes sociais e suas frações.

A grande cidade capitalista é o lugar privilegiado para os processos sociais, onde a acumulação do capital e a reprodução social têm grande importância. Estes processos geram atividades onde sua própria distribuição espacial constitui a organização do espaço urbano. Outro elemento de transformação das formas espaciais são os chamados processos espaciais – ações ao longo do tempo onde os diversos agentes modeladores localizam e realocizam as atividades e a população da cidade, sendo os responsáveis imediatos pela organização espacial desigual e mutável da cidade capitalista.

Nesse estudo, no entanto, abordamos a realidade dos municípios de pequeno porte como objeto principal, considerando-os origem da formação dos aglomerados urbanos e buscando conhecer suas condições frente ao novo cenário mundial, onde as potencialidades locais representam uma alternativa ao desenvolvimento regional.

Com o processo de modernização gerado pelo meio técnico-científico-informacional, a urbanização brasileira ganha uma nova dinâmica devido à internacionalização do capital, ultrapassando barreiras regionais e atingindo todo o território brasileiro. Modifica-se a estrutura social, acelerando o processo de crescimento urbano e gerando a dispersão de vários municípios de tamanhos e tipos variados, desde as grandes

metrópoles até mesmo aqueles de porte bastante reduzido. A tecnologia e a informação vêm reestruturar um novo sistema: a construção de estradas amplia o fluxo de cargas e pessoas, tornando o espaço mais dinâmico, possibilitando a formação de uma rede urbana homogênea, onde cada vez menos se diferencia o papel das grandes e pequenas cidades (inseridas em municípios de dimensão também variada).

Essas pequenas cidades (ou, preferencialmente, os pequenos municípios), servidas de serviços públicos, comércio, capital, informação, transportes e outros, vão atender as necessidades de seus moradores e do seu entorno local, o campo, e serão denominadas por Santos (1979) “cidades locais”. Santos utiliza-se do termo cidades locais para não se perder a importância do núcleo para a região, pelo número restrito de habitantes, uma vez que o patamar demográfico ainda é muito discutido, variando em torno de 2.000 a 50.000 habitantes, sendo os centros inferiores a 2.000 habitantes, muitas vezes, confundidos com vilas e povoados rurais, e aqueles com populações superiores a 50.000 habitantes já apresentam indicadores de cidades médias, frente a seu padrão regional.

Observamos que os desafios da gestão urbana estão em considerar novas prioridades, de forma a integrá-la às gestões ambiental, sócio-econômica e cultural; discutir sobre a qualidade de vida dos centros urbanos, dentre os diversos interesses existentes na sociedade, as concepções de desenvolvimento urbano, buscando formas democráticas e participativas de gerir conflitos e possibilitar espaços de cidadania no espaço urbano cada vez mais desgastado; em ordenar o espaço de ambiência, buscando a produção de um espaço urbano mais humano.

Nesse sentido, a aprovação do Estatuto da Cidade representa, para o Planejamento Urbano e para a Gestão das cidades no Brasil, um instrumento específico para corrigir as graves distorções do processo de urbanização do país. É certo que, antes dele, já havia instrumentos que tornavam possível a aplicação das diretrizes e leis contidas no Plano Diretor, para garantir o desenvolvimento urbano equilibrado ou sustentável. Os municípios brasileiros, certamente, perderam seu controle de crescimento por outras causas que não a falta de planos ou leis.

Para que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não incentivem o mercado excludente, é imprescindível que a lei seja, de fato, aplicada. Tratar da questão da reforma urbana buscando a emancipação da sociedade; tratar da limitação ao direito da propriedade imobiliária contrariado pela função social da propriedade e da função social da cidade é questão central das diretrizes gerais da lei. Devemos compreender que as diretrizes gerais da lei colocam a questão democrática, a sustentabilidade urbano-ambiental,

a cooperação entre os vários setores sociais e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização entre os objetivos do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (MARICATO, 2001).

Desde a década de 1930, desperta-se para a importância da interdisciplinaridade do planejamento, uma vez que a inter-relação das variáveis que compõem o processo é condição fundamental para seu sucesso, que só é possível se desenvolvidas em equipes profissionais multidisciplinares. Porém, a concepção de planejamento como processo surge em 1952, com a Carta de La Tourette, e nesse complexo processo devem ser considerados procedimentos de organização – o pensar, o elaborar e o executar ou, ainda, o plano, a implantação e a sua revisão, visto que o processo é contínuo e depende do monitoramento preciso para atingir resultados adequados ao objetivo estabelecido.

Dada a grandeza dos problemas urbanos da atualidade é necessário, além da compreensão do planejamento com o processo contínuo de avaliação e revisão, o conhecimento específico da realidade dos municípios; especialmente neste estudo, os de pequeno porte e suas diretrizes de planejamento urbano, em busca da qualidade de vida e do desenvolvimento em bases sustentáveis, propondo instrumentos mais efetivos de ação.

Cabe aqui definir o que chamaremos de qualidade de vida e sustentabilidade urbana. Em um contexto amplamente discutido, o conceito de sustentabilidade urbana apresenta alguns eixos de discurso que estarão associados a representações distintas de cidade e que resultam em propostas de ação diferenciadas para a questão ambiental urbana. Utilizando um dos conceitos identificados por Acselrad (2001), consideramos que a cidade como espaço de qualidade de vida é uma representação que busca preservar elementos “não mercantis da existência cotidiana e cidadã”, e possibilita o surgimento de um movimento espontâneo (da população) de contraposição ao desenvolvimento econômico (e industrial) tendo em vista a pureza do meio ambiente. Dessa visão deriva ainda a idéia da sustentabilidade urbana associada à questão do “patrimônio”, que se refere não só a materialidade das cidades, mas também a sua identidade, caráter, valores e heranças decorrentes de sua história, construída ao longo do tempo.

Em um momento onde a sociedade deseja, acima de tudo, segurança, é urgente que se permita ver, novamente, a dimensão humana das relações e a percepção de que o espaço urbano é o único local disponível para que essas relações ocorram.

A grande redução das ações do Estado voltadas aos pequenos centros gerou uma descentralização das atividades relativas ao urbano, cabendo ao Município exercer a função de órgão gerenciador, estabelecendo políticas de ações direcionadas ao seu

desenvolvimento. Porém, não há o repasse adequado de recursos do Estado ao Município, exigindo-se deste último um sobreforço econômico no sentido de destinar verbas para o desenvolvimento das ações.

Além disso, a conseqüente perda de população dos municípios de pequeno porte para os de médias e grandes dimensões, devido à falta de condições e atrativos para o trabalho, lazer e, principalmente, educação, cria um círculo denominado por Gunnar Myrdal 'causação circular', onde o contínuo movimento de chegada e partida da população e negócios estabelece uma dinâmica, mas que, ao mesmo tempo, não permite a evolução desses centros.

O Município, para se organizar e prever um crescimento, necessita de instrumentos que permitam ordenar as ações e conduzi-las como processo – um desses instrumentos é o Plano Diretor. No entanto, na maioria das vezes, ele é desenvolvido e não implementado, podendo-se questionar quanto à validade desse tipo de plano.

Verificamos que os planos desenvolvidos para municípios de pequeno porte são cópias daqueles desenvolvidos para os de maiores dimensões, sem nenhuma especificação ou identificação com o local destinado. Portanto, há necessidade de repensar planos que estejam adequados à realidade destes municípios e, ainda, na possibilidade de sua transformação.

O objetivo geral deste estudo é o desenvolvimento de uma metodologia para elaboração de Planos Diretores voltados aos municípios de pequeno porte, visto que a utilização freqüente de metodologias orientadas aos municípios de médio e grande porte não atendem àqueles primeiros pois não compartilham da mesma realidade.

Para tanto, foi necessário inicialmente contextualizar e conceituar esses pequenos municípios de características e áreas de inserção bastante variadas, de forma a permitir uma identificação dos principais problemas que os envolvem. A partir do conhecimento da sua realidade, desafios e problemas enfrentados, tornou-se possível a compreensão do processo de planejamento urbano pouco expressivo que vem ocorrendo nos municípios de pequeno porte no país.

Como objetivo específico buscamos compreender a participação do Estado (como órgão gestor maior) no processo de elaboração e condução do planejamento urbano, tanto no que se refere às ações desenvolvidas quanto aos recursos disponibilizados, além da dimensão dessa atuação e da eficiência da ação.

No caso específico dos municípios de pequeno porte, observamos um distanciamento do Estado e das políticas públicas voltadas ao planejamento urbano que muito tem contribuído para a desordenação das ações nesses núcleos urbanos.

Nesse sentido, tendo como a principal razão desse estudo a consideração fundamental de que os municípios de pequeno porte compreendem o espaço urbano mais adequado de vida, em um futuro próximo, procuramos situar a questão urbana, do espaço e desenho urbanos, a produção das cidades, dos agentes formadores do meio, o planejamento e as adequações das ações previstas em lei, no contexto do Brasil, buscando conduzir este estudo ao seu objeto principal – o cenário do município de pequeno porte.

Esta poderá ser, de alguma forma, uma contribuição para a ciência urbana e uma complementação aos estudos do planejamento urbano no campo das pequenas cidades, para a melhoria da qualidade de vida das sociedades em questão. Apesar de alguns estudos sobre os pequenos municípios terem sido desenvolvidos em nível local, para a região do Cerrado Mineiro, em abordagem sobre suas dinâmicas, sua relação da urbanização no cerrado, possibilitando um panorama inicial da situação, ainda não se configuram como principal eixo de discussão das ciências que estudam o complexo fenômeno urbano, estando os planejadores voltados às soluções urgentes solicitadas pelos grandes núcleos urbanos.

O interesse pelo planejamento voltado à questão urbana surgiu no curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo, onde desenvolvemos, como trabalho de conclusão de curso, um Plano de Estruturação Urbana para o município de Tupaciguara. A importância de continuar esse estudo provém da preocupação crescente com a questão da qualidade de vida inserida no processo do desenvolvimento sustentável; nesse caso, tendo os municípios de pequeno porte como o cenário mais adequado para esse processo. Cabe ainda ressaltar que o constante contato com Tupaciguara permitiu avaliações sobre o período amargo de estagnação pelo qual a cidade passou, em todos os sentidos – industrial, comercial, sócio-econômico e, principalmente, cultural.

Dessa forma, é fator determinante trabalhar no intuito de promover o redirecionamento do município ou, ao menos, oferecer algumas possibilidades e caminhos para que as ações locais se desenvolvam, efetivamente, para atingir objetivos precisos, em busca dessa qualidade de vida pautada no desenvolvimento auto-sustentável. A região onde se localiza o município é extremamente rica em recursos naturais, o que torna urgente a tomada de providências em relação ao planejamento urbano, uma vez que ações, quando

mal direcionadas, podem ocasionar problemas mais graves do que a falta de ações (que também deve ser compreendida como uma ação).

Observando-se o desencadear de problemas das grandes cidades, as freqüentes migrações de famílias para centros menores em busca de qualidade de vida, o completo desamparo desses pequenos centros em relação às políticas de desenvolvimento e, ainda, a recente aprovação do Estatuto da Cidade, em que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes devem ter seus Planos Diretores fundamentados em uma gestão participativa e democrática da cidade, diretamente relacionada ao seu contexto, o momento é pertinente e o tema adequado para a realização de um estudo dessa natureza.

Nesse sentido, o desenvolvimento de uma metodologia de Plano Diretor para municípios de pequeno porte será de grande valia para o planejamento urbano, podendo direcionar ações mais adequadas às situações locais.

O procedimento proposto para este estudo, tendo em vista o desenvolvimento de uma metodologia de Plano Diretor para municípios de pequeno porte, partiu de um levantamento bibliográfico inicial sobre metodologias e discussões sobre a elaboração e implantação de Planos Diretores, além de temas relacionados ao planejamento urbano (e demais tipos de planejamento utilizados no contexto urbano), municípios de pequeno porte e Estatuto da Cidade.

Após o levantamento de dados e seleção do material pertinente à pesquisa, iniciamos as leituras. O primeiro tema pesquisado foi relacionado aos municípios de pequeno porte, a fim de possibilitar a compreensão de sua realidade, momento em que buscamos identificar as características principais (dimensão territorial e populacional, condições sócio-econômicas e culturais, localização geográfica) e analisar o seu processo de desenvolvimento (ou estagnação) a partir da sua expressão no cenário regional.

Em seqüência, realizamos leituras sobre o planejamento urbano, visando compreender a sua importância no processo de produção do espaço urbano. A partir de um histórico, foi possível identificar os períodos, a configuração e os métodos utilizados pelo planejamento urbano no Brasil, além de analisar alguns planos urbanos desenvolvidos para grandes municípios.

O próximo passo foi então a análise de Plano Diretores desenvolvidos para municípios de pequeno porte, comparando sua adequação à realidade destes e sua semelhança em relação àqueles planos desenvolvidos para municípios de porte maior. Para a caracterização do município de Tupaciguara realizamos algumas visitas de campo visando

comparar os dados fornecidos pelos órgãos da Prefeitura além da análise detalhada do Plano Diretor do município, desenvolvido pela Fundação João Pinheiro (F.J.P.) em 1992, confirmando sua inadequação.

Cumpridas essas etapas, passamos à análise do Estatuto da Cidade, para compreensão dos seus instrumentos de regulação urbana e a utilização de diretrizes na Proposta Metodológica do Plano Diretor. Procuramos eleger, a partir do conhecimento da realidade dos pequenos municípios, os instrumentos reguladores mais adequados e passíveis de utilização por esses municípios, não visando incentivar um mercado excludente, mas sim estabelecer uma cooperação público-privada que possa garantir o desenvolvimento pleno do município.

Para a elaboração da metodologia proposta, utilizamos como principal conceito o planejamento estratégico, buscando atingir os objetivos a partir do estabelecimento de diretrizes, projetos e ações para um cenário escolhido.

Na metodologia proposta apresentamos os passos a serem seguidos pelo município na elaboração, implantação e revisão de seu Plano Diretor, desde a reunião inicial (junto da população e demais órgãos gestores e representantes de classe), que visa a divulgação e a informação do processo de planejamento a ser iniciado pelo município, passando pela organização da estrutura do plano, divisão de atividades e definição dos agentes responsáveis, até se atingir o processo de elaboração do plano em si (desenvolvimento do diagnóstico, cenários, objetivos, ações e projetos).

A presente dissertação está estruturada em três capítulos, divididos em itens. O primeiro capítulo apresenta uma contextualização e caracterização dos municípios de pequeno porte, a questão do planejamento urbano e do plano diretor no Brasil como instrumento de política urbana e a necessidade de articulação entre esses itens e, principalmente, a articulação adequada às suas realidades.

No segundo capítulo abordamos o município de Tupaciguara apresentando uma caracterização geográfica, para permitir a compreensão da sua realidade, inserção no contexto regional e condições de sobrevivência em função do abandono do governo. O segundo item do capítulo II apresenta o Plano Diretor do município, desenvolvido pela F.J.P. (1992), de forma detalhada, possibilitando uma comparação entre outros planos existentes e desenvolvidos nos mesmos moldes, uma vez que o de Tupaciguara não se encontra facilmente disponível para consulta. Realizamos análises acerca do conteúdo do plano, bem como comparações entre os aspectos abordados no documento e aqueles discutidos no processo inicial de planejamento, ocorrido em um Seminário, em 1990.

No terceiro capítulo abordamos as questões relativas às adequações do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade, visto que o conteúdo deste último é bastante abrangente e generalizado. A partir desse momento, apresentamos a metodologia de planejamento estratégico utilizada como referência conceitual. O último item do capítulo III traz a metodologia proposta para elaboração dos planos diretores visando apresentar, de forma clara e acessível, o conteúdo e o processo de planejamento para que este documento sirva, de fato, como referência para o desenvolvimento dos pequenos municípios.

No fechamento deste estudo são apresentadas as considerações finais, seguidas pela bibliografia utilizada para o desenvolvimento do trabalho em questão e por anexos que vêm comprovar o caráter padronizado da grande maioria dos planos diretores desenvolvidos até hoje.

1. MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE, PLANEJAMENTO URBANO E PLANOS DIRETORES

Neste capítulo é abordada a questão urbana, desde a caracterização e o contexto do espaço urbano dos pequenos municípios, passando pelo planejamento como instrumento de organização desse espaço, até chegar aos exemplos dos planos diretores voltados a esses municípios, em que o planejamento pouco ou nada se efetiva, contribuindo para um cenário muito particular em relação aos grandes centros.

A abordagem específica sobre esses planos diretores visa indicar algumas adequações do modelo do Plano Diretor vigente à lei do Estatuto da Cidade, de julho de 2001, conforme a realidade desses centros. A singularidade desses municípios exige uma postura diferenciada do Estado na condução do planejamento urbano, que não ocorre, de fato, contribuindo para a estagnação do seu desenvolvimento.

Observamos que o planejamento urbano, por meio de seu instrumento maior – o Plano Diretor – tem servido, ao longo dos anos, para a organização das políticas públicas, mas principalmente nos grandes centros, onde os graves problemas se acumulam cada dia mais. Porém, e devido a esses problemas, os pequenos centros urbanos vêm se tornando alvo de interesse da população, em busca de maior qualidade de vida. Portanto, o Estado deve se voltar a esses pequenos municípios, de forma a conduzir o conflito de interesses, investindo em políticas públicas e em recursos para essas localidades, em particular, transformando o quadro histórico do modelo de planejamento até então vigente. Nesse sentido, apresentamos um quadro com os aspectos do planejamento urbano e sua relação com o Plano Diretor, que busca a retomada de sua legitimidade desde a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01.

Para melhor compreensão do cenário dos municípios de pequeno porte, apresentamos um panorama do processo de urbanização do Brasil, momento em que se discute a fluidez do país, permitindo a expansão do capitalismo e, por sua vez, dos processos de integração produtiva e articulação funcional entre regiões, que conduziram à urbanização dos centros médios ou daqueles localizados nas chamadas “periferias econômicas”.

A partir da urbanização no Brasil, caracterizamos a rede urbana até chegar ao cenário da região Sudeste, sua relação com a microrregião do Triângulo Mineiro, abordando o município de Uberlândia, que estabelece uma relação direta de rede urbana e de centralidades ligadas a São Paulo e também aos municípios de pequeno porte do Triângulo

Mineiro. São apresentados alguns municípios de pequeno porte, integrantes da rede de Uberlândia, permitindo a compreensão de suas realidades e nível de desenvolvimento urbano, para reafirmar a importância do planejamento urbano voltado aos pequenos centros.

Para conclusão do capítulo, procuramos trazer alguns municípios de pequeno porte com experiência na elaboração de planos diretores, de forma diferenciada do Plano de Tupaciguara, ou seja, planos realizados segundo as realidades específicas de seu contexto, conforme suas condições urbanas, seguindo as características urbanas e vocações da cidade e, principalmente, planos que trouxessem, mesmo que de forma incipiente, a participação da população no processo de elaboração.

Para isso apresentaremos quatro planos, dos municípios de Santa Juliana/MG, São Sebastião do Alto/RJ, Ponte Nova/MG e Caldas Novas/GO. Os três primeiros trazem realidades particulares, em que cada plano visa, conforme as especialidades de cada município, e respeitando os interesses coletivos, elaborar políticas urbanas fundamentais para a sua ordenação. Em relação ao Plano Diretor desenvolvido para Caldas Novas, podemos observar que o documento é descoordenado na organização dos assuntos, além de trazer um conjunto de diretrizes e propostas isoladas e desvinculadas da participação popular.

1.1. Os Municípios de Pequeno Porte no Brasil: contextualização e caracterização

Procuramos, inicialmente, traçar um panorama da urbanização brasileira no sentido de esclarecer como se deu o processo de articulação entre os centros urbanos e como se mantém, atualmente, a inter-relação das atividades entre esses diversos centros – devido às suas características e especificidades. Para isso, caracterizamos a rede urbana no Brasil, classificando-a quanto a alguns critérios, até atingirmos a realidade dos pequenos municípios do Triângulo Mineiro, momento em que apresentaremos algumas características destes municípios e suas relações com Uberlândia, um centro urbano de médio porte da região classificado pelo IPEA (2001) como centro Sub-regional 1.

É sabido que as cidades representam o patamar mais elevado da capacidade humana em provocar mudanças ambientais, pois constituindo a combinação população/território reúnem, em um mesmo local, componentes complexos de naturezas variadas: física, econômica, sócio-cultural. Nesse sentido, a cidade atinge um ápice das relações sociais, interferindo em todos os ecossistemas. Além disso, o esvaziamento do meio rural demonstra o crescimento acelerado do processo de urbanização, que caminha para uma possível crise do mundo urbano, no século XXI, onde mais da metade da população mundial estaria vivendo nas cidades.

Os resultados apresentados pelos últimos censos demográficos indicam que, entre 1991 e 2000, a elevação da taxa de urbanização brasileira de 75,6% para 81,2% ocorreu devido a três fatores: ao crescimento vegetativo nas áreas urbanas; ao movimento migratório com destino urbano; e à incorporação de áreas classificadas em censos anteriores como rurais (VEIGA, 2004).

Paralelamente ao forte movimento de urbanização observado a partir da Segunda Guerra Mundial, ocorreu um grande crescimento demográfico em decorrência dos progressos sanitários, melhoria nos padrões de vida e mesmo de urbanização, acarretando uma alta na taxa de natalidade e queda na taxa de mortalidade do país. Nesse momento, ocorre a chamada explosão demográfica, fenômeno que se dá de forma desigual devido às diferenças entre os graus de desenvolvimento e período de ocupação das diversas regiões, alcançados pela expansão da fronteira agrícola e pelas migrações inter-regionais, diferentemente.

No processo crescente de evolução urbana, Santos (1994, p.33) acredita que o “Brasil moderno é um país onde a população agrícola cresce mais depressa que a população rural”; e essa primeira torna-se maior justamente porque uma parte da população agrícola constitui-se de trabalhadores do campo sazonais (por exemplo, os bóias-frias) e possuem suas residências no meio urbano, tornando-se um complicador a mais na análise das relações campo-cidade.

O atual panorama da urbanização caracteriza-se por um momento em que a construção ou reconstrução do espaço ocorrem por meio de um crescente contexto científico, aliado às técnicas e à informação a que Milton Santos denomina meio técnico-científico-informacional (TCI). Assim, a ciência e a técnica são fundamentais nos processos de adequação do território, indispensáveis às produções hegemônicas e, por sua vez, necessitam de um novo meio geográfico para sua realização. Surgem mudanças importantes no território através dos grandes investimentos em infra-estruturas e dos novos elementos tecnológicos, da informática e eletrônicos.

O país torna-se fluido, possibilitando uma expansão do capitalismo. Se até o final da Segunda Guerra Mundial a economia, em algumas regiões, ainda era de subsistência, inicia-se uma dinâmica de intercomunicação devido à nova necessidade de complementação recíproca entre regiões, conduzindo a um aumento da urbanização, tanto quantitativa quanto qualitativamente.

Os processos de integração produtiva e de articulação funcional entre regiões e/ou centros urbanos resultaram na existência de dois movimentos distintos, porém

complementares. Se, por um lado, as funções desempenhadas pelos centros urbanos ampliaram-se e diversificaram-se, tornando suas atividades mais complexas, por outro lado ampliaram-se também as necessidades de integração e articulação entre eles. Esse processo de desconcentração da economia, iniciado na década de 1970, foi reforçado, tornando mais complexa a integração da rede urbana nacional, gerando uma nova articulação entre as estruturas espaciais que a compõe.

Verifica-se, com isso, um elevado crescimento populacional nas antigas “periferias econômicas” nacionais e nos centros urbanos médios, provocando um alastramento da urbanização, principalmente na direção oeste do país, além do surgimento de diversas aglomerações urbanas que, devido à sua maior participação na rede de cidades do país, torna sua configuração ainda mais complexa.

Nessa perspectiva, Corrêa (2001, p.364) destaca três aspectos fundamentais das alterações ocorridas na rede urbana brasileira: “a crescente complexidade funcional dos centros urbanos; a crescente articulação entre os centros, rompendo com o padrão eminentemente regional das interações e a crescente complexidade do padrão espacial da rede urbana.”

Ainda em relação ao processo de interiorização da urbanização, destaca-se uma nova dinâmica na agricultura, surgida em meados da década de 1960 em algumas áreas rurais, através da internalização do setor produtor dos meios de produção e da industrialização da agricultura. À medida que o campo se modernizava, requerendo máquinas, implementos, insumos materiais e intelectuais indispensáveis à produção, crédito, administração pública e privada, o mecanismo territorial que regula a oferta e a procura de bens e serviços tendia a ser claramente diverso da fase anterior.

No caso do município de Tupaciguara (como veremos mais adiante), verificamos duas situações decorrentes da interiorização do desenvolvimento no período (1970): a implantação do POLOCENTRO e a chegada de agricultores capitalizados na região, possibilitando maiores investimentos no setor agrícola e, de outro lado, a crise do petróleo que provocou um retrocesso na economia, em função da alta repentina de preços, sendo a situação agravada pelo êxodo rural causado pela tecnologia das máquinas no campo e, ainda, pelo inundamento de áreas altamente agricultáveis do município pela Represa de Furnas.

As cidades locais mudam de conteúdo, deixando de ser as “cidades dos notáveis” (SANTOS, 1994, p.51), com a presença de indivíduos como o padre, o juiz, a professora, para se transformarem em cidades econômicas, onde são necessários indivíduos

especializados, como o agrônomo, o veterinário, o bancário, dentre outros. O local, agora, vincula-se ao processo direto da produção, envolvendo o trabalho e o capital imediatamente necessários, podendo-se observar as subdivisões do sistema bancário até mesmo em núcleos menores. A cidade torna-se o local de regulação do que se realiza no campo. O poder político é ampliado a partir do momento em que assume as funções de controle das atividades econômicas, passando a ser inserido em trama de relações que ultrapassa o sentido do lugar.

A cidade garante, então, a nova relação de cooperação imposta pela nova divisão do trabalho agrícola, porque é chamada a atender às exigências impostas pelo campo, respondendo cada vez mais rápido às suas demandas. O fato de o campo tornar-se extremamente diferenciado devido à variedade de objetos geográficos que o compõem e ainda pelo fato de esses objetos geográficos conterem um relevante conteúdo de informações contribui com a transformação da cidade local em uma cidade do campo.

Além dessa ampliada divisão social do trabalho, que conduz a uma também ampliada divisão territorial do trabalho, ampliaram-se as diferenciações regionais do trabalho. Ocorre uma especialização das cidades locais, nas suas respectivas áreas com maiores possibilidades de divisão do trabalho, tanto considerando o caráter material quanto a dinâmica interpessoal. Quanto mais expressiva a divisão do trabalho em uma determinada área, maior será o número de cidades criadas e mais diferentes serão essas cidades umas das outras. Nesse momento, é importante lembrar que a crise econômica dos anos 1980 desenvolveu-se diferentemente nas regiões brasileiras, além do fato de a desconcentração produtiva ter gerado espaços dinâmicos em pontos específicos do território nacional, reforçando as tendências heterogêneas da inter-regionalidade.

Esse novo período consagra uma redistribuição das classes médias no território e também uma redistribuição dos pobres, para os quais as cidades maiores tem mais capacidade de acolhimento. Por outro lado, as cidades de porte médio passam a receber maiores proporções de população de classe média, um número cada vez mais crescente de pessoas com formação superior, indispensáveis à produção material, agrícola e industrial. Essa tendência à heterogeneidade inter-regional acentua-se no país pela forma como o Brasil está inserido no mundo globalizado, sendo essa inserção realizada através da integração de alguns setores de atividades e de localidades específicas. Isto contribui para acentuar as desigualdades regionais e romper com os vínculos econômicos de complementaridade, notadamente importantes ao crescimento das últimas décadas, causando uma fragmentação da estrutura produtiva que, por sua vez, impactará o desenvolvimento regional.

Cumprir destacar que, na década de 1980, no contexto sócio-econômico da crise e de uma estagnação do investimento industrial, o forte crescimento das exportações de bens manufaturados e de produtos agrícolas, dado pela abertura das economias do país, estimulou de forma diferenciada as articulações das economias regionais brasileiras. Houve uma relativa separação das economias regionais, onde a contínua desconcentração industrial ocorrida nos anos 1970, associada à retração de investimentos e à especialização de setores de produtividade voltados ao comércio exterior, contribuiu fortemente para a desigualdade interna da estrutura produtiva. No entanto, as áreas rurais começam a mudar suas características com o surgimento de uma série de atividades e ocupações não-agrícolas, estabelecendo uma nova articulação entre esses espaços (rurais) com os centros urbanos; em um momento onde o rural não mais é visto como simples fornecedor de produtos primários para os centros urbanos.

Faremos aqui uma breve consideração sobre esses espaços que configuram o território, denominados por Milton Santos (1994) espaços urbanos e espaços agrícolas. Em uma abordagem do espaço total do Brasil, diremos que existem regiões agrícolas e urbanas. Hoje, as chamadas regiões agrícolas contêm cidades e as regiões urbanas contêm atividades rurais. As cidades existentes em áreas de povoamento mais antigo transformaram-se para se adaptar ao atendimento das demandas de um mundo rural e de atividades agrícolas ou agroindustriais. Já as cidades maiores utilizam-se de terrenos vazios dentro do próprio espaço urbano (da aglomeração), ou mesmo em suas proximidades, para a realização de atividades agrícolas modernas e, na sua maioria, destinadas ao consumo da própria população. Desse modo, observa-se uma relação de adaptação entre cidades: no primeiro exemplo, áreas agrícolas que contêm cidades adaptadas às suas necessidades e, no segundo, áreas rurais que se adaptam às demandas urbanas.

Existe, porém, uma diferença de situações entre as regiões economicamente mais desenvolvidas no país, em que se percebe a presença marcante de elementos do meio técnico-científico, e as regiões deprimidas, onde as demandas do mundo rural são tanto quantitativa como qualitativamente menores, devido aos baixos níveis de renda e a uma modernização agrícola, praticamente inexistente, levando a cidade a estabelecer relações tradicionais através da conhecida dicotomia rural-urbana. Uma outra questão é definir a partir de qual momento pode-se considerar urbana uma região. As regiões metropolitanas constituem um limite superior para as regiões urbanas, mas o limite inferior não apresenta ainda consenso entre estudiosos, não podendo ser traçado unicamente em relação ao número de habitantes de determinada região.

Mesmo assim observa-se, em pequenos centros urbanos, bem como em áreas rurais, uma integração de determinada parcela da população residente aos padrões mais avançados de consumo oferecido pelos grandes centros, em decorrência dos circuitos de produção, comunicação e transportes, reafirmando o meio TCI. Paralelamente existe, nos grandes e médios centros urbanos, um significativo número de indivíduos excluídos do processo de modernização e renda. Percebemos, com isso, resultados opostos de um ciclo de acumulação: de um lado, o acesso ao capital e complexidade e, de outro, concentração de pobreza e marginalidade.

No momento em que a urbanização concentrada promoveu a multiplicação das cidades de médio porte para atingir, posteriormente, um patamar de metropolização, com o aumento relevante de cidades com mais de um milhão de habitantes e das grandes cidades médias (em torno de meio milhão), percebeu-se claramente uma nova formação espacial nas regiões brasileiras.

Assim, a atual configuração da rede urbana brasileira reflete as especificidades e as diferenças de renda e produtividade que existem entre as regiões e estados do país, da mesma forma que reflete a dicotomia do processo de desenvolvimento que caracteriza a sociedade brasileira. Visualiza-se uma rede urbana em formação, tanto no aspecto inter-regional quanto no intra-regional, que vem se articulando através de um número considerável de aglomerações e centros urbanos dotados de equipamentos, infra-estrutura e serviços modernos e bastante complexos; no entanto, com a presença de uma periferia totalmente empobrecida.

A configuração da rede urbana brasileira decorre de um dado processo de acumulação; contudo, este passa a ser determinante no momento em que estabelece necessidades ao processo, direcionando-o a novos estágios de expansão de capital e tecnologia e novas formas de relação entre capital e trabalho. Esse fator esclareceria os diferentes níveis de renda e produção, assim como os desequilíbrios nas relações entre cidade e região, que caracterizam a produção do espaço nas economias de mercado. A compreensão da dinâmica urbana está diretamente associada à compreensão da dinâmica do processo de acumulação. Dessa forma, é possível entender o processo de formação dos centros urbanos e seus conjuntos quando se articulam as relações de produção, troca e comunicação, possibilitando uma aproximação minuciosa da divisão de trabalho e das formas organizacionais da economia e sociedade.

Ao compreendermos o espaço como local geográfico da ação e da possibilidade de aproximar-se da ação, e não só como local onde as ações ocorrem, ou ainda o espaço

como produto material de uma dada formação social, é que a rede urbana passa a ser vista, no capitalismo, como forma espacial privilegiada onde ocorrem a criação, a apropriação e a circulação do excedente.

O estudo realizado pelo IPEA - *Caracterização e Tendências da rede urbana no Brasil* - adotou a concepção de que o sistema brasileiro de cidades deveria ser definido pelas características funcionais de seus centros urbanos, sendo estes agrupados em diferentes níveis de especialização, e associando a este um outro conceito – teoria dos lugares centrais (importante para a análise da organização do espaço econômico brasileiro e classificação da rede urbana). Dessa forma, a cidade seria componente de um sistema integrado a outro sistema, ou a uma rede de cidades, exercendo papel fundamental na estruturação e organização do espaço geográfico de uma determinada região.

O uso da expressão rede urbana torna-se freqüente nesse momento, pois faz referência aos fluxos de naturezas diversas existentes entre os pontos desse território. Além disso, o conceito de sistema de cidades proporciona uma compreensão da dinâmica das redes urbanas, transformadas por meio de profundas modificações do sistema produtivo em todas as escalas geográficas.

Uma das características que muito bem representam a estrutura dos sistemas de cidades é a forma de organização hierarquizada dos centros urbanos, que vai se alterar, especialmente, em função do tamanho, da qualidade espacial e da dimensão da zona de influência espacial dessas aglomerações, estabelecendo relações dinâmicas entre si como campos de força de diferentes grandezas.

Dentre os estudos sobre redes urbanas, a grande maioria trata da hierarquia estabelecida entre cidades. A esse respeito citamos a teoria das localidades centrais, desenvolvida pelo alemão Walter Christaller, em 1933, como a mais conhecida sobre a questão da hierarquia urbana. Segundo esse autor, existiriam alguns elementos reguladores sobre o número, tamanho e distribuição das cidades e que, independente de seu tamanho, todo e qualquer núcleo de povoamento representaria uma localidade central, sendo equipado de funções centrais. Tais funções estariam relacionadas ao suprimento de necessidades (bens e serviços) da população não residente diretamente na cidade, mas dentro de sua região de influência. Percebemos então que o caráter de centralidade é dado a um determinado local pela relevância de seus bens e serviços prestados. A centralidade será tanto maior quanto mais funções a cidade desenvolve, bem como quanto maior for sua área de influência e quantidade de pessoas contempladas.

Há que se considerar que essa teoria desenvolveu-se na Alemanha, na década de 1930. Existem, hoje, algumas novas leituras, críticas e complementaridades de idéias que nos permitem analisar a questão da centralidade. De acordo com Corrêa (1997), é necessária a compreensão de que a produção, distribuição e consumo, sob o modo de produção capitalista, desempenham papel relevante na organização da sociedade e do espaço.

Significa, então, que o processo de acumulação do capital, baseado no trabalho assalariado e na produção industrial, apresenta uma dimensão espacial que tem como um de seus lugares a rede de localidades centrais em nível regional e também em nível intra-urbano. Além disso, a compreensão da dinâmica da expansão do capital passa substancialmente por uma análise histórica dos impactos espaciais dessa expansão, em relação tanto ao contexto da economia nacional quanto às especificidades regionais.

A questão da especialidade de uma dada cidade pode ser esclarecida através do conhecimento de suas funções urbanas em uma certa divisão territorial do trabalho. A classificação funcional urbana é então considerada como uma nova abordagem, porém, complementar à teoria das localidades centrais. Esta última considera que os serviços de uma determinada centralidade seriam direcionados à população residente na área de influência desse centro urbano. Entretanto, observamos que atualmente, devido ao acesso a tecnologia e informação, a nova configuração urbana permite que as empresas ofereçam seus produtos para além do mercado local, revelando que a diferenciação de funções, e não apenas sua dimensão populacional, é um elemento fundamental na organização espacial de um território.

Alguns autores realizaram classificações de centros urbanos utilizando-se de terminologia clássica, ou seja, separadas por categorias de atividades econômicas. Dessa maneira, poder-se-iam distinguir as cidades industriais das cidades terciárias, de forma a classificá-las como centros industriais, mineiros, siderúrgicos, centros turísticos, dentre outros. Porém, essa classificação não considera divisões internas dos setores e nem a realidade de muitos centros urbanos, principalmente os de maior porte, que não são especializados em uma única função, mas desempenham, sobretudo, papel multifuncional na divisão territorial do trabalho de uma dada formação sócio-econômica.

Além disso, as classificações funcionais tradicionais apresentam um caráter pouco dinâmico, uma vez que a especialização funcional de uma região pode-se transformar sensivelmente, num espaço de tempo relativamente curto. Em um período de crise econômica, uma região, na tentativa de solucionar uma situação de estagnação, pode sofrer

um redirecionamento econômico, passando a desenvolver atividades completamente diferentes daquelas realizadas no passado. Uma outra questão é o desenvolvimento tecnológico que possibilita, a partir dos anos 1970, o surgimento de novas atividades e, conseqüentemente, novas formas de organização da produção, contribuindo sobremaneira para a criação de novas regiões dotadas de grande dinamismo.

Conforme análise das configurações da rede urbana no Brasil apresentada pelo IPEA (2001, p.48), a classificação do sistema teve como critérios de ordenação os seguintes aspectos:

- impactos espaciais das transformações das economias regionais;
- evolução do perfil da rede urbana do Brasil;
- tipologia das cidades; e
- caracterização das funções dos principais centros e aglomerações urbanas, nos respectivos subsistemas regionais e para o conjunto do sistema de cidades do país.

Além desses aspectos, foram também utilizadas análises das tipologias ocupacionais das cidades, formuladas a partir de agrupamentos de variáveis do setor de atividades e da utilização das pesquisas do censo. Assim, para a classificação da rede urbana, o estudo desenvolvido pelo IPEA utilizou uma série de critérios, observados no Quadro 1, analisando basicamente aspectos como centralidade, centros decisórios e de relações internacionais, escala de urbanização, complexidade e diversificação da rede urbana e, por fim, diversificação do setor terciário e sua funcionalidade.

Conforme o resultado da pesquisa foram identificadas seis categorias espaciais urbanas, sendo que três delas apresentam patamares metropolitanos (ver Tabela 1).

- Metrôpoles globais, nacionais e regionais, integradas por 13 centros urbanos, formam aglomerações metropolitanas. Esses centros exercem fortes funções polarizadoras e um alto padrão concentrador de população, com aproximadamente 34,2% do total do país, somando 201 municípios (IBGE, 1991).

- Centros regionais, situados na faixa intermediária da rede urbana e abrangendo 16 centros, sendo que 13 deles constituem aglomerações não-metropolitanas. Englobam 7,7% da população brasileira, em 72 municípios.

- Centros Sub-regionais 1 e 2 (CSR 1 e CSR 2), que polarizam apenas os municípios de seu entorno, com um total de 82 centros distribuídos em 167 municípios, residindo aí 12,9% da população.

QUADRO 1- Brasil: resumo dos critérios de classificação da rede urbana.

Crêterios	Indicador Principal	Indicadores Complementares
Centralidade: �rea de influência de centros urbanos.	Estudo Regiões de Influência das Cidades (Regic – IBGE/1993)	PEA ocupada em atividades urbanas
Centros urbanos decisórios / rela�es internacionais: presença de centros decisórios e fluxos de rela�es com a rede urbana brasileira e com a rede mundial de cidades.	Sedes das principais empresas/grupos econômicos. Embarque/desembarque de passageiros e cargas. Agências bancárias/ valor médio dos depósitos bancários.	PEA ocupada em atividades selecionadas.
Escala de urbaniza�o: dimensão de urbaniza�o.	Participa�o da popula�o urbana na popula�o total.	Grau de urbaniza�o Taxas de crescimento da popula�o total, urbana e rural. Densidade demográfica. Nível de oferta de serviços urbanos Nível de consumo de bens determinados Anos de estudo da popula�o.
Complexidade/ diversifica�o da economia urbana: presença e articula�o de setores econômicos.	Participa�o da PEA em atividades urbanas	Valor Adicionado Fiscal (VAF) PIB municipais Investimentos realizados e previstos
Diversifica�o do terciário: grau de diversifica�o / complexidades das atividades de serviço.	Estrutura ocupacional	Presença de equipamentos de comércio e serviços de cobertura regional.

Fonte: IPEA, 2001.

  relevante destacar que esta classifica o de rede urbana brasileira não contemplou os municípios com menos de 100 mil habitantes, que constituem um percentual expressivo – em torno de 90% do total de municípios brasileiros. Desse modo, a análise da tipologia dos municípios   essencial para a compreensão da sua inser o, através da distribui o territorial, na organiza o sócio-espacial do país.

Em fun o da heterogeneidade observada na divisão territorial brasileira, através da diversidade dos municípios quanto   densidade populacional e condi es socioecon micas, foi desenvolvido pelo IPEA um estudo para identificar os tipos de municípios, agrupados pelas semelhanças de características estruturais e dimensionais, baseado em um estudo anterior (ver AJARA, 1988), definindo-se uma tipologia (ver dados em anexo).

Essa classifica o constitui uma generaliza o necessária para a gestão do território, pois subsidia a tomada de decisões, baseada no município enquanto unidade analítica e operacional. Assim, o agrupamento com certo grau de generaliza o dos

aspectos urbanos permitiu demonstrar a inserção dos municípios na organização sócio-espacial do país, tendo a urbanização como o fator de diferenciação entre eles (ver Figura 1).

A configuração dos tipos de municípios deu-se a partir de um processo de classificação utilizando algumas matrizes, baseadas nos indicadores: dimensão demográfica, dimensão econômica e grau de urbanização. Foram identificados três grandes grupos de municípios, do total de 4.491 analisados, sendo divididos em: municípios de grandes dimensões, com população acima de 250 mil habitantes; municípios de médias dimensões, população entre 250 mil e 50 mil habitantes e municípios de pequenas dimensões demográficas, com população inferior ao índice de 50 mil habitantes.

TABELA 1 – Brasil: resumo da classificação final da rede urbana brasileira^(*) (1998)

Categoria	Aglomerações Urbanas		Centros Urbanos que não Constituem Aglomeração Urbana		Total		
	Nº	População	Nº	População	Nº	População	% no Brasil
Metrópole Global	2	27.199.368	-	-	2	27.199.368	17,32
Metrópole Nacional (MN)	7	20.513.855	-	-	7	20.513.855	13,05
Metrópole Regional (MR)	3	6.195.202	1	1.157.357	4	7.352.559	4,68
Centro Regional (CR)	13	11.025.037	3	1.168.430	16	12.193.467	7,76
Centro Sub-Regional 1 (CSR1)	16	7.226.167	15	4.191.409	31	11.417.576	7,27
Centro Sub-Regional 2 (CSR2)	8	2.191.729	43	6.874.941	51	9.066.670	5,77
Total	49	74.351.358	62	13.392.137	111	87.743.495	55,85

Fonte: IPEA/Nesur/IBGE, 1998; IBGE, 1996.

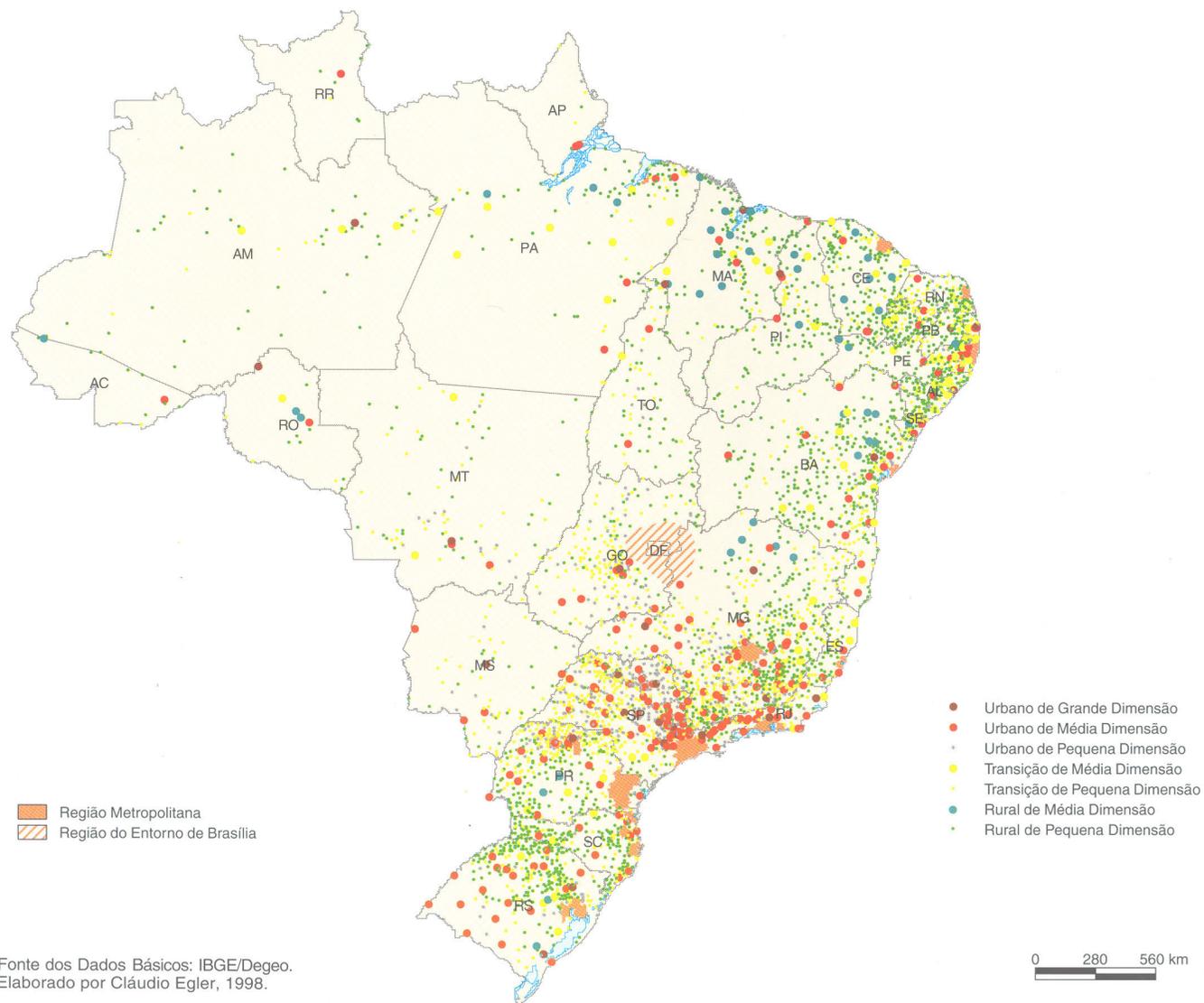
Notas: (*) A classificação abrange os municípios com mais de 100 mil habitantes. Os municípios nessa faixa populacional, não nomeados na classificação, ou fazem parte de alguma aglomeração urbana, ou não atendem aos critérios de inclusão definidos no estudo.

(-) fenômeno inexistente.

Quanto à dimensão econômica, os municípios foram classificados, segundo sua ocupação produtiva, em: dominante, equilibrada e complexa. Quanto ao grau de urbanização, foi estabelecida uma relação entre a população urbana e a população total do município, sendo propostas as classificações a seguir: muito forte – acima de 75%; forte – de 75% a 50%; moderado – 50%; e fraco – para municípios com grau de urbanização abaixo de 25%. Essa avaliação permitiu a verificação do percentual de municípios urbanos, municípios rurais e ainda aqueles municípios em transição para o urbano de médias e pequenas dimensões, além de espacializar sua distribuição no território nacional.

Conforme dados do Censo IBGE de 1991, existiam nesse período 4.491 municípios distribuídos em todo o território brasileiro (e 5560 municípios, segundo Censo 2000), caracterizando uma divisão extremamente heterogênea, em relação tanto ao número de municípios presentes em cada Estado quanto ao número de habitantes e condições sócio-econômicas desses municípios. Desses 4.491 municípios existentes, apenas 466 atingiam um índice populacional superior a 50 mil habitantes, o que resultava numa concentração de população em torno de 61,3% do total, em um percentual de 10,4% do total de municípios. Por sua vez, os municípios com população total inferior a 50 mil habitantes respondiam por 89,3% do total, abrigando uma população de 38,7% em relação ao total do país. Pelo Censo de 2000 verificamos que, dos 5560 municípios existentes, somente 505 atingem uma densidade populacional superior a 50 mil habitantes, mantendo baixo o percentual (9,07%) já apresentado em 1991.

FIGURA 01: BRASIL – Regiões Metropolitanas E Tipologia Dos Municípios Brasileiros



Os municípios com população inferior a 10 mil habitantes correspondiam, em 1991, a 40% do número total (ou seja, 1797 municípios); aqueles no patamar metropolitano, com população total superior a 1 milhão de habitantes, correspondiam a 21% da população do país, concentrados em uma área representada por 0,27% dos municípios (12 U.F.); e os municípios na faixa populacional superior a 250 mil habitantes representavam somente 1,5% dos municípios brasileiros. Para essas faixas populacionais, a Estimativa de População de 2004 apresentou 2675 municípios com população inferior a 10 mil habitantes, 14 municípios no patamar metropolitano e 94 municípios na faixa acima de 250 mil habitantes (ver Tabela 2).

TABELA 2 – Número de municípios por classe de população total (1991/2004)

Municípios	Grupos População Total (Habitantes)	Nº Municípios		% Nº Munic./ Nº Total		Nº Total Munic./ Grupos		% Nº Total Munic./ Total Brasil	
		1991	2004	1991	2004	1991	2004	1991	2004
Grandes	+ de 1.000.000	12	14	0,27	0,26				
	999.999 a 400.000	24	27	0,54	0,48				
	399.999 a 250.000	29	55	0,65	1,00	65	96	1,46	1,74
Médios	249.999 a 150.000	58	68	1,29	1,23				
	149.999 a 100.000	62	90	1,38	1,62				
	99.999 a 50.000	281	309	6,26	5,55	401	467	8,93	8,4
Pequenos	49.999 a 30.000	404	436	9,00	7,85				
	29.999 a 10.000	1.824	1890	40,61	34,00				
	- de 10.000	1.797	2675	40,00	48,01	4.025	5001	89,61	89,86
Total		4.491	5564			4.491		100,00	

Fonte: IBGE (Censo Demográfico de 1991/ Estimativa de População 2004).

NOTA: O número de municípios apresentado para 2004 inclui os 4 Municípios com instalação prevista para Janeiro de 2005.

Esses dados permitem a constatação de que havia, naquele momento, e ainda hoje há, uma grande concentração populacional, limitada a um pequeno número de municípios e

que, por outro lado, em termos numéricos os municípios com baixo índice populacional permanecem muito bem representados.

Com isso, é possível perceber que a grande maioria da população brasileira residia, em 1991, e ainda reside, em grandes e médias cidades. Deve-se lembrar que a distribuição desses municípios se dá de forma heterogênea, sendo que algumas regiões, como a Nordeste e a Sudeste, mais especificamente os estados de Minas Gerais, São Paulo e Bahia, detêm a maior quantidade de municípios do país – 723/853, 527/645 e 415/417 municípios, respectivamente, conformando 38,1%/34,4% dos municípios brasileiros (IBGE, 1991/2000).

Nesse momento, a compreensão da dinâmica e a importância de cada um dos centros urbanos ou localidades, apresentados em relação tanto às suas regiões de atuação no entorno quanto a sua participação na produção de outras partes do país, orienta a conclusão de que os estudos realizados sobre áreas urbanas, produção e consumo somente têm sentido se analisados num determinado contexto, integrado ao sistema como um todo. No panorama da urbanização apresentado buscamos contribuir para a próxima abordagem sobre municípios de pequeno porte que constituem, como visto, cerca de 90% do número de municípios hoje existentes no país.

A seguir apresentaremos um perfil da região Sudeste, mais especificamente Minas Gerais e, posteriormente, Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, sua relação de centralidade com o meio local e sua participação na economia e produção nacional, devido a essa região ser a área de inserção do município de Tupaciguara – objeto do presente trabalho.

A **Região Sudeste**, em 1991, possuía um número de 1432 municípios sendo que 572 localizavam-se no estado de São Paulo, 723 em Minas Gerais, 70 no Rio de Janeiro e 67 no estado do Espírito Santo. Conforme contagem populacional realizada em 1996 pelo IBGE, os municípios subiram para um número de 1533, passando a contabilizar em São Paulo - 625, em Minas Gerais - 756, no Rio de Janeiro - 81 e no Espírito Santo – 71. No Censo de 2000, o número de municípios da região Sudeste passa a um total de 1668 municípios, sendo 645 no estado de São Paulo, 853 em Minas Gerais, 92 no Rio de Janeiro e 78 no estado do Espírito Santo (ver Tabela 3).

TABELA 3 – Número de municípios segundo os estados da Região Sudeste (1991/1996/2000)

Censo Demográfico	Região Sudeste	São Paulo	Minas Gerais	Rio de Janeiro	Espírito Santo
Censo 1991	1432	572	723	70	67
Contagem Populacional 1996	1533	625	756	81	71
Censo 2000	1668	645	853	92	78

Fonte: IBGE – Censo 1991/1996/2000.

Segundo os dados da pesquisa, baseados no Censo de 1991, verificamos que dos 1432 municípios existentes no Sudeste, naquele momento, 1070 deles, ou seja, 74,72%, tinham menos de 26.440 habitantes. Desse total, 601 municípios pertenciam ao estado de Minas Gerais, 394 ao estado de São Paulo, 30 ao do Rio de Janeiro e 45 ao estado do Espírito Santo. De grande relevância é o fato de os estados de Minas Gerais e São Paulo conterem um grande número de municípios - 200 e 150 respectivamente -, com população inferior a 5 mil habitantes, sendo que no Espírito Santo existia apenas um e no Rio de Janeiro, nenhum. Na Estimativa de População de 2004, os estados de Minas Gerais e São Paulo aparecem com - 242 e 169 – municípios, respectivamente, com menos de 5 mil habitantes (ver Tabela 4).

O estudo desenvolvido pelo IPEA¹ considerou como municípios de pequeno porte aqueles com população até a faixa de 56 mil habitantes². De 56 mil a 150 mil habitantes, uma faixa equivalente a municípios de médio porte. No caso específico do estado de Minas Gerais, embora haja uma concentração populacional na região considerada metropolitana, esta apresenta menores dimensões que as outras existentes nos demais estados. Além disso, é notável a heterogeneidade da rede urbana mineira, além da infinidade de articulações entre as cidades e outras regiões e estados brasileiros.

Verificamos com isso que, em Minas Gerais, uma parcela considerável da população mineira vive em pequenas cidades situadas em municípios com contingente populacional abaixo de 26.440 habitantes (32,84%). Para a próxima faixa de população, situada entre 26.440 e 151.462 habitantes, o percentual populacional atinge 34% do total do Estado. As seis grandes cidades mineiras, na faixa que varia de 151.462 a 442.370

¹ IPEA/IBGE/NESUR-IE/UNICAMP, 2001.

² A publicação do IPEA/IBGE/NESUR – IE/UNICAMP, 2001 classificou como municípios de pequenas dimensões demográficas aqueles que atingem a faixa populacional de 56 mil habitantes. Já o IBGE utilizou a classificação para municípios pequenos, aqueles que atingem a faixa populacional de 50 mil habitantes, classificação esta utilizada também por nós.

habitantes, atingem 10,79% da população, enquanto os 22,81% restantes ocupam a região metropolitana de Belo Horizonte. (Censo 1991).

Segundo a Estimativa de População de 2004 (IBGE) observamos que o número de cidades integrantes dessa última faixa populacional passou para dez, sendo que duas ocupam a região metropolitana de Belo Horizonte. Além delas existem duas grandes cidades, acima da faixa estabelecida em 1991, não ocupantes da região metropolitana – Juiz de Fora e Uberlândia, com 493.121 e 570.042 habitantes, respectivamente (ver Tabela 5).

No que tange à mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, a distribuição equilibrada entre municípios de pequeno, médio e grande portes pode ser mais facilmente observada se comparada à região Metropolitana de Belo Horizonte, cuja mesorregião possui concentração populacional em grandes municípios, acentuando o caráter de heterogeneidade da rede urbana. No processo de classificação da rede urbana no Brasil, segundo o IBGE, a cidade de Uberlândia foi classificada como CSR 1 – Centro sub-regional 1 – através de indicadores como escala de urbanização, índices de infra-estrutura e índice de consumo de bens. Esses centros sub-regionais, citados anteriormente, polarizam apenas os municípios do seu entorno, desempenhando o papel de centros locais (ver Tabela 6).

A cidade de Uberlândia é o principal centro regional do Triângulo Mineiro, com uma área de influência que atinge até municípios de Goiás e Mato Grosso (ver Figura 2). Sua microrregião é a mais populosa do Triângulo, tendo como principais atividades econômicas uma agropecuária modernizada e, no setor industrial, destaque para o ramo de fumo e alimentos. Devido à sua dinâmica de crescimento, a cidade foi classificada como uma Aglomeração Industrial Relevante (AIR) de crescimento acelerado, com atuante setor de serviços, destacando-se os serviços sociais, de comunicação, diversão, reparos e manutenção. Para a melhor avaliação da dinâmica de crescimento do município, seria necessário um estudo detalhado dos indicadores utilizados para a classificação. No entanto, como o foco do nosso estudo é a realidade dos pequenos municípios, esta avaliação poderá ser objeto de estudo posterior.

A rede urbana da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba é a mais equilibrada de Minas Gerais, com predominância de cidades médias reunindo metade da população e a parcela restante distribuída em pequenas e grandes cidades. Na região do Triângulo Mineiro, os municípios estão bem distribuídos dentro da classificação hierárquica, conferindo um grau de complexidade à estrutura urbana, sendo que a região do Alto Paranaíba apresenta uma rede urbana pouco densa.

Uberaba é a segunda cidade da mesorregião do Triângulo, tendo sua base econômica fundamentada na pecuária dinâmica e na indústria voltada para o ramo de química. Também classificada como AIR de crescimento acelerado, vem perdendo, contudo, sua capacidade de polarização para a cidade de Uberlândia.

A base econômica das outras microrregiões que pertencem à mesorregião do Triângulo é a agropecuária, exceto Araxá, que se destaca com a extração mineral, além de significativa presença da indústria nos ramos moveleiro e químico. Na microrregião de Patos de Minas a extração mineral também ocupa lugar de destaque na dinâmica econômica.

Para melhor análise da região Sudeste e do Triângulo, em relação ao número de municípios de pequeno porte e à integração destes a outros municípios da microrregião, apresentaremos o número de municípios por estado, com população inferior a 50 mil habitantes, a saber: Minas Gerais – 663/789; São Paulo – 458/525; Espírito Santo – 58/67 e Rio de Janeiro – 41/57 municípios.(IBGE 1991/2004).

TABELA 4 – Região Sudeste: distribuição dos municípios por classes de tamanho populacional, região ou área metropolitana (1980/91/96/2004)

Classe de Tamanho de Municípios, RM ou Área Metropolitana	Municípios		População Total									
	Nº	%	1980		1991		1996		Municípios		2004	
			Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
A – menos de 9.854 hab.	642	44,83	3.233.554	6,25	3.295.644	5,25	3.450.933	5,15	814	48,80	4.244.150	5,68
B – de 9.867 a 26.440 hab.	428	29,89	5.947.075	11,49	6.788.162	10,82	7.052.543	10,53	439	26,32	7.142.809	9,57
C – de 26.446 a 56.678 hab.	150	10,47	4.600.951	8,89	5.665.187	9,03	5.951.303	8,88	161	9,65	5.986.326	8,03
D – de 56.746 a 151.462 hab.	91	6,35	5.891.091	11,39	7.527.251	12,00	8.206.382	12,25	102	6,16	9.177.632	12,31
E – de 158.221 a 442.370 hab.	34	2,37	6.686.592	12,92	8.757.391	13,96	9.481.574	14,15	38	2,28	10.084.147	13,50
RM de São Paulo	38	2,65	12.588.749	24,33	15.444.941	24,62	16.583.234	24,75	42	2,52	19.278.153	25,82
RM do Rio de Janeiro	13	0,91	8.772.277	16,96	9.814.574	15,64	10.192.097	15,21	21	1,25	11.380.484	15,22
RM de Belo Horizonte	18	1,26	2.609.547	5,04	3.436.060	5,48	3.803.249	5,68	29	1,74	4.792.289	6,41
Área Metropolitana de Campinas	18	1,26	1.407.297	2,72	2.010.994	3,21	2.281.754	3,41	19	1,14	2.580.376	3,46
Total	860	100,00	51.737.133	100,00	62.740.204	100,00	67.003.069	100,00	1668	100,00	74.666.366	100,00

Fonte: IBGE (Censos Demográficos de 1980 e 1991, Contagem Populacional de 1996 e Estimativa de População de 2004).

Obs.: Agrupamento de municípios pela análise de Cluster (Unicamp/IE/Nesurr).

TABELA 5 – Minas Gerais: distribuição dos municípios por classes de tamanho populacional, região ou área metropolitana (1980/91/96/2004)

Classe de Tamanho de Municípios, RM ou Área Metropolitana	Municípios		População Total									
	Nº	%	1980		1991		1996		Municípios		2004	
			Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
A – menos de 9.854 hab.	388	53,67	1.962.047	14,66	2.007.278	12,75	2.033.697	12,20	507	59,43	2.705.740	15,08
B – de 9.867 a 26.440 hab.	213	29,46	3.094.614	23,13	3.369.411	21,40	3.441.920	20,64	219	25,68	3.541.434	19,74
C – de 26.446 a 56.678 hab.	62	8,58	2.003.454	14,97	2.331.389	14,81	2.402.533	14,41	54	6,34	2.034.322	11,35
D – de 56.746 a 151.462 hab.	36	4,98	2.438.990	18,23	2.973.859	18,89	3.192.157	19,15	38	4,45	3.360.351	18,73
E – de 158.221 a 442.370 hab.	6	0,83	1.271.446	9,50	1.625.536	10,33	1.799.541	10,79	6	0,70	1.502.373	8,38
RM de Belo Horizonte	18	2,49	2.609.547	19,50	3.436.060	21,83	3.803.249	22,81	29	3,40	4.792.289	26,72
Total	723	100,00	13.380.098	100,00	15.743.533	100,00	16.673.097	100,00	853	100,00	17.936.509	100,00

Fonte: IBGE (Censos Demográficos de 1980 e 1991, Contagem Populacional de 1996 e Estimativa de População de 2004).

Obs.: Agrupamento de municípios pela análise de Cluster (Unicamp/IE/Nesur).

TABELA 6 – Brasil: classificação final da rede urbana^(a) – Centros Sub-Regionais 1 (1998)

Centro Urbano	Estado	Aglomeração Urbana	Não Constitui Aglomeração	Forma Espacial (b)				
				Nº Munic IPEA/ Rede	Pop.Total das Aglomerações	% no Brasil	Reg. Metr. Institucional	Nº munic. Oficial
Feira de Santana	BA		X	1	450.487	0,29		
Uberlândia	MG		X	1	438.986	0,28		
Sorocaba	SP	X		9	889.538	0,57		
Juiz de Fora	MG		X	1	424.479	0,27		
Campos dos Goitacazes	RJ		X	1	401.487	0,26		
Joinville	SC	X		6	570.403	0,36	X	20
Campina Grande	PB		X	1	344.730	0,22		
São José do Rio Preto	SP	X		3	378.328	0,24		
Caxias do Sul	RS	X		10	554.403	0,35		
Pelotas/Rio Grande (c)	RS	X		2	485.923	0,31		
Jundiaí	SP	X		5	462.497	0,29		
Bauru	SP		X	1	292.566	0,19		
Imperatriz	MA		X	1	274.104	0,17		
Maringá	PR	X		4	380.527	0,24	X	8
Anápolis	GO		X	1	264.975	0,17		
Ilhéus/Itabuna (c)	BA	X		2	425.848	0,27		
Vitória da Conquista	BA		X	1	242.155	0,15		
Macapá	AP		X	1	237.815	0,15		
Uberaba	MG		X	1	237.433	0,15		

Centro Urbano	Estado	Aglomeração Urbana	Não Constitui Aglomeração	Forma Espacial (b)				
				Nº Munic IPEA/ Rede	Pop.Total das Aglomerações	% no Brasil	Reg. Metr. Institucional	Nº munic. Oficial
Volta Redonda/Barra Mansa (c)	RJ	X		5	637.142	0,41		
Blumenau	SC	X		7	433.108	0,28	X	16
Limeira	SP	X		6	383.737	0,24		
Cascavel	PR	X		2	317.391	0,20		
Caruaru	PE	X		2	250.444	0,16		
Petrolina/Juazeiro (c)	PE/BA	X		2	376.555	0,24		
Juazeiro do Norte/Crato (c)	CE	X		3	328.240	0,21		
Presidente Prudente	SP		X	1	177.367	0,11		
Araraquara/São Carlos (c)	SP	X		2	352.083	0,22		
Boa Vista	RR		X	1	165.518	0,11		
Dourados	MS		X	1	153.191	0,10		
Palmas	TO		X	1	86.116	0,05		
Total				85	11.417.576	7,27		44

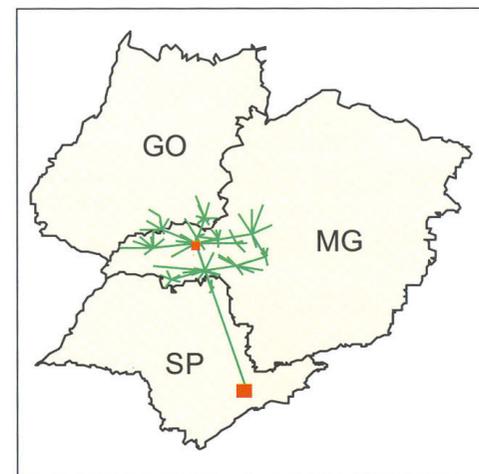
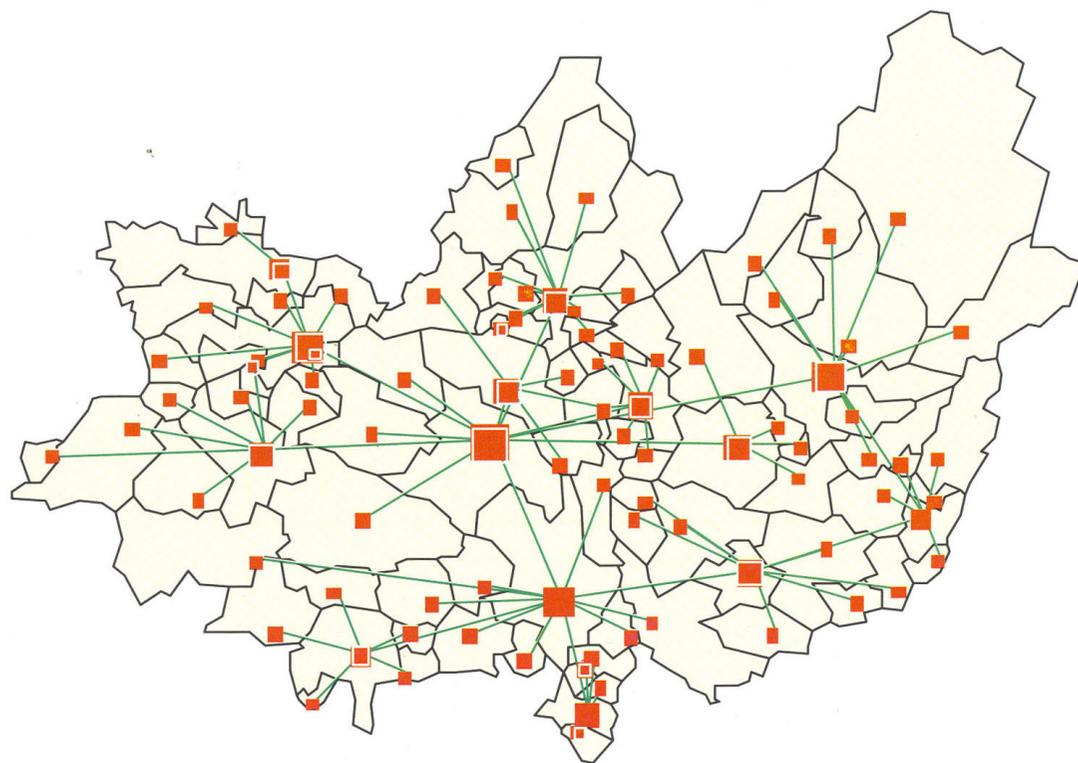
Fonte: Elaboração IPEA/Nesur/IBGE (1998); IBGE (Contagem Populacional de 1996).

Notas: (a) A classificação abrange os municípios com mais de 100 mil habitantes. Os municípios nessa faixa populacional, não nomeados na classificação, ou fazem parte de alguma aglomeração urbana, ou não atendem aos critérios de inclusão definidos no estudo.

(b) As aglomerações urbanas metropolitanas e não-metropolitanas estão identificadas pelo município-núcleo.

(c) Aglomeração urbana formada por centros urbanos de mesmo porte demográfico.

FIGURA 02: UBERLÂNDIA (MG) - Rede De Lugares Centrais E Área De Atuação



- Centros urbanos
- Fluxos de bens e serviços

Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Departamento de Geografia, Regiões de Influência das Cidades, 1993.



No Quadro 2 relacionamos alguns dos municípios integrantes da rede de centralidades de Uberlândia, sem discriminação de densidade populacional ou área territorial. No entanto, apenas alguns destes municípios foram selecionados para maior detalhamento segundo a faixa populacional entre 20 mil e 50 mil habitantes, considerando-se que os pequenos municípios estão situados na faixa populacional inferior a 50 mil habitantes e os planos diretores deverão ser desenvolvidos para municípios com população superior a 20 mil habitantes (ver Figura 3). Sabemos que existem outros perfis de município que deverão ser adequados ao Plano Diretor, inclusive aqueles que não atingiram a faixa de 20 mil habitantes. No entanto, para oferecer uma possibilidade de análise comparativa de dados, apresentaremos os municípios destacados no Quadro 2.

QUADRO 2 – Municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba integrantes da Rede de Centralidades de Uberlândia

Municípios	Censo 2000 (habitantes)	Estimativa 2002 (habitantes)	População Urbana
Abadia dos Dourados	6.446	6.436	61%
Araporã	5.309	5.506	91%
Araxá	78.997	80.909	98%
Campina Verde*	19.100	18.894	70%
Campo Florido	5.328	5.498	59%
Canápolis	10.633	9.506	85%
Capinópolis	14.403	14.265	91%
Cascalho Rico	2.622	2.621	45%
Centralina	10.236	9.490	91%
Comendador Gomes	2.842	2.816	41%
Coromandel*	27.452	27.978	74%
Douradoquara	1.785	1.828	63%
Estrela do Sul	6.883	6.809	73%
Frutal*	46.566	47.648	84%
Grupiara	1.376	1.399	84%
Guimarânia	6.384	6.520	79%
Gurinhatã	6.883	6.724	41%
Ibiá *	21.044	21.618	82%
Indianópolis	5.387	5.498	59%
Iraí de Minas	5.903	6.203	78%
Ituiutaba	89.091	90.041	94%
João Pinheiro*	41.368	41.779	78%
Lagamar	7.710	7.622	62%

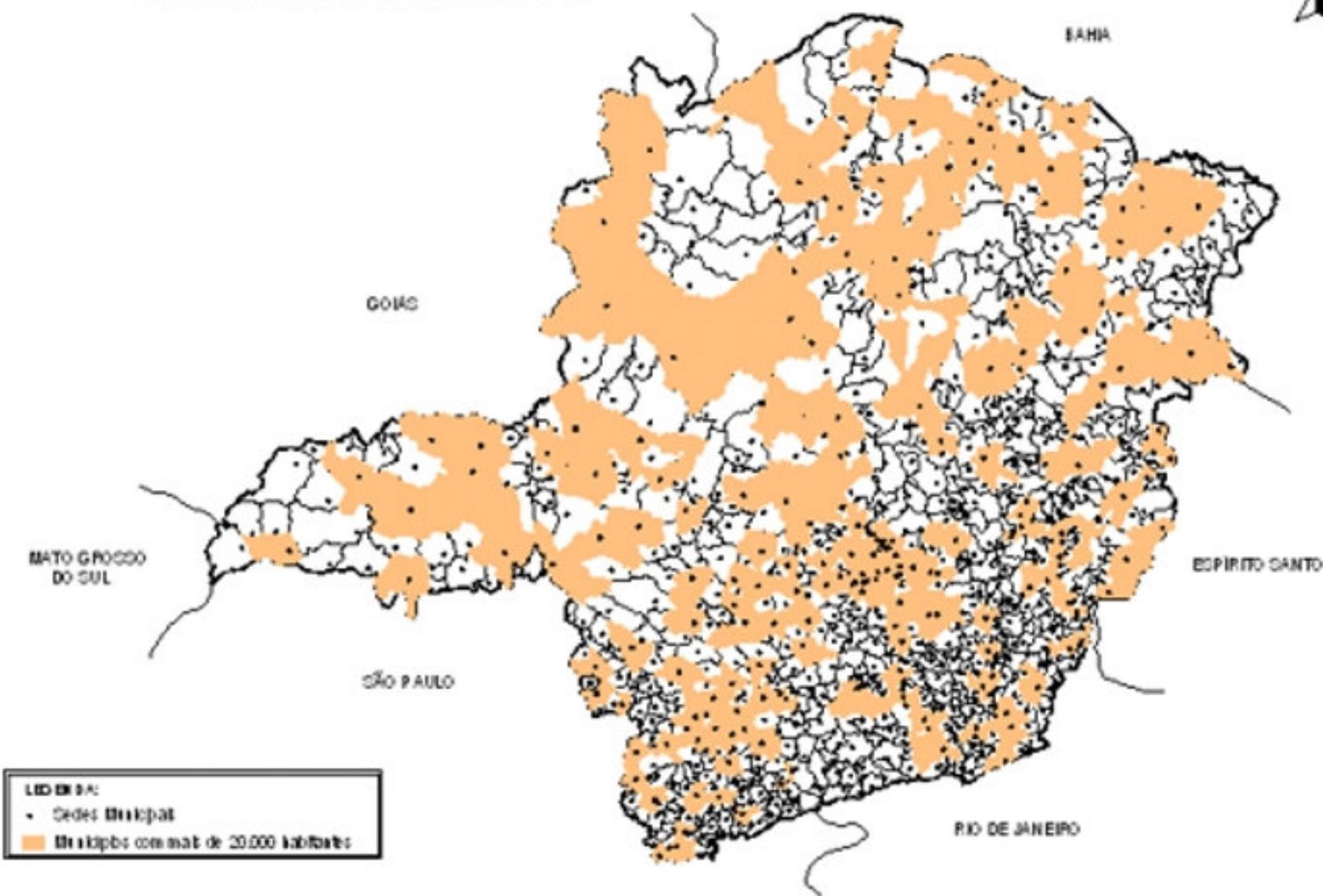
Municípios	Censo 2000 (habitantes)	Estimativa 2002 (habitantes)	População Urbana
Lagoa Grande	7.610	7.939	72%
Monte Alegre de Minas	18.006	18.024	70%
Monte Carmelo*	43.899	45.833	87%
Nova Ponte	9.492	9.354	79%
Patos de Minas	123.881	128.286	90%
Patrocínio	73.130	75.734	86%
Perdizes	12.364	12.707	58%
Prata*	23.576	23.353	73%
Presidente Olegário	17.781	17.925	62%
Sacramento*	21.334	21.529	74%
Santa Juliana	8.078	8.132	82%
Santa Vitória	16.365	16.319	77%
Serra do Salitre	9.390	9.686	70%
Tapira	3.327	3.401	67%
Tupaciguara*	23.117	23.319	89%
Vazante*	18.928	18.995	79%
Veríssimo	2.874	2.835	51%

Fonte: IBGE – Censo 2000/Estimativa 2002/ AMVAP – municípios em dados.

Nota: * Municípios de pequeno porte, entre 20 mil e 50 mil habitantes, selecionados para detalhamento de informações.

Esses municípios apresentam características similares entre si, com pequenas diferenças em relação a outras classes de tamanhos ou de microrregião de inserção. Alguns deles situam-se na Microrregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba e estabelecem relações de rede urbana e centralidade com a cidade de Uberlândia, conforme pode ser visto na Figura 4. Além disso, o panorama apresentado a seguir visa à compreensão das relações estabelecidas pelos municípios com sua população, o entorno direto e indireto, de forma a possibilitar uma análise posterior da vital importância do planejamento urbano, adequado a cada região especificamente, e em constante processo de revisão.

FIGURA 03 - MINAS GERAIS -
MUNICÍPIOS COM MAIS DE 20 MIL HABITANTES



FONTES: Instituto Político-Administrativo de Minas Gerais, 1996 - Geos Ind.,
ORGANIZAÇÃO: TOBIAS, L. P., 2009.

Municípios de pequeno porte

- *Tupaciguara*

O primeiro município a ser apresentado é Tupaciguara, que demonstrou um decréscimo de 8% na sua dinâmica demográfica no período entre 1970 e 2000. O município, com população total de 23.319 habitantes (IBGE, 2002), possui 89% do total populacional residente na área urbana, tendo apresentado uma taxa média de crescimento em torno de 0,48% (1991-2000).

Possui boa infra-estrutura urbana no que se refere aos serviços básicos de abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta de lixo – todos acima de 90%. No entanto, verificamos que a rede de esgoto conduz apenas 30% dos resíduos para a estação de tratamento, sendo o restante depositado nos córregos urbanos. Quanto ao lixo, a coleta é realizada com frequência diária, sendo a sua destinação final, um dos grandes problemas urbanos e de saúde no município.

Devido à sua extensão territorial – 1.826,03 Km², além da qualidade do solo, Tupaciguara tem as atividades relacionadas à agricultura e pecuária, na criação de bovinos e aves, com percentual relevante, 41,1%, seguido imediatamente pelo setor de serviços (40,1%) relacionados à agricultura e, por último, o setor de indústrias, correspondendo a 18,9% da economia do município.

Tupaciguara também é um dos municípios que integram a rede de centralidades ligada a Uberlândia, desde a década de 1970, pela expansão da indústria nacional, devido à proximidade entre esses centros (66 Km). Ocupa o 112º lugar na classificação do estado em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³, apresentando um índice de 13,39% de analfabetismo e taxa de mortalidade infantil de 16,3 p/ mil.

- *Prata*

Outro município situado na divisa com Uberlândia e integrante direto da rede de centralidades deste é o município de Prata. Possui uma área territorial extensa se

³ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvido pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), é um indicador do nível de atendimento das necessidades humanas básicas, em uma dada sociedade. O IDH incorpora três aspectos de maior relevância para o bem-estar de um indivíduo: vida longa e saudável (saúde), acesso ao conhecimento (educação) e padrão de vida digno (renda).

O PNUD estabeleceu três principais categorias:

0 <	IDH < 0,5	Baixo Desenvolvimento Humano
0,5 <	IDH < 0,8	Médio Desenvolvimento Humano
0,8 <	IDH < 1	Alto Desenvolvimento Humano

O IDH-M foi construído, a partir de algumas adaptações na metodologia do IDH, com o objetivo de ser um índice apropriado para medir o desenvolvimento humano de municípios.

Ano de estabelecimento: 2000 (para todos os níveis da federação) e 1991 (somente para municípios).

comparada aos demais municípios apresentados no Quadro 2, com 4.856,63 Km². O município de Prata, cujo ano de instalação data de 1854, possui uma população de 23.576 habitantes, segundo o Censo IBGE (2000), sendo 73% da sua população urbana e o restante – 27%, rural, tendo apresentado taxa negativa de crescimento populacional no período 1991-2000, de -0,49%.

A extensão territorial do município contribui para que a atividade de maior expressão na sua economia seja a agropecuária (48,1%), sendo que a atividade industrial e os serviços apresentam índices de participação econômicos bem próximos – 24,8% e 27,1%, respectivamente. Dentro dos principais setores de atividades (agropecuária e indústria), a oferta de emprego ligada à lavoura e à pecuária é de aproximadamente 685 empregos; ligada à produção industrial diversa é de 507 empregos e à exploração florestal, de 468 empregos.

Em relação à situação urbana (domicílios), a cidade atende quase à totalidade da população com o abastecimento de água, a 98,2%, o esgotamento sanitário, 93% e, em percentual pouco menor, a coleta de lixo, com 91%. Não foi possível a verificação de dados sobre tratamento de resíduos e coleta seletiva de lixo e usina para sua reciclagem. Quanto ao IDH, o município ocupa o 177º lugar no *ranking* do estado de Minas Gerais.

- *Frutal*

Na microrregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba destacam-se os municípios de Frutal e Monte Carmelo. O primeiro deles, integrante da rede de centralidades de Uberlândia via Uberaba é Frutal, cuja instalação ocorreu no ano de 1885. Situa-se a 185 Km de Uberlândia, na divisa com o estado de São Paulo, tendo apresentado uma taxa de evolução urbana de 119,9% (FIBGE, 1970/2000), atingindo um total populacional de 46.566 habitantes. Desse total, 84% correspondem à população urbana e o restante, 16%, rural, distribuídos em uma área territorial de 2.429,68 Km².

Segundo informações da Fundação IBGE (2001), Frutal oferece um maior número de empresas com CGC se comparado a outros municípios de mesmo porte no Estado, perfazendo um total de 1.293 empresas, sendo que o setor de atividades com maior relevância é o de serviços (44,4%), seguido pelo de agropecuária (35,2%), com o cultivo de frutas cítricas, criação de bovinos e, por fim, a indústria, correspondendo a 20,4% do total, na confecção de artigos de vestuário e acessórios. No que concerne à arrecadação total do ICMS e outras receitas do estado de Minas Gerais, a cidade de Frutal destacou-se em 2000

com uma arrecadação de R\$14.415.021,02, contando um total de sete agências bancárias para movimentação financeira.

Quanto à infra-estrutura urbana, Frutal apresenta alto índice de provimento, sendo a oferta de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo acima de 95%, em toda a cidade. Ocupa o 32º lugar na escala do Estado no que se refere ao índice de desenvolvimento humano, seguindo critérios de renda, longevidade e educação e apresenta um percentual de analfabetismo de 9,07%, considerado baixo se comparado aos demais municípios apresentados, e um taxa de mortalidade de 23,1 p/ mil.

- *Campina Verde*

A instalação do município de Campina Verde na microrregião de Frutal data de 1938, estando este ligado à rede de centralidades de Uberlândia via Uberaba. Campina Verde apresentou uma população de 19.100 habitantes (IBGE, 2000), sendo que 70% desta é formada por residentes urbanos e os 30% restantes integram a zona rural.

Possui área territorial de 3.663,42 Km², aspecto que contribui fortemente para a criação extensiva de bovinos (gado de leite e corte) e para o cultivo da lavoura, setor de atividade que representa 51% da economia do município. Em seguida, o setor de serviços participa com 30,3% da atividade econômica e, por último, a indústria, com 18,7% diretamente ligados à pecuária (laticínios). O PIB (Produto Interno Bruto) per capita atingiu R\$3.060,78, segundo o Censo 2000.

O município de Campina Verde ocupa a 55ª posição no Estado em relação ao IDH, sendo o segundo município dentre os aqui apresentados com maior índice de analfabetismo, na faixa de 12,04% e com taxa de mortalidade infantil de 23,1 p/ mil. No que diz respeito aos serviços de infra-estrutura, o atendimento aos domicílios é bastante satisfatório, com índices acima de 94%. No entanto, não foi possível verificar a situação do município em relação ao tratamento do lixo e do esgoto, nem as condições ambientais dos córregos e nascentes da região, bem como a preservação de área verde natural e a urbana.

- *Sacramento*

O município, cujo ano de instalação data de 1870, está situado na microrregião de Araxá e integra a rede de centralidades de Uberlândia via Uberaba, ocupando uma extensão territorial de 3.071,45 Km². Sacramento apresentou uma população de 21.334 habitantes

(IBGE, 2000) e taxa de crescimento populacional de 0,5% (1991-2000), sendo 74% da população urbana e o restante residente em área rural.

Devido à sua área territorial, o setor de maior participação na economia do município é a atividade agropecuária (lavoura e pecuária), com 46,5%, seguido pelo setor de serviços, 33,6%, e por último, o setor de atividades industriais, relacionado a produtos de madeira, com 19,9%. Apresentou um PIB per capita de R\$4.396,75, acima da média estadual, que foi de R\$4.104,19.

O município de Sacramento ocupa o 49º lugar no Estado em relação ao IDH., sendo o índice de analfabetismo inferior a 10% (inclusive em relação ao do Estado, 11,96%) e o fornecimento de serviços de saneamento urbano (abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta de lixo) superior a 98%. Não foi possível verificar a destinação final dos resíduos (sólidos e líquidos) no município para avaliar a eficiência real do índice apresentado para os serviços básicos (98%).

- *Ibiá*

O município, instalado no ano de 1923 na microrregião de Araxá, integra a rede de centralidades de Uberlândia, via Araxá. Ocupa área territorial de 2.707,58 Km², com população total de 21.044 habitantes (IBGE, 2000), distribuída em 82% de população urbana e o restante na área rural, tendo apresentado taxa média de crescimento populacional de 1,57% (1991-2000).

Como principal setor de atividade da economia, Ibiá também apresenta a agropecuária (lavoura e pecuária) de forma mais expressiva, atingindo um total de 45,4%. O setor de serviços representa 35,8%, atendendo em maior parte àqueles relacionados à agropecuária; por último, temos a atividade industrial, com 18,8%, ligada aos laticínios. O município apresentou um PIB per capita de R\$3.605,06 segundo o Censo de 2000.

Em relação aos serviços de infra-estrutura urbanos, os domicílios atendidos no município de Ibiá atingem índices superiores a 93,5%. Quanto aos aspectos relacionados à educação, o percentual de analfabetismo é de 10,03% e a taxa de mortalidade infantil de 23,6 p/ mil, contribuindo para a posição do município no que diz respeito ao IDH – 48º lugar no Estado.

- *Monte Carmelo*

Outro município da microrregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, integrante da rede de centralidades de Uberlândia, é Monte Carmelo. Com área territorial equivalente a 1.353,68 Km², atingiu em 2000 um total populacional de 43.899 habitantes, com estimativa de 45.833 para 2002, apresentando uma taxa média de crescimento populacional de 2,67%. Desse contingente, 87% corresponde à população urbana, e o restante, 13%, à população rural.

Em relação aos setores de atividades, Monte Carmelo apresenta como destaque o setor da indústria, voltada à fabricação de produtos cerâmicos, que corresponde a 40,5% do total (gerando 2057 empregos diretos e indiretos), seguido pelo da agropecuária, com o cultivo do café, em primeiro lugar, e criação de bovinos, em segundo, atingindo um percentual de 35,1% e, por último, o setor de serviços, com 24,4% de participação na economia do município. A cidade também apresenta um grande número de empresas formais com CGC – 1.156 empresas, além de disponibilizar seis agências bancárias à população.

No que diz respeito à infra-estrutura de serviços urbanos, os domicílios são atendidos com 93% de abastecimento de água, 96,1% com esgoto sanitário e 96,4% com coleta de lixo. Apresenta um índice de analfabetismo de 10,26% e taxa de mortalidade infantil de 16,3 p/ mil, ocupando a 180ª posição no Estado em relação ao IDH.

- *Coromandel*

O próximo município de pequeno porte a ser apresentado é Coromandel, com participação pouco expressiva, tanto em relação ao crescimento urbano do estado quanto ao aspecto econômico. Localizado na microrregião de Patrocínio, integra a rede de Uberlândia via Patrocínio, com uma população de 27.452 habitantes e taxa média de crescimento de 1,08% (verificada no período de 1991-2000). Desse total, 74% dos habitantes inserem-se na malha urbana.

Ocupando uma área territorial 3.296,27 Km², o município de Coromandel apresenta um setor de destaque voltado à agropecuária – cultivo de soja, de café e criação de bovinos, com um total de 62,2% das atividades. Possui um setor de serviços com pequena taxa de atividades (25,2%) e um setor industrial menos expressivo – 12,6%.

Em relação aos serviços básicos de infra-estrutura urbana, o município fornece 99% de água aos domicílios, sendo a rede de esgoto sanitário oferecida a 87,1% e a coleta

de lixo a 90,6%. Com uma taxa de mortalidade infantil de 16,3 p/ mil e um índice de analfabetismo de 11,23%, Coromandel ocupa o 90º lugar no ranking do Estado em relação ao IDH.

- *Vazante*

O município integra a rede de centralidades de Uberlândia via Patos de Minas, integrando a microrregião de Paracatu. Vazante apresentou, segundo a estimativa do IBGE (2002), uma população de 18.955 habitantes, dos quais 79% seriam residentes urbanos e 21%, residentes da zona rural, sendo o total distribuído em uma área territorial de 1.903,07 Km². A taxa média de crescimento populacional verificada no período de 1991-2000 foi de 0,08%, que apesar de muito baixa não atingiu percentual negativo, como muitas das cidades citadas.

No que tange à participação dos setores de atividade na economia do município, os índices são equilibrados, correspondendo a: agropecuária – 28,3%; indústria – 39,6%; e serviços – 32,1%. O pequeno destaque da indústria relaciona-se ao setor de metalurgia básico, com produtos diversos de metal (exceto máquinas e equipamentos), gerando maior número de empregos formais (606).

Apresentou um baixo índice de analfabetismo em maiores de 15 anos (10,58%), comparando-se a média dos municípios em estudo, porém ocupando a 235ª posição no Estado ao que se refere ao IDH, com alta taxa de mortalidade infantil se comparada a outros municípios aqui demonstrados (26,1 p/ mil). Os domicílios urbanos são atendidos com índices acima de 93% em relação aos itens de abastecimento de água, rede de esgoto sanitário e coleta de lixo.

- *João Pinheiro*

A última cidade apresentada é João Pinheiro, situada a aproximadamente 375 Km de Uberlândia, na microrregião de Paracatu. Integra a rede de centralidades da cidade de Uberlândia, via Patos de Minas. Com uma população em torno de 41.368 habitantes (IBGE, 2000), cerca de 78% desse total são residentes urbanos e o restante, 22%, configura-se como população rural.

João Pinheiro tem como principais atividades a agropecuária como produção mista, com destaque para a criação de bovinos, que representam 43,5% das atividades produtivas,

além de atividades de exploração florestal, devido à sua grande extensão territorial, que compreende 10.716,96 Km². Os setores de indústrias e de serviços respondem, respectivamente, por 27,7% e 28,9% das atividades econômicas do município. João Pinheiro apresenta um número expressivo de empresas com CGC, em relação a outras cidades de características semelhantes, atingindo um total de 1.178 empresas.

Em relação à infra-estrutura urbana, o atendimento dos domicílios no município atinge índices de abastecimento de água de 98%, coleta de lixo de 91,1% e, com percentual relativamente menor, a rede de esgoto atende a 76% dos domicílios. O município demonstra alto índice de analfabetismo, cerca de 15,73%, além de uma taxa de mortalidade infantil também alta, 26,1 p/ mil, se comparada aos demais municípios descritos. Ocupa o 299º lugar no ranking do estado de Minas Gerais em relação ao IDH.

Os dados aqui apresentados demonstram que o setor de atividades industrial não é o único responsável pela taxa de crescimento populacional de uma cidade mas contribui, diretamente, para que a dinâmica econômica do município seja incrementada, gerando maior produção e qualidade de bens e serviços e, conseqüentemente, maiores oportunidades para a vida da população local.

Dos municípios citados, os que mais se destacam, demonstrando um crescimento de sua influência em nível local, são Frutal e Monte Carmelo, Ibiá e Sacramento, na região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, observado, dentre outros itens, pelo somatório de fatores, como taxa média de crescimento populacional, fator IDH, valor do PIB do município (ver Quadro Resumo 3).

Os exemplos acima foram adotados para demonstrar características diferenciadas, observadas nos municípios de pequeno porte, de maneira objetiva buscando compreender o perfil dessas localidades para, ao final desse estudo, propor uma metodologia direcionada ao planejamento, e que seja adequada às suas realidades.

Abordaremos a seguir a conceituação de planejamento urbano e plano diretor desenvolvida no Brasil a fim de possibilitar, além da compreensão do processo do planejamento, também a constatação da ausência do estado como órgão gestor maior, na condução do planejamento urbano dos pequenos municípios.

Quadro Resumo 3 - Caracterização (em dados) dos municípios de pequeno porte na região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

Municípios de Pequeno Porte	População Censo 2000 (hab.)	Taxa de urbanização (%)	Taxa de crescimento (%)	Área Territorial (Km ²)	Infra-estrutura urbana (%)			Economia (%)			PIB Per capita (R\$)	Índice de analfabetismo (%)	IDH (posição no Estado)
					Água	Esg.	Lixo	Agric/ Pec.	Indus t	Serv.			
Campina Verde	19.100	70	- 0,56	3.663,42	98,9	93,8	96,1	51	18,7	30,3	3.060,78	12,04	55 ^º
Coromandel	27.452	74	1,08	3.296,27	99	87,1	90,6	62,2	12,6	25,2	4.233,15	11,23	91 ^º
Frutal	46.566	84	1,32	2.429,68	95,3	96,5	97,9	35,2	20,4	44,4	3.169,38	9,07	32 ^º
Ibiá	21.044	82	1,57	2.707,58	98,1	93,5	97	45,4	18,8	35,8	3.605,06	10,03	48 ^º
João Pinheiro	41.368	78	0,54	10.716,96	98	76	91,1	43,5	27,7	28,9	3.071,32	15,73	299 ^º
Monte Carmelo	43.899	87	2,67	1.353,68	93	96,1	96,4	35,1	40,5	24,4	3.775,13	10,26	180 ^º
Prata	23.576	73	- 0,49	4.856,63	98,2	93	91	48,1	24,8	27,1	4.230,17	12,79	177 ^º
Sacramento	21.334	74	0,50	3.071,45	99,2	98	99,3	46,5	19,9	33,6	4.396,75	9,98	49 ^º
Tupaciguara	23.117	89	0,48	1.826,03	97,6	90,9	94,7	41,4	18,9	40,1	2.979,29	13,39	112 ^º
Vazante	18.928	79	0,08	1.903,07	98,8	93,2	93,5	28,3	39,6	32,1	3.282,33	10,58	235 ^º

Fonte: AMVAP – Municípios em Dados – 2000.

1.2. Planejamento Urbano e Plano Diretor para Municípios de Pequeno Porte

O espaço de uma cidade compreende um conjunto de diversos usos da terra dispostos de forma integrada entre si, responsáveis pela definição das áreas que constituirão sua organização espacial. Esse espaço urbano, fragmentado e, ao mesmo tempo, articulado, é também reflexo das organizações sociais, de ações realizadas tanto no passado como no presente e que espelham as formas espaciais da cidade. Dessa forma, a cidade se configura como o cenário principal para os conflitos sociais, onde as políticas de desenvolvimento com escassos investimentos financeiros voltados às atividades sociais e à produção do próprio espaço urbano tendem a agravar os problemas urbanos, acentuando a segregação social, a total falta de controle sobre o crescimento populacional, dentre outros.

Segundo Rezende (1982, p. 19),

a cidade é a resultante, inacabada e em transformação, de intervenções reguladas por diferentes sistemas de valores sociais e econômicos. Cada sistema determinado que caracteriza um modo de produção definido é responsável pelo ordenamento, apropriação, ou seja, pela produção do espaço urbano em sua época.

Nesse contexto, o modo de produção capitalista trata a cidade como local de reprodução dos meios de produção, da força de trabalho e como fator de acumulação do capital. Para cumprir esse papel, ela deve oferecer espaço às atividades industriais (meios de produção), à habitação enquanto direito de morar e viver (força de trabalho) e, ainda, ordenar o solo urbano enquanto gerador de renda fundiária para o setor da construção civil (acumulação do capital). Por outro lado, para que a cidade proporcione a realização dessas atividades, é importante que o governo local compreenda as condições necessárias para que elas ocorram e atue conscientemente para sua implantação.

A produção deste espaço urbano ocorre conforme a ordem da produção dominante e, juntamente com elementos de valorização do solo (infra-estrutura, sistema viário, equipamentos), vai compor o valor da terra, transformando a cidade em mercadoria. Nesse momento, no exercício da gestão do urbano, o planejamento surge como uma das maneiras mais racionais e científicas de administrar recursos e minimizar riscos de ação, sendo um instrumento fundamental de apropriação reguladora do espaço urbano, coordenando o desenvolvimento e a reprodução desse espaço, em busca do bem comum, para a solução do consumo coletivo. Sob a responsabilidade do poder público, através dos instrumentos de regulação, são elaborados os chamados planos de urbanismo, com o objetivo de organizar o espaço urbano e minimizar os conflitos existentes.

No entanto, essa organização urbana torna-se tarefa difícil, pois qualquer intervenção do poder público no espaço pode gerar a valorização ou desvalorização da área em questão, conforme alocação de recursos, expulsando a população usuária do local e substituindo-a por outra mais *adequada*⁴ ao empreendimento realizado. Impõe-se assim, ao planejamento, um complexo processo de procedimentos para organização do espaço que permita exercer o controle sobre as crises urbanas.

Na esfera do Estado, o planejamento é um meio de manifestação da razão e, portanto, instrumento legítimo de dominação, visto que a autoridade gera a obediência. É nítida a função política exercida pelo planejamento no que diz respeito à alocação dos recursos destinados à cidade, em relação ao seu território – uma forma imposta de cima para baixo para haver, de fato, a sua implantação.

Observamos que, nas últimas décadas, o Estado brasileiro vem atuando sobre as cidades, enquanto organismos físicos, de várias maneiras: com a instalação de redes de abastecimento de água e coleta de esgotos, na construção de avenidas, parques e casa populares; na regulamentação dos limites de zonas urbanas, abertura de loteamentos e construção de edifícios pela iniciativa privada; na oferta e regulação de transporte urbano, dentre outros. Entretanto, sua fragilidade institucional apresenta alguns conflitos em relação aos recursos e valores desses investimentos (manifestação do poder do capital) ou, ainda, em relação ao sistema desses valores, numa manifestação do poder social (questão moral). Além disso, os conflitos decorrentes das incertezas relacionadas aos problemas urbanos levantam a discussão sobre a perda da legitimidade da ação do Estado diante da sociedade.

Numa visão pós-moderna do Estado - complexo e sem coesão, e portanto, frágil, abre-se margem a uma multiplicidade de interesses em função do particular, permitindo uma discussão sobre a fronteira entre o público e o privado. Então, a concepção de justiça social de Rawls citado por Oliveira (2002), ou a política do bem estar comum, que possibilita a igualdade para a maioria da sociedade, é desafiada, pois a produção do espaço urbano é dada pela força dominante e o Estado, enquanto poder universalizador, legitima suas ações em função de um “coletivo”, que é, na realidade, controlado pelo privado.

Poder-se ia dizer que o planejamento ideal somente seria possível pela eliminação da política no sentido de que, utopicamente, não atenderia a interesses individuais. No

⁴ *adequada* nesse contexto, refere-se à população à qual o empreendimento se destina, por exemplo: a construção de um viaduto em área residencial de classe média vai gerar a desvalorização do local, provocando a substituição dos usuários por outros de menor poder aquisitivo ou, em situação inversa, uma intervenção em área às margens de um córrego urbano, ocupada originalmente por população de baixa renda; construindo-se uma grande área de reserva e lazer vai haver a valorização dos terrenos locais, atraindo a atenção de outra classe econômica de usuários.

entanto esta é uma realidade ideal, visto que toda ação compreende uma intenção, que por sua vez é decorrente de uma vontade ou, em outras palavras, de interesses particulares.

Segundo Przeworsky (1995), o Estado moderno é uma associação institucional dominante, que dentro de um território específico, procurou (e conseguiu), monopolizar a coação física legítima como instrumento de dominação, reunindo nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização para este fim.

Dessa forma, estabelecem-se as relações entre público e privado – em que só há contratos privados se houver, em contrapartida, os contratos públicos. Porém, nesse território capitalista, quanto mais o Estado adquire capacidade de intervir na economia, mais a propriedade privada da capacidade de trabalho e do capital determina limites definitivos às funções do Estado, buscando controlá-lo, por meio dos atores econômicos. Assim, quanto mais o Estado aumenta sua capacidade de instrumentalizar os fins, mais diminui sua capacidade de formular o planejamento, tornando-o vulnerável às influências externas. Retorna então ao cenário uma variante da gestão patrimonialista entre o público e o privado, do período feudal – o chamado modelo neopatrimonialista de gestão.

A atuação do Governo Federal talvez seja a ação que mais afetou o espaço urbano das grandes e médias cidades, nos anos 1970 e 1980, no campo da habitação, transportes e saneamento, através das intervenções e obras realizadas. Para Villaça (1999), a atuação real do Estado brasileiro, através de seus planos federais (por exemplo, PLANASA ou BNH)⁵, não poderia ser considerada planejamento urbano, pois não tinha como objetivo a organização do espaço urbano nem tampouco foi formulada ou aplicada para cada cidade, individualmente. Se hoje o conceito mais adotado de planejamento urbano visa à organização do espaço (dentre outros aspectos), pode-se dizer que o SERFHAU⁶ pretendeu estimular o planejamento urbano no Brasil, uma vez que incentivou planos individuais de cada cidade. Além disso, o planejamento deve constituir um processo lógico que permita tornar a atividade humana mais eficaz para atingir o conjunto de metas de desenvolvimento estabelecidas. Vem auxiliar o comportamento humano racional em consecutivas atividades intencionais voltadas a um futuro imediato, considerando todas as peculiaridades da economia.

Quanto ao processo de gestão, a definição utilizada por Castells (1975), conforme cita Rezende (1982), é estabelecida partindo de uma necessidade de compreender a relação entre os diversos setores estruturais que compõem os problemas urbanos. Para ele,

⁵ PLANASA – Plano Nacional de Saneamento.

BNH – Banco Nacional de Habitação.

⁶ SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

o sistema urbano refere-se à articulação entre os elementos fundamentais do sistema econômico, como produção, consumo, intercâmbio e gestão sendo estes, na verdade, intervenções de agentes sociais sobre aspectos materiais, onde o resultado das relações dependerá da estrutura legislativa inserida na sociedade em questão. Dessa forma, a gestão urbana compreende a ordenação da articulação desses diversos elementos que compõem o sistema.

A intervenção do elemento gestão e suas respectivas relações é o definidor do planejamento urbano. No entanto, os limites da intervenção serão definidos pelos limites da sociedade concreta e seu modo de produção dominante, respeitando-se as articulações e, ao mesmo tempo, fazendo-se as correções necessárias. Não basta que se assegurem as condições de reprodução da força de trabalho. No modo dominante de produção, é preciso sustentar, através da ideologia, uma relação de submissão dessa força às regras da ordem estabelecida. Por isso, o planejamento estatal foi decisivo no agravamento da dependência e das diferenças internas, quando permitiu a entrada do capital internacional no país.

Logo após a grave Crise Mundial, na década de 1930, criou-se uma ideologia da sociedade de consumo, envolvendo o Governo num processo econômico a fim de garantir o crescimento do país. Naquele momento, os estados convencidos das vantagens do planejamento do desenvolvimento voltam-se ao capital estrangeiro e à conseqüente dependência. Se a estrutura de investimentos exerce o controle sobre a estrutura da produção, torna-se clara a compreensão da política de dependência prolongada: num sistema sócio-econômico que não oferece recursos de produção adequada à política de consumo estabelecida, o Estado é obrigado a investir na infra-estrutura indispensável ao grande capital.

De fato, as relações entre Estado e sistema de planejamento são complexas pois, como órgão realizador das necessidades do planejamento, desenvolve e prepara mão-de-obra e ainda assegura os recursos de contratos para o desenvolvimento científico e tecnológico desse sistema; providencia investimentos de infra-estrutura para os bens e serviços do sistema de planejamento. Essas relações contribuem notavelmente para a desigualdade do desenvolvimento do setor econômico, visto que o Estado valoriza a grande indústria e também seu produto e gera, com isso, um fornecimento desigual de serviços públicos. Nesse contexto observamos não só uma promoção desigual de serviços públicos como também uma aplicação desequilibrada de recursos conforme a dimensão dos municípios, uma vez que a localização da grande indústria é, na maioria das vezes, nos grandes municípios. Dessa forma, os grandes investimentos do Estado privilegiaram

somente os grandes – investidores situados nos grandes municípios, aumentando ainda mais suas diferenças.

Naquela década (1930), o planejamento tornou-se a concepção mais aceita, independentemente da ideologia e das dificuldades desencadeadas das ações, como vetor indispensável ao desenvolvimento (MIRANDA NETO, 1981). A revolução de 1930 marcou, também, o início de uma postura política da União e o desenvolvimento de uma doutrina que objetivava promover a modernização dos municípios, através da assistência técnica e financeira. Essa doutrina de coesão entre os três níveis do Governo – Federal, Estadual e Municipal tornou-se foco principal para as iniciativas no sentido de disciplinar o campo das ações econômicas, financeiras e político-administrativas, antes dominado pelo princípio do interesse individual dos agentes públicos.

Assim, foram criados no Brasil órgãos públicos para consolidar mecanismos institucionais, estabelecendo padrões de contratação de funcionalismo público em todos os níveis de Governo, a fim de profissionalizar a administração e promover a modernização dos sistemas, métodos e processos de gerenciamento administrativo. A criação desses órgãos permitiu estabelecer um inter-relacionamento entre os níveis de Governos, diferentes ou iguais, o que, de certa forma, gerou algumas resistências de ação, devido ao privilégio recebido por alguns Governos em detrimento de outros. Exemplo disto foi a criação da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, em 1932, que pretendia fazer um levantamento da dívida pública nacional nesses dois níveis de governo e formular diretrizes para o controle do endividamento do setor público.

Outra amostra foi a criação, em 1934, do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - para realizar os levantamentos necessários para o conhecimento da realidade do país, partindo de unidades locais, de forma a permitir a elaboração de programas públicos que atendessem à diversidade das regiões sócio-econômicas nacionais. A criação do IBAM – Instituto Brasileiro de Administrações Municipais -, em 1952, procurou atender, inicialmente, aos objetivos de produção e intercâmbio de informações técnicas e treinamento de pessoal. No entanto, pelas dificuldades políticas verificadas naquele momento, não houve no período qualquer iniciativa de criação de programas formais de assistência aos municípios. Surgia, então, uma corrente intermediária que propunha o enfoque do desenvolvimento do município de forma mais abrangente, sistêmica, através do planejamento local integrado, altamente complexo e com prazos longos para realização efetiva.

Os conceitos de planejamento ou plano diretor só aparecem no Brasil a partir de 1930, no Rio de Janeiro com o Plano Agache. Da mesma forma, as expressões urbanismo e plano urbanístico também não existiam no século XIX. Com a Constituição Federal de 1988 reaparece, no planejamento urbano, o termo plano diretor já com um conteúdo modificado, fruto de um longo processo de mudanças. Na década de 1990, o plano diretor se mantém difundido, apesar de alguns questionamentos sobre a sua eficiência e legitimidade. Além disso, durante o processo de produção do planejamento urbano no país, nos últimos cinquenta anos, percebemos que as mudanças de nomes dos planos, as metodologias de elaboração e conteúdo contribuíram para a manutenção do poder da classe dominante, como renovação da ideologia e exercício de dominação.

Sobre o zoneamento, uma legislação urbanística que determina zonas de ocupação do espaço urbano, instrumento de separação ou diferenciação dos usos do solo, verifica-se sua origem no Rio de Janeiro e em São Paulo no fim do século XIX, de formação diferenciada dos planos diretores, possuindo leis específicas e operacionais, aprovadas nas Câmaras Municipais e executadas pelo órgão do Estado. Embora o plano diretor possa conter um plano de zoneamento, este último não é, exatamente, um plano diretor (VILLAÇA, 1999). No caso brasileiro, o zoneamento vem atendendo, no decorrer da sua construção, a interesses específicos, particularmente, aos do setor imobiliário e da população de alta renda, sendo um dos instrumentos mais utilizados pelos planejadores. No Brasil, esse modelo excludente foi o fator principal da segregação de massa em várias cidades.

Destacamos novamente que as experiências ocorridas com o planejamento, no Brasil, tiveram como base principalmente as grandes cidades, onde a estrutura administrativa mais complexa e a classe dominante (elite econômica) mais forte exerciam maior pressão sobre as intervenções realizadas (e recursos disponibilizados) pelos governos, tanto locais como nas esferas estadual e até federal, provocando um distanciamento maior do desenvolvimento dos pequenos municípios.

Por isso, é fundamental compreender o processo de formação desses modelos de planejamento e a razão pela qual os planos diretores não são implantados. Mais importante é entender o porquê da exigência dos planos pelos setores mais expressivos da sociedade, como parte integrante da Constituição, se a grande maioria deles, elaborada após a década de 1960, não atingiu os objetivos propostos.

O nome - Plano Diretor – propriamente dito surge no Brasil a partir da década de 1940, sendo depois substituído por outros nomes, na década de 1960. Na configuração de um modelo típico, o plano diretor é um documento vinculado ao planejamento

compreensivo, que visa ao conhecimento completo do objeto de estudo e à implementação adequada (num sentido ideal, utópico) pelos órgãos que executarão esse plano (REZENDE, 1982). Entendemos que, sendo o conhecimento um instrumento ideológico é, também, de dominação. Assim, o conhecimento do objeto é utilizado como instrumento de dominação, visto que a equipe integrante do processo de elaboração do plano é aquela que executa o plano, tendo então o domínio e o controle das ações.

Utilizando o conceito de Villaça (1999), chamaremos de *Plano* a prática ou discurso do Estado que trata do espaço urbano e seus vários elementos, em relação aos objetivos que fundamentem uma intervenção; a prática ou discurso que suponha continuidade de execução e necessidade de revisões e atualizações, abrangendo a grande maioria da população com suas ações e com certa importância política. O plano deve reunir um conjunto de elementos de decisão essenciais para a concretização racional da conduta de uma equipe ou de um conjunto de unidades de produção. Significa, antes de tudo, a redação de um documento que contenha os objetivos a serem alcançados pelos diversos setores da sociedade e da economia; as diretrizes; a alocação dos recursos e os prazos necessários para alcançar os objetivos. É fundamental que o plano não seja um fim em si, mas um meio para o processo de planejamento.

Observamos que os chamados planos diretores típicos, com seus extensos e volumosos diagnósticos técnicos corretos, trazem a questão do discurso do conhecimento técnico como elemento esclarecedor da realidade local. No entanto, é essencial a compreensão da real influência desse discurso para a ação do Estado. E o entendimento do discurso será fundamental quando, pretendendo-se analisar políticas públicas e ação concreta do Estado, vão-se investigar planos que não passam de discurso pois, ao contrário dos planos setoriais, regionais e nacionais (onde a técnica legitimava a ação do Estado, pois justificavam obras ou decisões de fato executadas), os planos urbanos não eram assumidos pelos governantes, como também não foram utilizados para justificar obras ou legitimar ações concretas, já que os prefeitos não os assumiam.

Nesse momento, destacamos que o Plano Diretor desenvolvido para o município de Tupaciguara (objeto nosso de estudo) não se configurou um meio para o processo de planejamento urbano, visto que não foi produzido pelos setores diversos da sociedade e economia, não estabeleceu prazos para a realização de suas metas e nem se tornou um documento público para orientação dos técnicos, visando à sua implementação. Essa situação reforça o caráter de dominação ideológica do plano, pois os governos municipais utilizam recursos públicos para a realização de um documento que visa principalmente a

captação de outros recursos e quase nunca o documento serve como instrumento de indução do desenvolvimento urbano.

Assim, como o plano diretor não deve ser um fim em si, ele constitui apenas um momento do planejamento urbano. Este último, se definido por suas características, deve ser um processo contínuo do qual o plano diretor participa em um determinado momento; um processo que compreende atividades multidisciplinares e envolve uma pesquisa prévia – um diagnóstico – revelando e fundamentando os problemas urbanos e seus possíveis desdobramentos, dos quais as soluções seriam objeto de propostas integrantes dos vários aspectos: econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades. O planejamento compreende também a fase de execução, de responsabilidade de um órgão central coordenador e acompanhador dessa execução e suas contínuas revisões. Devido aos vários modelos de planejamento criados, sucessivos fracassos e alguns bons resultados, o planejamento tem sido discutido nas mais diferentes esferas da sociedade, visto que é o procedimento indispensável, capaz de coordenar o desenvolvimento econômico e social de um município.

Cumprir lembrar que a atividade do planejamento urbano, como função específica de profissionais brasileiros, é bastante recente no país, enquanto república. O urbanismo inicial (VILLAÇA, 1999) ocorrido na década de 1920, quase espontâneo, adaptado aos recursos naturais e à realidade da época, viu-se pressionado pelo crescimento das cidades e influenciado pelo desenvolvimento tecnológico, alterando suas funções básicas e buscando uma urgente adaptação do tecido urbano à nova realidade. Um processo ocorrido de forma lenta, que propiciou um desenvolvimento inadequado dos sítios urbanos, em áreas de mananciais, linhas de trem. A cidade transformava-se conforme um tipo de loteamento baseado no desejo individual do proprietário. Faltou uma visão adequada de longo prazo para o enfoque do planejamento urbano.

O termo urbanismo, segundo Villaça (1999), pode abranger três sentidos. O primeiro, como sendo um conjunto de técnicas ou discursos referentes à ação do Estado sobre a cidade; o segundo corresponde a um estilo de vida (WIRTH apud VILLAÇA, 1999); e uma terceira visão do urbanismo como sendo um conjunto de ciências que estudam o urbano (sentido mais recente no Brasil). Para que o urbanismo não fosse identificado como mero discurso no campo da ideologia com políticas urbanas, essas ciências deveriam referir-se às reais ações e às conseqüentes propostas de ação do Estado sobre o urbano. No entanto, as políticas públicas eram ainda de difícil estudo, devido aos poucos levantamentos acerca dessas ações, abordando principalmente políticas de saneamento e meio ambiente, transportes e habitação e envolvendo os três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Dentro desse conjunto de ciências (aliado à técnica) que atua sobre as cidades, Campos Filho (2001) apresenta alguns tipos de urbanismo desenvolvidos em países diferentes, que visaram à melhoria das condições urbanas daqueles locais. O primeiro deles, ocorrido na Europa e Estados Unidos desde o final do século XIX, foi o chamado urbanismo técnico-setorial, um instrumento técnico de melhoria da racionalidade da organização e das qualidades estéticas do espaço urbano, conhecido também como urbanismo sanitaria; o urbanismo estético-viário, que usava a monumentalidade como expressão da classe dominante e teve como maior expoente o Barão de Haussman, em Paris.

Outro tipo que evoluiu na Europa ao mesmo tempo em que o técnico-setorial foi o urbanismo globalizante e político, criado por pensadores que, a partir de uma análise simplificada da sociedade, desenvolveram propostas de alteração radical da estrutura social e política e ainda da organização da própria sociedade no espaço geográfico, consideradas hoje utopia (os chamados culturalistas tinham uma visão antiurbana oposta à industrialização). Assim, foram surgindo novas correntes urbanísticas, adaptando-se ou contrapondo-se ao processo cada vez mais avançado da industrialização. É importante lembrar que, durante vários momentos na história do urbanismo, a existência das diferentes classes com seus interesses conflitantes foi desconsiderada quase por completo.

De fato, a produção e a reprodução do planejamento urbano no país, nos últimos 50 anos, somente podem ser compreendidas através da ideologia e, sendo essa um conjunto de idéias essenciais utilizadas pela classe dominante para facilitar a dominação, de forma a ocultá-la, precisa ser analisada historicamente pois,

enquanto não houver um conhecimento da história real, enquanto a teoria não mostrar o significado da prática imediata dos homens, enquanto a experiência comum de vida for mantida sem crítica e sem pensamento, a ideologia se manterá (CHAUÍ apud VILLAÇA, 1999, p.178).

A ideologia também sofre uma série de transformações quando busca enfrentar novas adaptações ou um agravamento de tendências – assegurando, então, a sobrevivência da hegemonia da classe dominante.

Dessa forma, o espaço urbano tem sido um campo fundamental para a sobrevivência do capitalismo e, conseqüentemente, privilegiado na produção de ideologias. Como exemplo, temos os grandes planos de embelezamento das décadas de 1930 e 1940, de caráter essencialmente ideológico, utilizando argumentos da classe dominante para a realização de obras monumentais.

Num primeiro momento, os planos de melhoramento e embelezamento enfatizavam a beleza monumental, com grande penetração no mundo. Trazidos para o Brasil, os exemplos de Washington (1793) e do projeto de Chicago (de Daniel Burham) para uma Feira Mundial em 1893, foram modelos de planos altamente ideológicos, utilizados para impor o Estado e a dirigente classe capitalista. Até a década de 1940, a expressão mais freqüente na administração municipal era o embelezamento urbano. A partir daí, surgiram algumas propostas de planejamento urbano para várias cidades no país, dentre elas: Goiânia e Belo Horizonte, Rio Grande do Sul, São Paulo, Recife.

Com a substituição dos planos de embelezamento, surge um novo modelo de plano voltado aos problemas de infra-estrutura (saneamento, transportes e habitação). As grandes obras urbanas passam a privilegiar a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital (a cidade como força de produção), realizando obras de infra-estrutura em detrimento da habitação. Passa-se da cidade bela (de consumo) para a cidade eficiente (de produção), onde o interesse imobiliário está fortemente presente.

Mais adiante, quando o planejamento urbano no Brasil ultrapassa a responsabilidade somente de arquitetos e engenheiros, tornando-se um assunto multidisciplinar (com economistas, sociólogos, geógrafos, advogados, administradores), é que surgem o Urbanismo e o Plano Diretor, precursores do Planejamento Integrado. Tem início um novo período (1930/1990), podendo ser dividido em três momentos: um primeiro, de 1930 a 1965, contempla os Planos Diretores e o Urbanismo; o segundo período, de 1965 a 1971, dos Superplanos, complexos e detalhados; e um último momento, de 1971/1992, o dos Planos sem Mapa, que defendiam de tal forma seu valor científico e técnico que só existiam no discurso (VILLAÇA, 1999).

O conceito do plano geral, que vem substituir o planejamento antigo, abrange não só a cidade como todos os seus aspectos e problemas. Esse novo plano surge efetivamente em 1930, com Agache, prenunciando os chamados superplanos, de 1960. É o primeiro plano que apresenta a expressão - Plano Diretor - e que pretendia, através de um plano físico territorial, proporcionar mudanças físicas no espaço urbano de forma que estas produzissem, então, as mudanças sociais.

O ordenamento da cidade, realizado com as propostas de zoneamento e legislação urbanística, visava à funcionalidade, obtida com o sistema viário, garantindo, além da habitação para toda a população, também o acesso a ela. O Plano Agache analisou as características históricas, aspectos geográficos e econômicos visando, no entanto, a um modelo ideal de cidade, com ênfase no embelezamento. Seu conteúdo altamente ideológico

representava uma idéia da classe dominante para os problemas urbanos, mas as crescentes demandas das massas populares urbanas, assim como da sua consciência social, delineavam um novo contexto sócio-político em que a classe dominante não poderia mais se expressar abertamente em favor do capital.

Nas décadas de 1930 a 1950 – tanto na ditadura quanto na democracia – a classe dominante ainda tinha condições de executar, sem grandes dificuldades, obras que atendiam a interesses particulares e integrantes dos planos antigos. O período de 1930 a 1965 foi marcado pela transformação do planejamento, assumido e executado pelo Estado para o “planejamento-discurso” (VILLAÇA, 1999). É o período do Planejamento Integrado, de cunho essencialmente ideológico, que detinha um nível de sofisticação tecnológica e interdisciplinaridade, centralizado nas idéias da globalidade. Esse tipo de plano apresentava uma visão dispersa e desvinculada da realidade das massas populares, observada no distanciamento entre propostas e implantação, conflitos entre administrações públicas cada vez mais setorizadas e distantes, além da visão alienada de aprovação e execução dos planos, culminando com o surgimento dos superplanos.

O planejamento integrado ou compreensivo surge como uma reação aos modelos utópicos anteriores, considerando como princípio do verdadeiro planejar a inclusão de todas as variáveis que compõem o universo urbano, suas relações e interdependências, equacionando os problemas em todos os níveis. Desenvolve-se no país um discurso que desperta para a necessidade de integração entre os vários objetivos dos planos urbanos.

Para a realização do modelo de planejamento integrado foi criado no Brasil, em 1964, o SERFHAU, como um dos instrumentos de intervenção do Governo Federal no setor habitacional, em conjunto com o BNH e as Caixas Econômicas Federais, as Caixas Militares, os órgãos federais de Desenvolvimento Regional e as sociedades de economia mista. Esses órgãos deveriam coordenar e orientar, promover assistência técnica e financeira, explicitando com clareza a ação provedora do Governo Federal. O plano decorrente desse modelo de planejamento deveria ser racional e utilizar-se das técnicas como apoio. No entanto, o modelo consumia anos para a realização dos diagnósticos, não correspondendo mais às realidades urgentes, e utilizava praticamente todos os recursos financeiros para sua confecção, pouco restando para a fase de implantação. A previsão dos anos-horizontes também era muito distante, de 20 a 35 anos. Além disso, muitos recursos escapavam ao controle dos planejadores, como leis preexistentes ou verbas manipuladas para fora do orçamento.

Em um segundo momento do planejamento urbano no Brasil é realizado, no Rio, o Plano Doxiadis (1965), um superplano de desenvolvimento baseado no modelo ideal e eficiente. Altamente técnico, visava preparar o Rio de Janeiro para a realidade do ano 2000. Os diagnósticos de crise e o conteúdo racional nele presentes compõem o mais completo volume de dados, entre diagnósticos e projeções, realizados por um plano e ainda hoje utilizado. No entanto, o Plano Doxiadis é um plano utópico, pois utiliza referências internacionais para classificações, como tipos de habitação sem vínculos com a realidade nacional, sem estabelecer limites de recursos para o desenvolvimento e para a implantação das ações nele propostas.

O Plano Doxiadis é um plano diretor típico, porque faz análises e projeções comparando a cidade a um modelo ideal; no caso, um modelo funcional e hierarquizado que buscava descentralizar funções e onde os grupamentos humanos eram interdependentes - grandes grupamentos tornavam-se centro para grupamentos menores e assim, sucessivamente, estabeleciam suas relações sociais. É um exemplo claro de um plano técnico, encomendado pelo governante, mas não assumido por ele.

Esse tipo de configuração dos planos diretores, baseada em modelos de cidade ideal, não considera a produção do espaço através do confronto, pela luta ou pela apropriação dos diversos agentes econômicos e sociais. Verifica-se, com isso, que o plano diretor segue um conjunto de regras adaptáveis ao tratamento de qualquer cidade, uma vez que as proposições estabelecidas são comparadas a modelos ideais para atender a uma classe dominante. Devido a esse fato, o Estatuto da Cidade (lei 10.257/01) propõe uma série de instrumentos a serem adequados à realidade de toda cidade que pretende implementar um processo de planejamento equilibrado, a fim de reverter o histórico do planejamento existente e da configuração instalada dos planos diretores desvinculados da realidade urbana local.

O período desenvolvido entre 1930 e 1965 é reforçado pela transição do planejamento executado a um planejamento que passava a ocorrer, então, somente no plano do discurso. Na década de 1970, quando as discussões sobre a questão urbana tornam-se relevantes, desenvolvem-se outros planos urbanos, na tentativa de relacionar a cidade à sua realidade. Era preciso integrar os planos nos seus aspectos interdisciplinares e espaciais, para solucionar os problemas urbanos que se amontoavam nas cidades.

É o caso do Plano Urbanístico Básico do Rio de Janeiro – o PUB Rio (de 1977), que surge como um plano de diretrizes, relacionando um roteiro de necessidades para estudos posteriores. Apresenta uma visão funcional da cidade, menos rígida, que

estabelece a importância da descentralização das funções e a auto-suficiência das áreas urbanas. O PUB Rio analisa a cidade definindo hipóteses de desenvolvimento para a região metropolitana e estabelecendo diretrizes para a possível divisão do município em áreas de planejamento, o que seria objeto de diretrizes específicas em fase posterior.

O Plano foi elaborado por técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento, apresentando como única inovação uma pequena tentativa (não consolidada) de introduzir o planejamento participativo na pesquisa de opinião, para identificar problemas em áreas específicas. O aspecto político foi um dos mais comprometedores na elaboração do PUB Rio, com um prazo extremamente reduzido de confecção do plano (de outubro de 1976 a maio de 1977), configurando-se como demonstração da sua própria inoperância e fragilidade.

Outro plano importante da década de 1970 foi o Plano Integrado de Transportes da Companhia Metropolitana - o PIT Metrô (1975), que tratou a cidade do Rio de Janeiro de forma global, avançando para além da área metropolitana. O plano elaborou projeções para três horizontes, sendo estes: 1979, 1984 e 1989, considerando a cidade ideal como aquela existente no momento, com o auxílio do metrô. Devido à grande intervenção que veio modificar os padrões existentes, o PIT Metrô acabou ordenando o uso do solo urbano sendo, no entanto, pouco inovador pois apenas reforçava a situação existente, servindo como simples alocador de equipamento. De caráter racionalista e baseado no planejamento compreensivo, o PIT Metrô coletou dados e fez projeções de população utilizando variáveis sócio-econômicas usadas para o setor dos transportes de massa.

Por certo, existe uma coerência entre as propostas metodológicas e os objetivos almejados para cada um dos planos referidos. Ocorre, porém, que a aplicação desses planos não contemplava a grande maioria da população (no caso, a de baixa renda), estando esta à margem da legislação urbanística e à mercê de graves problemas urbanos, pela segregação sócio-espacial.

Nos anos 1970, os planos altamente sofisticados e técnicos passam da complexidade para o plano simples – os PDDIs⁷, elaborados pelos próprios técnicos municipais, quase sem diagnósticos técnicos e sem mapas, se comparados aos anteriores, formando um conjunto de generalidades com os objetivos, políticas e diretrizes e mantendo a dominação ideológica do poder, de aparente preocupação com a questão do planejamento, elaboração e aperfeiçoamento. Os chamados planos sem mapa ou planos diretores de princípios preconizavam a idéia do posterior detalhamento que, em verdade,

⁷ PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

nunca ocorria. Dessa forma, abriam o caminho para a abordagem de vários assuntos e propostas não concretizadas.

O final dos anos 1970 também marcou um novo momento de consciência popular, com a articulação e destaque dos movimentos populares, sendo que em 1980, os movimentos se fortaleceram ainda mais com a possibilidade de influência sobre a Constituição Federal. Era a consolidação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que a partir de então, assumiria os movimentos e propostas acerca dos chamados problemas urbanos. Dentre as reivindicações dos grupos populares, todas aquelas que os planos diretores não contemplaram. As políticas públicas manifestadas, principalmente, através das políticas de habitação e legislação urbanística privilegiavam especialmente os mais ricos e foi esta ação do Estado que contribuiu e ainda contribui para o alargamento da distância entre a cidade legal e moderna e a ilegal e desprovida de recursos.

A partir dos anos 1990, muitos municípios brasileiros voltam a elaborar planos diretores, aproveitando não só a oportunidade de rejeitar os planos tradicionais, diagnósticos técnicos e superplanos, como também de politizar os planos diretores, nesse momento transformados em projeto de lei. São introduzidos temas sobre reforma urbana e justiça social, marcando o início de um período de politização conseguida com o avanço da conscientização e organização populares e modificando a forma de se compreender o plano diretor.

Em relação à metodologia é fundamental que o diagnóstico técnico seja utilizado como suporte para o dimensionamento e viabilização das propostas, uma vez que a visão do planejamento como processo permanente exige a realização de um diagnóstico inicial, gerando subsídios informativos às propostas. A realização sucessiva de outros diagnósticos durante a implantação do processo deverá ocorrer para possibilitar a continuidade do processo, através das avaliações, visando alcançar os objetivos estabelecidos.

Quanto ao conteúdo, algumas possibilidades foram apresentadas: os superplanos que contêm todas as informações técnicas, dificultando a sua compreensão e aplicação; do outro lado – o plano simplório, resumido aos aspectos municipais e mais especificamente ao caráter imobiliário. Não existe conteúdo ideal preestabelecido para o plano; no entanto, é importante considerar que o plano é, além de técnico e científico, um instrumento político que necessita de credibilidade, primeiramente, no nível municipal, para então apresentar algum poder político.

Observamos que os grandes dominadores das ações no solo urbano revelaram-se na polêmica luta pelos aspectos urbanísticos, referentes ao uso e ocupação do solo. Dessa

forma, o aspecto obscuro de vinculação de interesses do solo urbano, mascarado pelos planos diretores é, agora, mais evidente. Frente a essas questões está o processo do planejamento urbano no Brasil, tendo agora como instrumento regulador o Estatuto da Cidade, do qual depende sensivelmente a credibilidade dos futuros planos diretores.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, em julho de 2001 - Lei Federal nº 10.257, do Desenvolvimento Urbano, que regulamenta o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor é reforçado como figura decisiva da política urbana, trazendo à tona as discussões sobre a cidade e de todos os aspectos que contribuem para a formação do espaço urbano (MARICATO, 2001). Esta vinculação permite agora que os interesses dos setores populares sejam discutidos com o apoio da legislação.

É possível retomar a discussão acerca da função social da propriedade na tentativa de ocupar áreas anteriormente especuladas, decorrentes de vazios urbanos, por famílias excluídas durante todo o processo de produção da cidade. Estabelece-se um novo eixo de condução da política urbana, em que a democratização da informação permite a participação da comunidade em busca do equilíbrio social e da sustentabilidade ambiental, uma vez que a dimensão do descaso urbano afeta diretamente a qualidade da vida, tanto no meio urbano quanto no rural.

A conciliação das várias políticas existentes para a melhor realização dos objetivos depende de alguns modelos mais complexos de planejamento. Uma das dificuldades é que cada política deve resolver os problemas de curto prazo, de forma a permitir que os objetivos de longo prazo também sejam alcançados. É necessária a adequação dos instrumentos do planejamento aos objetivos políticos do Governo.

No processo de atuação do Estado sobre os acontecimentos econômicos existem alguns requisitos e condições, além das técnicas de planificação. Os objetivos gerais devem ser estabelecidos pelo poder público, uma vez que deverão servir à população. De fato, os conflitos poderão surgir acerca dos objetivos gerais definidos pelo Governo, e este terá de escolher entre algumas formas de conduta. A postura esperada do Estado é que possa planejar suas atividades por um determinado período e se comprometa a realizá-las no tempo previsto. Dessa forma, otimizará as relações de investimento, tornando-as confiáveis, proporcionando de fato um ambiente favorável entre o poder público e setor privado.

A incorporação das dimensões social e ambiental nas políticas setoriais urbanas e nos instrumentos de planejamento é fundamental para integrar as ações, como por exemplo incluir custos e riscos ambientais e sociais nos orçamentos de projetos de infra-estrutura; induzir a novos hábitos de moradia, transporte e consumo, além de se fortalecer a

sociedade civil e os canais de participação entre as várias esferas e camadas sociais. Além disso, é essencial que, dentro das políticas adotadas no planejamento, haja o máximo de participação das classes produtoras, consumidoras e exportadoras, que permita um consenso baseado no amplo diálogo, na busca de ações coerentes e realistas, estabelecendo assim a confiança e credibilidade junto à sociedade.

Entendemos que o processo de planejamento urbano estabelece um paradoxo: espera-se que crie condições de realização ótima; porém, muitos de seus princípios nem sempre são coerentes entre si, devido à sua necessidade de adaptação referente aos recursos disponíveis, prazos e realidades correntes, mas também aos acordos e trocas de favores concedidos pelo Estado a determinados grupos. Outro fator limitante do poder de decisão do Estado são as pressões internas e externas, tornando seu equacionamento muito complexo.

O Estatuto da Cidade vem reforçar antigas soluções, utilizando uma nova forma de tratar o uso e ocupação do solo urbano, induzindo os usos e ocupações específicas para corrigir graves distorções na real capacidade de utilização das parcelas da cidade. Surge, então, uma possibilidade de mediar os diversos conflitos de uso do solo urbano.

Dentre essas novas diretrizes urbanísticas, o Estatuto da Cidade apresenta alguns instrumentos de política urbana, como os de indução ao desenvolvimento urbano – parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo e outros. Como instrumento de regularização fundiária, é proposta a criação das ZEIS (zonas especiais de interesse social) para assentamento da população de baixa renda, regulando áreas ocupadas e não tituladas. A gestão participativa é um instrumento proposto para democratização da cidade, em que a população participa de audiências e plebiscitos, apresentando um parecer sobre temas urbanos específicos. Vale lembrar que o melhor resultado para a formulação do planejamento de um município e a aplicação dos instrumentos propostos pelo Estatuto deve considerar a avaliação preliminar do local, de forma a adaptar o uso desses instrumentos e a real necessidade de cada um à situação do município em questão.

Historicamente, a questão urbana há muito vem sendo discutida, na tentativa de se descobrirem novas soluções para as crescentes desigualdades sociais e reduzir o acelerado processo de degradação das condições de vida no interior das grandes cidades. É fundamental, porém, compreender que a cidade não é apenas um conjunto de construções e usos do solo – arrançados e rearrançados pelo planejamento, mas sim um conjunto de elementos políticos, sociais e econômicos e as relações que esses elementos estabelecem

entre si é que determinam os usos e ocupações da terra urbana. Importante também é considerar que o processo de degradação urbana não ocorre somente nos grandes centros, mas também nos pequenos municípios, que representam 90% do total do país e vêm sofrendo uma estagnação, ao longo dos anos, decorrente do distanciamento do governo em relação às políticas de desenvolvimento urbano.

Se, por um lado, os desafios para a elaboração e implementação de um plano diretor são claros quando nos deparamos com um quadro histórico de planejamento urbano apresentado pelo país, por outro lado o Plano Diretor é hoje um instrumento legal de transformação urbana e deverá ser desenvolvido para atuar junto à comunidade na concretização de ações políticas públicas que respondam aos interesses dos cidadãos em relação à justiça social e democratização da cidade. Nesse momento, é mais evidente a possibilidade de inserção dos pequenos municípios, principalmente em função do Estatuto da Cidade.

Para compreendermos melhor o quadro do planejamento urbano aliado às ações políticas voltadas aos pequenos municípios, apresentaremos a seguir alguns exemplos de planos diretores desenvolvidos para municípios de pequeno porte em que é possível verificar dois momentos de planejamento: aquele que serve somente como instrumento ideológico (semelhante ao Plano Diretor desenvolvido para Tupaciguara) e um outro, que visa atender à realidade do município, considerando inclusive algumas diretrizes propostas pelo Estatuto.

1.3. Alguns Exemplos de Planos Diretores para Municípios de Pequeno Porte

A grande discussão observada na atualidade sobre a gestão do espaço urbano tem sido sobre a efetiva função dos Planos Diretores. Os planos urbanos, realizados em períodos históricos e contextos diferenciados serviram, na maioria das vezes, como poderoso instrumento de dominação sobre as massas pela pequena e, ao mesmo tempo, gigante elite brasileira. Nesse sentido, é possível observar o crescimento dos problemas urbanos, decorrentes de diversas situações, desde o processo de urbanização, o grande movimento do campo-cidade, bem como a especulação e “sede de poder” por parte das classes mais abastadas.

O Plano Diretor atuante dos anos 1920 aos anos 1990 (mesmo com outros nomes, mas visando conduzir ações ou políticas urbanas) não se mostrou competente na sua função de instrumento de condução do desenvolvimento urbano. Era necessário um

respaldo maior para que pudesse ser incorporado pelas administrações municipais e também pela população. A Constituição Federal de 1988 já incluía um capítulo específico sobre política urbana, decorrente das propostas da Lei de desenvolvimento urbano desenvolvidas pelo então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, nos anos 1970. No entanto, era ainda necessária uma legislação complementar específica para que os instrumentos presentes na Constituição pudessem ser aplicados segundo uma regulamentação e, além disso, era fundamental que os planos diretores fossem elaborados para municípios com mais de 20 mil habitantes, conforme os princípios presentes na Constituição Federal.

O projeto de lei PL nº 5788/90, conhecido como Estatuto da Cidade, ficou por mais de dez anos em processo de elaboração e negociação, tendo sido aprovado em julho de 2001. Dessa forma, a política urbana local pode hoje contar com mais elementos para sua discussão, uma vez que cada um dos municípios deverá avaliar a necessidade e utilização dos instrumentos do Estatuto e sua forma de aplicação, nos seus Planos Diretores.

A grande diversidade verificada nos municípios, suas características físicas, dimensões territoriais e demográficas, formação histórica, perfil sócio-econômico e, principalmente, o destino que se pretende para aquele município, constituem os aspectos que deverão orientar, fornecendo dados necessários para a elaboração de seus Planos Diretores. Nesse sentido, além de servir como apresentação de um “tipo” específico de município – aquele classificado como de pequeno porte, esse item busca demonstrar como as propostas de política urbana podem (e deverão) estar adequadas à realidade do local a que se destinam.

Os planos apresentados a seguir foram escolhidos em função da disponibilidade para consulta, além de representarem realidades e propostas de planejamento urbano diversas. Conforme o próprio Estatuto prevê, todos os municípios com população maior que 20 mil habitantes devem elaborar seus planos diretores, inclusive aqueles que estiverem inseridos em área de interesse turístico ou participantes de regiões metropolitanas, mesmo com população inferior aos 20 mil habitantes.

Nesse contexto, os Planos de Santa Juliana/MG e São Sebastião do Alto/RJ representam um perfil de municípios com população de 8.078 e 8.400 habitantes, respectivamente, inseridos em áreas especiais, e que assumiram a iniciativa de desenvolver seus planos. O Plano de Ponte Nova/MG foi escolhido por utilizar vários princípios presentes no Estatuto da Cidade e na metodologia de Planejamento Estratégico, além de situar-se na faixa populacional acima de 20 mil habitantes. O Plano de Caldas Novas/GO, de realização

recente, demonstra que mesmo diante do grande questionamento sobre os modelos de gestão urbana tradicionalmente adotados, ainda encontraremos municípios desvinculados da proposta de gestão participativa, sendo necessários alguns anos a mais de realizações equivocadas até que se possa atingir um estágio de compreensão e abertura política de forma a contribuir plenamente para o desenvolvimento local.

1.3.1. O Plano Diretor de Santa Juliana/MG

O primeiro plano a ser apresentado é o chamado Plano Básico de Sustentabilidade e Projeto de Gerenciamento Ambiental para o Município de Santa Juliana, em Minas Gerais. Foi elaborado em 2003, por uma equipe multidisciplinar, e desenvolvido a partir de pesquisas do Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, sob a orientação/consultoria de dois professores, a saber:

- Elaboração: Alessandra Leles Rocha (Bióloga); Elaine Corsi (Artista Plástica); Julieta Cristina Fernandes (Engenheira Civil); Margarida Ferreira dos Santos (Arquiteta).
- Consultoria: Plano Básico de Sustentabilidade: Prof^a. Dr^a. Denise Labrea Ferreira (Geógrafa); Projeto de Gerenciamento Ambiental: Prof. Dr. Luiz Nishiyama (Geólogo).

Como previsto na Constituição Federal Brasileira de 1988, todas as cidades com população de 20 mil habitantes ou mais devem ter seus Planos Diretores, como instrumento essencial do planejamento urbano e rural do município, de forma a garantir um controle físico do território, conduzindo à equilibrada ocupação do espaço e do meio ambiente.

No entanto, o Plano de Santa Juliana foi desenvolvido tomando como base uma disposição do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), que obriga as cidades inseridas em áreas de especial interesse turístico ou atividades que apresentem impacto regional a elaborarem seus planos diretores, mesmo que estas tenham uma população inferior a 20 mil habitantes, até um prazo de cinco anos após a aprovação da Lei, ou seja, até o ano de 2006.

O Plano Básico de Sustentabilidade de Santa Juliana tem a proposta de organizar as ações governamentais, visando ao bem estar coletivo e através da participação popular, além do desenvolvimento integrado e sustentável para cidade.

Segundo consta no documento, o plano busca criar condições de ordenamento urbano e rural, com projetos de preservação da biodiversidade para acompanhar as

prováveis transformações vindas com os novos parâmetros de desenvolvimento, fundamentado na idéia de que os pequenos municípios começam a atrair a população dos médios centros e considerando também a condição de caos urbano dos grandes municípios, com menor poder de atração em função da violência e da “baixa” qualidade de vida.

O município de Santa Juliana apresenta uma área de 722 Km², possui um distrito (Zelândia) e 17 localidades rurais. Com uma população de 8.078 habitantes (IBGE, 2000) distribuídos em 6633 habitantes na zona urbana e 1445 habitantes na zona rural, Santa Juliana apresenta uma densidade populacional de 14,17 habitantes/km². No entanto, desde a década de 1950, a população demonstra um quadro decrescente, confirmando a aceleração do êxodo rural.

Em relação à metodologia de elaboração do Plano, verificamos que foi desenvolvido um diagnóstico do município apresentando aspectos como:

- Saúde: conta com hospital moderno, dois centros de saúde e outros que atendem em funções preventiva e curativa, além de ambulância e ônibus de linha regular para atender ao distrito e outras regiões próximas.
- Educação e cultura: a estrutura de ensino não atende satisfatoriamente à necessidade da população, ocorrendo um processo de migração. Em relação à cultura, é necessário o seu fortalecimento como forma de resgate de cidadania.
- Aspectos econômicos: agricultura forte com destaque para a produção de alho e parte do café do cerrado. Através de convênio com a EMATER-MG melhorou-se a qualidade técnica dos cultivos e viabilizaram-se mais recursos.
- Infra-estrutura urbana: com o novo paradigma ambiental, e para se garantir o sucesso da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Santa Juliana criou uma Usina de Tratamento de Lixo (tratamento e indústria de adubo orgânico), eliminando o lixão situado às margens do Ribeirão Santa Juliana, e capacitou os antigos catadores para atuar na Usina. Em parceria com empresas e convênio com a Universidade de Uberaba, implementou moderna tecnologia de transformação que converte o lixo em adubo orgânico, utilizado nas hortas comunitárias. Além disto, implantou o Programa de Coleta Seletiva.
- Malha Urbana: de conformação ortogonal, não possui articulação adequada ou continuidade viária entre os loteamentos, tendo já transposto a BR 452.
- Distrito de Zelândia: implantação, em 2003, de um projeto de usina de açúcar e álcool por empresários do Nordeste, com expectativas para geração de 450 empregos na indústria e

2850 na atividade agrícola para o ano de 2010. Observamos aqui o impacto sofrido pelo município decorrente da implantação da usina. A alteração proporcionada pela nova dinâmica (trabalho, moradia, migrações) exige a tomada de decisões e nova postura, verificada então na elaboração do Plano Diretor.

Após o diagnóstico, o plano apresentou suas metas, diretrizes e linhas estratégicas para o desenvolvimento do município.

Foram definidas, pela equipe do Plano, nove metas para que Santa Juliana atingisse o desenvolvimento sustentável, corrigindo algumas situações atuais de exploração do solo, fauna e flora, além da ampliação das frentes de trabalho. Nesse momento, destacaram-se duas ações prioritárias para o desenvolvimento do município – a Criação de Conselhos Comunitários, possibilitando a Gestão Participativa, e a Elaboração de uma Base Cartográfica como forma de conscientização da realidade local.

Dentre as demais ações/diretrizes estabelecidas (13 ao todo), caberia aos representantes da comunidade, aos técnicos e administração local definir as outras prioridades. Foram feitas considerações sobre as duas primeiras diretrizes listadas para o município (agroturismo e patrimônio histórico) e, a seguir, apresentaram-se quatro linhas estratégicas que deveriam ser seguidas para o desenvolvimento de Santa Juliana, através dos projetos de: desenvolvimento econômico, preservação e recuperação da paisagem ambiental, infra-estrutura urbana, desenvolvimento social e resgate da cidadania.

Todos os projetos foram desenvolvidos tendo como foco a realidade local, com a participação da comunidade, estabelecendo as ações, o tempo gasto para sua intervenção, a forma como deveriam ser desenvolvidas, com quais recursos e de que maneira se tornariam auto-suficientes. Assim, seria possível organizar a comunidade e o poder local no desenvolvimento, implantação e manutenção do processo.

Há ainda, no final do Plano, um Projeto de Gerenciamento Ambiental estabelecido em regime de mútua cooperação entre instituições e órgãos, visando promover um início de processo de Gestão Descentralizada e Participativa dos Recursos Hídricos, com base na lei 9.433/07, que define seis instrumentos para a política do setor de Recursos Hídricos. O objetivo principal deste projeto é estabelecer um plano de Recursos Hídricos no município de Santa Juliana, cujas ações e metas atendam a três dos seis instrumentos citados, em especial de forma associada ao problema ambiental e à gestão do município. Dessa forma, são propostas metas e ações para o desenvolvimento, aplicação e consolidação da Gestão Participativa de Santa Juliana, além de se apresentar a justificativa, metodologia e os resultados esperados pelo projeto.

Em linhas gerais, o Plano desenvolvido para o Município de Santa Juliana é bastante objetivo, pois apresentou um diagnóstico conciso, esclarecendo a realidade do local e apresentando algumas situações problemáticas e outros casos onde já se buscaram alternativas. Para atingir o desenvolvimento sustentável, o Plano estabeleceu algumas metas, a serem alcançadas através de ações. Acredita-se que o documento é o ponto inicial de um processo de desenvolvimento, pois determinava um caminho ordenado a ser seguido, de forma que, no decorrer do mesmo, as ações propostas deveriam ter seus resultados analisados para dar continuidade ao processo ou rever o procedimento tomado.

1.3.2. Plano Básico de Sustentabilidade para São Sebastião do Alto/RJ

O Plano foi desenvolvido pela equipe do CREA-Rio, em março de 2001, em parceria com a Prefeitura e o Centro de Referência do Movimento de Cidadania pelas Águas em São Sebastião do Alto, além de contar com a participação de consultores externos e instituições. O Plano apóia-se nos conceitos alternativos de desenvolvimento, com base na sustentabilidade ecológica e melhoria de qualidade de vida. Visando reverter o quadro de empobrecimento que atinge o interior do estado do Rio de Janeiro, busca requalificar o espaço urbano e o rural, criando oportunidade de redução da exclusão social e uma maneira de fixar o trabalhador no campo e nas áreas rurais do município.

O município de São Sebastião do Alto localiza-se na região centro-norte fluminense, cuja ocupação ocorreu em função da exploração do ouro na segunda metade do século XVIII. Como a exploração não correspondeu às expectativas, os habitantes do local começaram a cultivar o café, criando o Arraial de São Sebastião do Alto. Em 1855 o antigo arraial, já elevado à categoria de Curato, em 1852, passava então a Freguesia, devido à importância da economia, que logo após a abolição da escravatura entraria em declínio. No entanto, em 1891, foi elevado à categoria de município, não pelo seu progresso crescente, mas pela dificuldade de administração que o governo do Município de Santa Maria Madalena (ao qual era subordinado enquanto freguesia) tinha de dirigi-lo, por falta de transportes.

Assim, a economia do município, até então baseada no café, passava a ser de pecuária extensiva de corte e leite, apresentando atualmente baixa produtividade e pouca demanda de qualificação de mão-de-obra. Esse modelo provocou um esvaziamento econômico na cidade, além de um impacto negativo da demografia, ao longo desses últimos 50 anos.

São Sebastião do Alto possui uma população de 8.400 habitantes, distribuídos em 40% na zona urbana e 60% na zona rural, sendo que a zona urbana desenvolve-se em dois núcleos de mesma escala. Apresenta uma área territorial de 372 Km² e 600 m de altitude na Sede. Devido a essa situação notam-se dois processos distintos de urbanização – um com forte influência do poder público municipal e outro com grande influência do setor produtivo agropecuário.

Tendo como objetivo a melhoria da eficiência e a redução de custos do desenvolvimento integrado do município, o plano busca a expansão das áreas de coordenação e cooperação entre os principais distritos do município e destes com agências governamentais regionais, municipais, estaduais ou federais.

Para tanto, foram estabelecidas pela equipe de elaboração do Plano, quatro metas a serem atingidas para a melhoria geral da região. A gestão participativa, como elemento estrutural do processo de planejamento, ocorreu na forma de audiências públicas das quais a comunidade participou, junto a outros grupos representativos e o poder local, conhecendo e compreendendo os problemas da cidade, como requisito para uma mudança de modelo.

O Plano realizou um diagnóstico com a situação atual do município no que tange aos recursos naturais, gravemente comprometidos em função da história de exploração local e da falta de infra-estrutura urbana, com deficiência no abastecimento de água, falta de tratamento de esgoto e destinação inadequada do lixo, prejudicando seriamente a qualidade de vida da população e a saúde pública.

Quanto aos aspectos econômicos, nota-se que no município, em maior parte rural, concentra suas atividades na pecuária bovina extensiva, com baixa produtividade e baixo padrão genético, sendo que o setor terciário vem “absorvendo” mão-de-obra em empregos temporários, subempregos, biscates, dentre outros. A falta de recursos hídricos compromete o desenvolvimento da agricultura, além da dificuldade de escoamento de produção.

Em relação aos aspectos culturais, com as escassas oportunidades de empregos, os filhos dos produtores são obrigados a buscar formação em outros centros e sem possibilidade de retornar devido à impossibilidade de aplicar seus conhecimentos então adquiridos, contribuindo para a queda do nível sócio-cultural da população.

Como patrimônio cultural, o município tem o histórico herdado da produção cafeeira, que é o elemento construtivo da identidade local, devendo ser recuperado e preservado através do Plano Diretor, como um monumento absorvido harmoniosamente pela paisagem urbana e rural, além de ser incluído nos roteiros turísticos.

Foram apresentadas no Plano as ações prioritárias, por onde se deveria iniciar o processo de requalificação do município. Através de reuniões com a comunidade foram identificadas algumas lideranças dispostas a interagir com o Plano, buscando a qualidade e aumentando sua eficiência. A equipe do Plano sugeriu a criação de uma Comissão Municipal da Cidade Auto-Sustentável, para ser o órgão gestor do plano, vinculado a outros conselhos. A criação de uma Base Cartográfica também se mostrou fundamental para que a população se apropriasse do seu território, conhecendo seus problemas ambientais, para assim planejar, preservar ou reconstruí-lo.

O Plano destacou, ainda, a valorização das áreas naturais em função da devastação que vem ocorrendo nas grandes cidades e áreas metropolitanas. Nesse sentido, defendeu a idéia de que, quando o processo de interiorização estiver mais intensificado, os municípios com território rural e os municípios de pequeno porte devem estar estruturados ou reestruturados, sendo então capazes de gerir os seus recursos, administrando a biodiversidade enquanto poder de decisão política.

Foram apontadas algumas vocações econômicas para o município – a agropecuária, o agroturismo e a exploração mineral – apresentando-se as possibilidades de exploração adequada e sustentável dessas três atividades de forma a gerar renda e qualidade de vida para a população local.

Além das ações apontadas anteriormente como prioritárias, o plano para o município de São Sebastião do Alto apresentou outras ações essenciais para recuperação ambiental e desenvolvimento econômico e social do município, enumerando as possibilidades de procedimentos para atingir os resultados esperados.

Notamos que este documento possui algumas diferenças em relação ao Plano Diretor desenvolvido para o município de Santa Juliana, no sentido que não apresentou um nível de detalhamento das ações propostas, por exemplo, na criação de projetos que poderiam conduzir o processo do desenvolvimento ou apontando as possibilidades de se atingirem as metas desejadas, nem determinou os prazos em que as possíveis ações poderiam ocorrer. Mesmo assim, o documento é todo fundamentado na realidade local e visa ao desenvolvimento auto-sustentado para a sua realidade.

Cumpramos destacar que o município de São Sebastião do Alto compartilha de situação semelhante ao município de Santa Juliana, visto que sua população não atinge a casa dos 20 mil habitantes. Para a Constituição Federal o município também estaria desobrigado de desenvolver um Plano Diretor. No entanto, para que possa ocorrer a

implantação de um projeto de auto-sustentabilidade, o planejamento e a gestão participativa do solo (urbano e rural) são elementos indispensáveis para o sucesso do Plano.

1.3.3. Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento Integrado e Sustentável (PLEDS) de Ponte Nova/MG

Ponte Nova localiza-se na Zona da Mata de Minas Gerais, e tem área territorial de 471,01 Km², limitando-se com os municípios de: Santa Cruz do Escalvado e Rio Doce, ao norte; Urucânia, Oratórios e Amparo do Serra, ao leste; Teixeiras e Guaraciaba, ao sul; Diogo de Vasconcelos, Acaiaca e Barra Longa, a oeste. Destes municípios, Urucânia, Rio Doce, Oratórios, Amparo do Serra e Santa Cruz do Escalvado foram distritos de Ponte Nova. Atualmente, o município de Ponte Nova possui três distritos: a Sede, Vau-açú e Pontal, além de contar com vinte e dois povoados na área rural (um número considerado, por nós, bastante expressivo).

A área urbana apresenta uma característica comum às cidades da Zona da Mata Mineira, conformada pelo seu relevo acidentado. A ocupação urbana pode ser identificada em quatro períodos diferenciados: a ocupação junto à primeira ponte da cidade e no alto do morro, onde foi erguida a primeira capela; já na virada do século XX, a ocupação passa a ser ao longo do rio e, especificamente, em Palmeiras; preenchimento de áreas remanescentes do vale do rio e Palmeiras/Guarapiranga, áreas baixas e encostas dos vales; momento mais recente, ocupação de áreas altas das encostas, preenchendo alguns vazios urbanos.

A população do município, segundo Contagem Populacional de 1996, (IBGE) dividia-se em 49.286 habitantes na área urbana e 9.316 habitantes na área rural, num total de 58.602 habitantes. A taxa média de crescimento anual verificada, no período de 1970 a 1996, foi de 1,9% para a população urbana e -2,0% para a população rural. No Censo de 2000, verificou-se uma redução de aproximadamente 30% na população rural do município, sendo 49.220 habitantes na área urbana e 6.083 habitantes na área rural, cuja causa não foi possível identificar na documentação consultada.

O Plano Diretor de Ponte Nova (utilizado para consulta e análise) foi apresentado em forma de cd-rom, de forma objetiva e organizada, e descreveu todo o processo de elaboração do plano, desde a sua discussão inicial (janeiro de 2001) até a conclusão da Lei do Plano Diretor, sancionada em 2003, e que teve como equipe responsável um grupo interno da Prefeitura Municipal, sendo: Nílcio Paulo Perdigão de Miranda (administrador de empresas) – Assessor de Planejamento e desenvolvimento; Alessandra Regina Gomes

(graduada em letras) – Coordenadora de Programas e Projetos; Germano Andrade Ladeira (arquiteto e urbanista, mestrando em geotecnia ambiental com foco em SIG aplicado ao planejamento urbano municipal) – assessor de desenvolvimento; Ricardo Gomes Barbosa (administrador de empresas) – assessor municipal; Yuri Assis Freitas (arquiteto e urbanista, mestrando em geotecnia ambiental com foco em SIG aplicado ao planejamento urbano municipal).

O documento analisado discorreu sobre a iniciativa da elaboração do plano, a partir das discussões para a instituição da política urbana, baseada na Constituição de 1988, artigos 182 e 183 e reafirmada com a promulgação da lei 10.257 – do Estatuto da Cidade, através do qual o meio político-administrativo é chamado a praticar ações visando ao bem público. Assim, o planejamento voltou sua atenção para os pequenos municípios do interior brasileiro, tornando-se um consenso o desenvolvimento de políticas públicas para o planejamento urbano municipal. E, no intuito de promover essas políticas, a Constituição estabelece o Plano Diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

Nesse contexto, verificamos que a elaboração do Plano Diretor para Ponte Nova/MG, apresenta suas particularidades enquanto postura político-administrativa e traz para o âmbito da discussão dos Planos Diretores um cenário específico que apresenta como foco de seu desenvolvimento o envolvimento popular, a conscientização das lideranças municipais, o trabalho participativo e um projeto elaborado e executado pelo próprio corpo técnico da administração municipal.

O conjunto de ações presentes no Plano busca a conscientização, tanto do poder público e lideranças quanto da comunidade, do caráter de “processo de planejamento”. A elaboração do documento visou, principalmente, à participação popular, instituindo um “processo” através do qual a equipe do Plano Diretor pôde contar com o auxílio comunitário na tarefa de produzir um documento fundamentado na realidade cotidiana, calcado no interesse da comunidade local, visando a um futuro melhor, conforme definições dos fóruns públicos, reuniões de trabalho e embasado pelos estudos e análises realizados.

A iniciativa do plano surgiu em dezembro de 2000, partindo da Administração Municipal, momento em que foi iniciado por ela, juntamente com a equipe técnica de elaboração do plano, o trabalho de sensibilização da população sobre a necessidade de se estudar a realidade do município e através deste, instaurar o processo do planejamento continuado. Cabe destacar que esse processo contou com grande participação da

comunidade, fato que deve contribuir sensivelmente para o sucesso do planejamento do município de Ponte Nova.

O processo de sensibilização da comunidade foi feito por meio de reuniões participativas, organizadas conforme um calendário e divididas por áreas afins, de forma que o interessado participasse inicialmente em áreas de sua atividade profissional. Foram montados e discutidos os grupos de trabalho sobre: Educação, Saúde, Assistência Social, Esporte e Lazer, Desenvolvimento Econômico, Agricultura e Meio Ambiente, Patrimônio Histórico, Turismo e Cultura e Espaço Físico Territorial, de onde se retirou a base de informações necessárias para o conhecimento da realidade local e a posterior organização do Diagnóstico. Para a obtenção das informações físico-territoriais, foco de atuação das leis do Plano Diretor, realizou-se um levantamento em campo, com registro de aspectos como: ocupação, gabarito das edificações, infra-estrutura urbana, e outros.

Depois de compiladas e analisadas as informações pelos Grupos Temáticos, foram organizadas as reuniões públicas de cunho setorial, destacando a importância da participação no processo para a validade do trabalho. Nesta segunda etapa do trabalho, o município foi dividido em 11 áreas afins, organizadas pela proximidade e caracterização morfológica dos bairros. As reuniões permitiam as trocas de informações e a manifestação das reivindicações locais. A partir da priorização dos onze painéis setoriais definiu-se o painel de prioridades do município, que associado ao diagnóstico elaborado, resultava na base geral para o desenvolvimento de ações e proposições que norteariam o Documento do Plano Diretor.

O Fórum Municipal, realizado em 2001 para discutir e definir as diretrizes de atuação do Plano Diretor de Ponte Nova, finalizava a terceira etapa dos trabalhos, cuja intenção era destacar o objetivo e o cenário desejado para Ponte Nova de 2016, descritos a seguir. Com essa definição de prazos, observamos que o plano proposto para Ponte Nova (PLEDS, 2001) apresentava, portanto, um horizonte de 15 anos para sua implantação.

- **Objetivo:** uma cidade de porte semelhante ao atual, na qual tenham sido solucionados todos os problemas atuais, podendo então crescer sem prejuízo do padrão alcançado, investindo desde já em vocação agrícola e industrial, ambientalmente sustentáveis e em cursos técnicos e universitários, para gerar oportunidades de trabalho e elevação da renda.
- **Cenário Desejado:** uma cidade sem exclusão social, atrativa, boa de se viver e de se visitar, com alto nível cultural, educação superior, melhoria substancial da renda per capita e população estabilizada.

Em fase posterior foram feitas as proposições de ações para atingir os objetivos comuns determinados. Devido a fatores como proporção, quantidade, variabilidade e tempo para execução das ações, estas foram classificadas em ações de curto, médio e longo

prazo, tornando necessária a reestruturação das comissões e conselhos existentes no Município.

Para o desenvolvimento de cada ação proposta, formaram-se grupos de trabalho para discutir e apontar soluções para as dez prioridades municipais, definidas juntamente com o objetivo e o cenário desejado para a cidade de Ponte Nova de 2016, no momento do Fórum Municipal, sendo que cada prioridade foi discutida separadamente, mas focando sempre a meta global.

Para melhor compreensão dos aspectos definidos como prioridade para o município, apresentaremos os resultados do Fórum Municipal do Plano Diretor de Ponte Nova, contendo as 10 prioridades do Município, com uma síntese das ações e diretrizes por áreas temáticas:

▪ *Infra-estrutura urbana:*

- Elaboração do Plano Diretor de abastecimento de água (redimensionamento levando em conta o seu crescimento).

- Criação de código municipal de águas (plano ambiental – meio ambiente); remanejamento da captação da água bruta a montante e monitoramento da distribuição da água e de sua qualidade.

- Remodelação paisagística da área urbana através da criação de corredores verdes e elaboração de um Plano Diretor de esgotos

▪ *Sistema viário:*

- Mapeamento da malha viária determinando os pontos críticos, visando à eficiente recuperação dos mesmos.

- Estudo das vias públicas para circulação de veículos leves/ pesados e nas vias que provoquem estrangulamento do trânsito, prevendo alternativas para ligações de bairro a bairro, evitando o congestionamento das vias principais.

▪ *Administração Municipal:*

- Criação de audiências públicas para acompanhamento de ações no setor (gestão pública) e garantir a aplicação efetiva da legislação urbanística/ postura/ e outros.

- *Segurança pública:*
 - Criação de parcerias entre a população e a polícia e efetivação do conselho de segurança pública.
- *Equipamentos Urbanos:*
 - Disponibilizar o espaço escolar/ similares para uso coletivo, implementando ações na área de lazer e cultura.
- *Aspectos Sociais:*
 - Integração entre secretarias municipais e capacitação dos conselhos como órgãos representativos;
 - Incentivo à criação de frentes de trabalho; acabar com o assistencialismo (lista única para distribuição de cestas básicas); política de estímulo ao associativismo.
 - Auxílio profissional (técnico) à Secretaria de Assistência Social (habitação) e regulação dos casos de habitação de baixa renda irregular em Ponte Nova, além de uma política de habitação rural (fixação do homem do campo).
 - Prevenção e combate ao uso de drogas.
- *Saúde:*
 - Fortalecimento do município como pólo regional (esse item deveria ser discutido junto ao Conselho de Saúde, entidades representativas de classes, parceiros).
 - Qualidade do atendimento da rede pública e privada e fortalecimento das unidades de saúde e dos programas de saúde preventiva.
- *Educação:*
 - Qualificar e valorizar os profissionais da educação dentro da realidade.
 - Formação de mão-de-obra em vários níveis, inclusive o “pós-médio”, dentro da necessidade regional.
 - Atualizar e renovar os currículos com abordagem de temas atuais e ou de realidade local, atentando para aspectos preventivos nas diversas áreas.
- *Meio ambiente:*
 - Desenvolvimento de um Plano Ambiental;

- Qualidade de vida do pedestre/ ciclista em relação ao trânsito, visando a aspectos de segurança e conforto e aproveitamento dos espaços urbanos (praças/ entradas/ margem do rio)

- *Geração de renda:*

- Treinamento de mão-de-obra para produção de artefatos voltados para higiene corporal e caseira (bucha vegetal).

- Organização da frente de trabalho dos confeccionistas (organização para produção).

O documento que tratou, especificamente, da Lei do Plano Diretor de Ponte Nova desenvolveu-se em quatro Títulos e três Anexos, sendo que os Títulos dividem-se em Capítulos e estes em Seções, a saber:

- Título I - trata das Disposições Preliminares, onde são feitas considerações, em quatro capítulos, sobre: os Fundamentos do PLEDS, a Função Social da Propriedade, o Espaço Humano e a Política Urbana.

- Título II – trata das Estratégias definidas para o município, sendo que cada um dos sete capítulos aborda uma estratégia: do Uso do Solo, da Estruturação Municipal, da Mobilidade Urbana, de Qualidade Ambiental, de Desenvolvimento Sustentável, Habitacional, e de Desenvolvimento Social. Cada capítulo subdivide-se em seções, em que são apresentados os programas propostos para aspectos referentes daquela estratégia.

- Título III – trata do Sistema Municipal de Gestão do PLEDS.

- Título IV – trata das Disposições Finais.

Os anexos I, II e III apresentam, respectivamente, o volume de estratégias, o glossário e a relação das prioridades apontadas pela comunidade, durante o processo de elaboração do PLEDS.

Como instrumentos de política urbana, o município de Ponte Nova estabeleceu como válidos:

- parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

- direito de preempção

- outorga onerosa do direito de construir e alteração de uso do solo com contrapartida prestada pelo beneficiário
- operações urbanas consorciadas
- transferência do direito de construir
- imposto sobre a propriedade territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo
- desapropriação com pagamento de títulos
- instituição de cobrança as concessionárias de serviços públicos pela utilização do domínio publico.
- sistema municipal de gestão do PLEDS, descrito no Título III desta lei.

Não foi apresentado no documento pesquisado um detalhamento maior sobre os instrumentos aqui apresentados como válidos para a política urbana no município de Ponte Nova. Essas especificações deveriam constar do documento que trata da Lei do Plano Diretor, onde seriam definidas as áreas passíveis de aplicação dos instrumentos acima citados, além das formas para sua aplicação. Consideramos necessária uma discussão mais aprofundada, que permita eleger os instrumentos de política urbana mais adequados ao porte e realidade desses pequenos municípios, que será realizada no Capítulo III (item 3.1.) sobre as adequações dos planos diretores (dos pequenos municípios) ao Estatuto da Cidade.

Na parte do documento de Ponte Nova em que são estabelecidas as chamadas Estratégias, o Plano Diretor descreveu alguns programas relacionados ao tema que contêm, por sua vez, projetos e ações para potencializar as estratégias. Esses projetos, no entanto, ainda não estavam definidos totalmente, a não ser por algumas ações citadas como parte do programa. Dessa forma, os projetos necessitam de um maior detalhamento visando à realização das ações, tanto em relação aos prazos (imediato, curto, médio ou longo), como à forma de execução das atividades, equipe ou grupos e parceiros responsáveis e sua continuidade.

Após a conclusão dessa etapa de elaboração e aprovação da Lei do Plano Diretor, a equipe responsável pelo trabalho passaria então ao desenvolvimento das demais leis que constituem o Plano, estando assim o Código de Obras, Código de Posturas, Lei do Parcelamento do Solo e Lei do Uso e Ocupação do Solo Urbano em fase de desenvolvimento.

A análise do Plano Diretor de Ponte Nova foi de grande importância para o nosso estudo, uma vez que o município insere-se na faixa populacional dos municípios com necessidade de elaboração de planos diretores, acima de 20 mil habitantes e, principalmente, por ter iniciado o processo de elaboração do Plano Diretor, desde a discussão inicial, com a participação da comunidade local, por meio de assembleias e reuniões públicas, despertando o interesse e o envolvimento das pessoas, na percepção e pela resolução dos problemas urbanos.

Entendemos que esse caminho é fundamental para a criação de condições efetivas de implantação do documento, fundamentado nas características do local. Entretanto, consideramos que a indicação dos instrumentos de política urbana, regulamentados pelo Estatuto, deve ser avaliada com maior precisão, para não se tornarem instrumentos muito complexos, de pouca compreensão pela equipe gestora e de pouca aplicabilidade no município, conforme sua realidade. Sabemos que os municípios de pequeno porte enfrentam grandes dificuldades em relação à capacitação das equipes administrativo-urbanas. Essa situação deverá ser considerada, uma vez que a equipe formuladora do Plano de Ponte Nova, atualmente integrante do governo municipal, não deverá se manter nessa situação por todos os anos de implantação e revisão do Plano Diretor.

1.3.4. Plano Diretor de Caldas Novas/GO

O plano pesquisado em meio digital (CD-ROM) apresenta-se dividido em itens que tratam dos seguintes temas, a saber:

- Apresentação e Diretrizes gerais propostas do PDCN;
- Lei da política urbana;
- Lei do Código de Edificações;
- Lei do Código de Posturas;
- Lei do Código Tributário;
- Lei do Conselho de Desenvolvimento Urbano;
- Lei do Parcelamento do Solo;
- Lei do Perímetro Urbano 2001 e Lei do Zoneamento.

O Plano Diretor desenvolvido para a cidade de Caldas Novas não contém, no conjunto dos documentos apresentados, um diagnóstico do município, para a melhor compreensão da realidade local, o que representa uma barreira para a análise da definição das estratégias demonstradas, assim como o grau de relevância das ações propostas.

No entanto, para melhor caracterização do local, consideramos pertinente trazer um panorama inicial do município, visto que o documento não o apresenta. Caldas Novas ocupa uma extensão territorial de 1.589,52 Km², e conta com uma população de 55.026 habitantes (IBGE, 2002), distribuídos em 95% na zona urbana e apenas 5% na zona rural. Destacamos o aspecto referente à taxa média de crescimento da população, que no período entre 1991-2000 apresentou um índice equivalente a 8,42%.

No entanto, se observarmos os índices relacionados à infra-estrutura urbana, o município de Caldas Novas não demonstra capacidade de recebimento de número tão expressivo de novos moradores, haja vista o serviço de esgotamento sanitário, que apresenta um índice extremamente baixo – 42,7% dos domicílios atendidos, enquanto o abastecimento de água ocorre em apenas 69,3% das residências. A coleta de lixo, entretanto, atende a quase a totalidade da população – 96,8%. Também não foi possível confirmar a maneira como ocorre essa coleta de lixo e se os despejos são conduzidos a locais adequados e seguros, tanto para a saúde da população como para o meio ambiente.

É importante lembrar que, sendo Caldas Novas uma cidade essencialmente turística, a principal atividade econômica desenvolvida no município é referente aos serviços, representando 52,1% do valor do PIB municipal. A atividade industrial contribui com 43,2% da economia, voltada à produção de produtos cerâmicos e à agropecuária, com índice bem inferior, representando 4,6% do PIB municipal.

Destacamos que o Plano Diretor elaborado para o município de Caldas Novas apresenta problemas, tanto em relação à metodologia utilizada para o desenvolvimento do documento quanto à utilizada para a apresentação final, pois não constitui um documento objetivo, sendo, no máximo, uma compilação de diversas informações, associadas de maneira equivocada para servir como um instrumento de política urbana.

Na análise dos documentos que constituem o Plano Diretor foi detectado que estes contêm uma série de erros gráficos, tanto de ortografia quanto de concordância verbal, situação inadmissível para um documento de uso público, que deve servir ao município em forma de lei. Os vários arquivos digitais que constituem o documento Plano Diretor de Caldas Novas também não apresentam os responsáveis pela sua elaboração, ou seja, a

equipe realizadora, a não ser os “parceiros” (participantes de algumas reuniões citadas), nem a administração municipal atuante no momento da realização do Plano, em 2003.

Após a apresentação resumida do município, passaremos ao conteúdo do Plano Diretor de Caldas Novas.

As diretrizes definidas para o desenvolvimento da cidade Caldas Novas foram apresentadas como eixos de ação – cinco no total, e que deveriam ser aplicadas pelas próximas administrações, como veremos a seguir:

- *Inclusão Social – assegurar a população seus direitos básicos de cidadania (eixo 1).*
- *Qualidade de Vida Urbana - propiciar à população uma cidade com qualidade ambiental, acessível, segura e bonita (eixo 2).*
- *Modernização Administrativa - aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos municipais (eixo 3).*
- *Participação Cidadã - ampliar os canais democráticos de relação entre a Prefeitura e a comunidade, criando instâncias de debate, deliberação e fiscalização das ações do governo (eixo 4).*
- *Futuro da Cidade - apontar e construir alternativas de desenvolvimento da cidade, articuladas com ações de âmbito regional (eixo 5).*

A partir da apresentação dos eixos de ação, o Plano Diretor de Caldas Novas estabeleceu diretrizes e propostas de ação para cada um deles sem, contudo, detalhar as ações nem propor projetos em que estas pudessem ser aplicadas. O documento sugeriu alguns programas, que deveriam ser criados para a concretização das ações propostas sem estabelecer as prioridades de ação, nem mesmo os prazos, por ordem de necessidade e de organização do município.

Como o documento é desenvolvido de forma pouco objetiva, sem seguir uma ordem de formatação padrão, encontramos grande dificuldade para o entendimento de quais itens seriam principais (como título), quais deveriam ser secundários como subitens (subtítulos) e, portanto, quais aspectos deveriam ser considerados conteúdo prioritário.

Na parte do documento que abordou as diretrizes para Caldas Novas, em alguns aspectos, como por exemplo - Saúde, as diretrizes foram apresentadas individualmente, e para cada uma, desenvolvidas várias ações. No caso do setor - Educação, o plano utilizou uma formatação em sub-itens, sendo que para cada sub-item apresentado foram propostas várias diretrizes e várias ações. Quanto ao aspecto referente à Qualidade de Vida, a

apresentação é extremamente confusa, pois o documento cria sub-itens, numerações desordenadas, sendo estabelecidas várias diretrizes e ações, sem definir prioridades e nem mesmo formas de aplicação e realização das ações propostas. Ainda nesse item, o Plano Diretor apresentou propostas de zoneamento, estabelecendo áreas de desenvolvimento rural e urbano e suas classificações.

Faremos aqui um parêntese, citando o documento do Plano Diretor de Ponte Nova, que fez uma consideração na página 10, no arquivo 1.5 – nomeado Equipe_síntese_processo Plano, momento em que apresentou uma síntese do processo de Elaboração do PLEDS, sobre a facilidade de elaboração dos planos diretores: “Aprovar o Plano Diretor de um Município não é tarefa das mais difíceis quando este não é colocado em prática”. (PLEDS, 2003, p:10)

Nesse sentido, percebemos que o Plano Diretor de Caldas Novas foi desenvolvido obedecendo a uma determinação da Lei, porém sem tomar conhecimento da verdadeira importância e função de um Plano Diretor. A começar pela equipe de elaboração, que não é sequer citada no documento, para informação ou mesmo para a responsabilização pelo documento produzido, configurando-se como um documento amador e com pouco respaldo técnico ou político.

Além disto, não foi desenvolvido de fato junto com população, apesar de citar alguns encontros com vários “parceiros”, (o que não fica também explícito, se as participações foram para contribuição técnica ou financeira para a elaboração do Plano) e muito menos o plano foi formulado de maneira consciente da realidade do município, na tentativa de resgatar a identidade e responsabilidade da população, como principal agente efetivador do Plano e, essencialmente, do município, como agente facilitador do processo de planejamento.

Através da apresentação desses planos foi possível verificar que quanto mais o município tiver consciência de sua realidade e clareza de objetivos rumo ao seu desenvolvimento, mais rápida e satisfatoriamente poderá alcançá-lo. Destacamos também que, além do conhecimento da situação e recursos técnicos de informações, é fundamental que haja uma equipe técnica capaz de conduzir o processo do planejamento desde a elaboração do plano até a redação final, e depois seu acompanhamento.

Mas o mais relevante para que ocorra o desenvolvimento equilibrado do município, pautado nas necessidades reais da sua população, é a conscientização desse grupo tão diverso quanto desarticulado – de habitantes/moradores, investidores, administradores e o seu envolvimento efetivo nos debates públicos (como prevê o Estatuto da Cidade),

discutindo os problemas urbanos visando à elaboração de propostas corretas, viáveis e fundamentadas, que possam equilibrar os interesses das diferentes classes que compõem a cidade e estruturar o desenvolvimento urbano com qualidade de vida.

No Capítulo II, apresentaremos uma caracterização do município de Tupaciguara, bem como o Plano Diretor desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, para esclarecer sobre a realidade desse município, objeto do nosso estudo, demonstrando a ineficiência das políticas públicas locais, além de confirmar a necessidade de elaboração de planos conscientes e competentes, superando a fase dos planos diretores elaborados em série.

2. TUPACIGUARA: a Caracterização de um Município de Pequeno Porte no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba

No Capítulo I apresentamos um panorama do planejamento urbano no Brasil, experiências de alguns planos diretores já realizados em grandes e pequenos centros urbanos, demonstrando no contexto da urbanização brasileira, a situação dos municípios de pequeno porte.

Neste Capítulo, abordaremos especialmente o município de Tupaciguara por nós selecionado para estudo em função de uma pesquisa anterior, realizada para conclusão de curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo e que deu origem a este trabalho, mais ampliado. Além disso, o grande vínculo estabelecido com o município (familiar, profissional) permitiu um acompanhamento do processo de estagnação (e até mesmo, retrocesso) que Tupaciguara tem enfrentado nos últimos anos.

Será apresentada uma caracterização do município de Tupaciguara, em todos os aspectos que o compõe, desde seu surgimento como vila até a sua transformação em Município, em 1911, além do processo histórico de formação e desenvolvimento econômico, sócio-cultural, político e administrativo, possibilitando a visão da necessidade de um órgão planejador e estruturador do desenvolvimento de um determinado município.

A seguir, apresentaremos o Plano Diretor de Tupaciguara, desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, em 1992, para permitir a compreensão desse modelo de plano, tão difundido nos anos 1980 e 1990. O Plano Diretor de Tupaciguara não foi implementado nem utilizado pela administração que o encomendou, e sequer teve sua existência divulgada, tornando-se um instrumento inútil.

Podemos perceber ainda, na apresentação do Volume 2, item 2.1, que o Plano Diretor de Tupaciguara é um documento realizado nos chamados *moldes-padrão*, em que as informações coletadas voltavam-se em forma de propostas pré-estabelecidas, semelhantes àquelas dirigidas a outras cidades, que tiveram seus planos diretores desenvolvidos durante o mesmo período (Plano Diretor de Montes Claros, 1994) e que nem sempre compartilhavam da mesma realidade.

Optamos por apresentar o Plano Diretor de Tupaciguara, com todo seu conteúdo, como forma de registro e contribuição para divulgar o documento, visto que ele não está facilmente disponível para pesquisa. No entanto, procuramos comentar o conteúdo do plano, bem como a maneira adotada para a abordagem dos aspectos tratados, além da

formatação final do documento como um todo, que foi, sem qualquer dúvida, de pouca qualidade, para pesquisa de tamanha importância.

No próprio texto de Introdução ao Volume 1 do plano (1992, s./p.) foi escrito que: “a avaliação custo-benefício do documento foi um fator tão ou mais relevante que a necessidade de clareza” das informações nele presentes, sendo rigorosamente analisadas as reais necessidades das informações para o benefício do resultado. Ademais, o documento procurou atender a um aspecto político no sentido de que deveria ser um instrumento que servisse às negociações de apoio financeiro e técnico junto às instâncias governamentais, em níveis superiores.

2.1. Tupaciguara: uma caracterização geográfica

A caracterização de Tupaciguara servirá como orientação para a proposta final deste estudo, visto que o município apresenta um conjunto de problemas associados à sua formação histórica e influências sofridas por acontecimentos ocorridos em nível nacional, como por exemplo, o fator urbanização, decorrente de uma industrialização que contribuiu mais para o desenvolvimento de centros urbanos mais estruturados, deixando para trás municípios como o de Tupaciguara. Esta apresentação serve também para demonstrar a falta de capacitação dos gestores públicos municipais, verificada pela ausência de ações eficientes e integradas, que privilegiaram quase sempre as classes sociais mais abastadas, principalmente em um município formado por grupos de coronéis ligados à lavoura e a pecuária.

2.1.1. Aspectos Históricos

A região onde se situa o Município de Tupaciguara foi habitada, primitivamente, pelos índios Caiapós e atravessada, em 1722, pela bandeira de Bartolomeu Bueno da Silva - o Anhanguera. Para proteger-se dos ataques aborígenes, Anhanguera edificou dezoito aldeias em sua rota alojando nelas índios de várias tribos, principalmente Bororós oriundos de Mato Grosso. Desbravada, assim, a região, teve início a colonização, com a divisão das terras em sesmarias. Em 1841 foi fundada a Vila por competência de D. Maria Teixeira, natural do Estado de Goiás. Desde este tempo, a povoação, que então começara com alguns ranchos e uma pobre capelinha, foi crescendo paulatinamente, sem acidentes notáveis.

Nesse período, a Vila era chamada de N. S. Abadia do Prata sob a jurisdição da Freguesia de Monte Alegre. Pela lei n.º 900 de 3 junho de 1858 foi elevada à categoria de Freguesia, passando a Distrito de Abadia do Município do Prata. Por volta de 1861/1862, por iniciativa e patrocínio de Francisco José de Santana, foi construída a Igreja da Matriz de N. S. da Abadia, no mesmo local onde se erigiu a primeira capela em 1842. Em 21 de outubro de 1870, por determinação do então Bispo de Goiás, D. Joaquim foi nomeado Vigário desta Freguesia. Em sua primeira missa como Vigário da paróquia, Padre Joaquim sugeriu que o local deveria ser batizado como Freguesia de Nossa Senhora da Abadia do Bom Sucesso.

Em 1889, com o advento da República, a Freguesia de N. S. de Abadia do Bom Sucesso foi transformada em Distrito de Paz, incorporada ao Município de Monte Alegre sendo nomeado como primeiro serventuário do Cartório de Paz, Adeodato Rosa Medeiros. Pela lei de n.º 556 de 30 de agosto de 1911, é criado o município de Abadia do Bom Sucesso em terreno desmembrado do município de Monte Alegre com incorporação do Distrito de Mato Grosso, ratificando a demarcação das suas divisas ou limites. Nessa época, a Vila contava com uma população de, aproximadamente, 1.500 habitantes. Numa descrição do município à época, a imagem era a seguinte:

Abadia do Bom Sucesso era assim, mas... a vastidão territorial do seu município, a fertilidade e a riqueza de suas terras, a coragem, iniciativa, energia, tenacidade e grandeza de alma de seu povo, tudo, tudo num conjunto harmonioso de grandiosidade disciplinada, animava a esperança de melhores dias e de um futuro próspero e bonançoso (TEIXEIRA, 1962, s./p.).

Em 1912, é eleita a Primeira Câmara Municipal da Abadia do Bom Sucesso e concluído o Paço Municipal, tendo ocorrido, em 1º de junho do mesmo ano, a Posse da Vila e instalação do Poder Administrativo Municipal. Com o crescimento da Vila, surgiam novos estabelecimentos como o Hotel D. Josina de Paiva, o cinema (1913), o Clube Teatral e Recreativo “César Gastão” (1915), o primeiro consultório médico, sob a responsabilidade do Dr. Armando Araripe (1917), além da inauguração do ramal rodoviário que ligava Xapetuba - Abadia (hoje Tupaciguara) (1914). Surgem também, nesse período, o Matadouro Municipal (1919), no logradouro do córrego Poção, e um grupo escolar (1922) que teve vida efêmera. Em 1923 é inaugurado o grupo escolar “*Artur Bernardes*”, cujo diretor era Delfim José Pereira.

Em 7 de setembro de 1923, pela lei de n.º 843, foi mudado o nome de Abadia do Bom Sucesso para o de Tupaciguara, cuja tradução do tupi-guarani significa: Terra da Mãe de Deus. Em 1924, é fundada a Companhia Força e Luz Tupaciguarense, com a instalação

da usina na Cachoeira de Rio Bonito. A companhia teve como fundador, incorporador e supervisor da empresa, no seu primeiro ano, o Sr. Longino Teixeira e como engenheiro projetista e orientador técnico o Dr. Jales Machado Siqueira.

Em 1925 foi criado o termo Judiciário de Tupaciguara, que teve como primeiro Magistrado o Dr. Francisco Pottier Monteiro sendo, no mesmo ano, a Vila de Tupaciguara elevada à categoria de cidade. Devido à elevação de Tupaciguara à categoria de Comarca, em 1936, foi nomeado para o cargo de Juiz de Direito o Magistrado Dr. Geraldo Ferreira de Oliveira. Na época da criação, o município era constituído de dois distritos: o da sede e de Mato Grosso. Este último foi suprimido por decreto de lei em 1938 tendo sido criado o Distrito de Araporã (emancipado em 1993).

No ano de 1932, conforme estatística, a população de Tupaciguara contava com 16.100 habitantes (7 habitantespor Km²), e a cidade apresentava um comércio regularmente organizado, com uma indústria incipiente. O destaque especial era para as atividades pecuária e indústria pastoril que constituíam as maiores fontes de riqueza para o município. Topograficamente bem situada, a cidade de Tupaciguara tinha “ruas geralmente bem alinhadas, muitos prédios de construção recente, alguns de belo estilo”⁸, apresentando um aspecto organizado e agradável.

O município apresentava, naquele tempo, um desenvolvimento rápido, na ânsia de progresso onde “pouco a pouco vão desaparecendo os vestígios da velha povoação de Abadia do Bom Sucesso, para dar lugar a uma cidade nova, simétrica de linhas elegantes, confortável e movimentada.”⁹

Por volta de 1962, o número de habitações existentes no perímetro urbano era de 2.450. Em comparação às 148 habitações da época de sua emancipação, houve uma média de 46 construções ao ano, em 50 anos de independência. Atualmente, passados 93 anos da sua criação, o município possui cerca de 7.148 domicílios permanentes na área urbana. (IBGE, 2001)

Assim, decorridos 50 anos, o perfil de Tupaciguara era marcado por:

Uma comarca com o seu aparelhamento judiciário completo, um belíssimo e suntuoso Edifício de Fórum e uma Cadeia Pública à altura desta comunidade; [...] Dois Ginásios instalados em prédios próprios podendo concorrer com os melhores do Estado; Três Grupos Escolares, um Curso de Comércio; Escolas Municipais e Particulares; Ginásio Espírita com edificação própria e quase terminado; [...] Um suntuoso e confortável

⁸ TEIXEIRA, 1962, s./p.

⁹ idem.

edifício onde se instalou a Prefeitura Municipal local; Ruas, calçadas e paralelepípedos e arborizadas; [...] Rede de água e esgoto; [...] Iluminação farta e energia elétrica abundante; [...] Rodovias excelentes ligando-se as cidades vizinhas a vários pontos do município; Telefone, Telégrafo Nacional, Rádio - emissora, Gabinete de Rádio-Amador; [...] Cinemas, clubes, praça de esporte, campos de jogos, achando-se em construção um moderno e espaçoso clube; [...] Várias oficinas, postos de gasolina e de assistência às viaturas; [...] Várias pequenas indústrias; [...] Casa de Saúde, Postos de Saúde, hotéis, pensões, etc.; [...] Médicos, advogados, engenheiros e professores; [...] Campo de pouso para aviões; [...] Diversas máquinas de beneficiar arroz; [...] Grandes armazéns para estocagem de cereais, ensilamento e imunização; [...] Agricultura mecanizada, desenvolvida e arrojada; [...] Pecuária do melhor gabarito, fornecendo produtos para o corte e reprodução; [...] Agências de bancos: do Brasil, Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais; Banco Real de Minas Gerais, Mineiro da Produção; [...] Comércio ativo, de bom gosto, rico de capital e de iniciativas; [...] Cerâmica modernizada; [...] Uma associação rural que lidera com inteligência e argúcia os interesses vitais do município e dos seus associados; [...] renda municipal hoje atinge a casa dos milhões (TEIXEIRA, 1962, s./p.).

Após a comemoração dos 50 anos cidade, Tupaciguara recebeu vários melhoramentos, tanto na área de infra-estrutura urbana (construção de galerias pluviais, da Estação de Tratamento de Água, calçamento) quanto na área de assistência social (construção de escolas, conjuntos habitacionais, creches comunitárias e clínica), verificando-se um crescimento razoável da área urbana.

Nota-se, no entanto, em 93 anos de existência, a ausência de um direcionamento do desenvolvimento, uma vez que os recursos destinados ao município são aplicados em ações isoladas, decorrentes da falta de planejamento urbano, desencadeando uma série de problemas de todas as ordens. Na área industrial houve uma possível estagnação, devido à falta de incentivo para a instalação de indústrias no município, provocando um distanciamento econômico deste em relação a outros da microrregião do Triângulo, que datam do mesmo período de formação.

Conhecida essa realidade, observamos que o desenvolvimento do município (com qualidade de vida) encontra alguns problemas ambientais como, por exemplo, a degradação de recursos naturais, visto que a cidade é cercada por córregos (Figuras 5 e 6) que não são protegidos por qualquer legislação de uso e ocupação do solo e nem de preservação ambiental. Outro problema verificado foi a precariedade das moradias populares que, apesar do pequeno número de habitações, apresentam grandes carências quanto à infra-estrutura (serviços de água, esgoto, luz, pavimentação) bem como deficiências em outros setores, que deveriam estar acessíveis a toda a população, como educação, saúde, cultura.

FIGURA 5 – Tupaciguara: Córrego Cachoeirinha



Autor: TOMÁS, L. R., 2004.

FIGURA 6 – Tupaciguara: Córrego do Poção



Autor: TOMÁS, L. R., 2004.

2.1.2. Aspectos Físicos e Ambientais

O Município de Tupaciguara situa-se ao norte do Triângulo Mineiro, integrando a microrregião de Uberlândia. Tem uma área de 1826 km² (IBGE, 2000), dos quais 373,4 foram inundados pelas águas da barragem de Itumbiara. Fazem limite com Tupaciguara os municípios de Centralina, Monte Alegre de Minas, Uberlândia, Araguari, o estado de Goiás e Araporã. A sede municipal está localizada a 890 m de altitude e tem como coordenadas geográficas 18° 35'49" latitude Sul e 48° 41'59" longitude oeste, dista 67 km de Uberlândia, 66 km de Monte Alegre, 607 km de Belo Horizonte, 644 km de São Paulo (capital), 527 km de BSB (Via Itumbiara). Destacamos que a cidade de Tupaciguara apresenta um perímetro urbano bastante inferior ao limite do município, como pode ser observado na Figura 7.

O substrato rochoso do município pertence a cinco unidades geológicas principais. No extremo leste, nordeste e norte ocorre o embasamento granito-gnáissico, datado do Arqueozóico, formando a base sobre a qual se depositaram todas as rochas sedimentares da região. Sobre o granito-gnaiss, assenta-se o arenito Botucatu, datado do Cretáceo Inferior. Sua ocorrência é restrita a uma faixa mais ou menos contínua e estreita, com direção sudoeste-nordeste, localizado a noroeste do município. A sudeste, leste, noroeste e restante das porções norte e nordeste, distribuem-se os basaltos Serra Geral, também do Cretáceo Inferior. Sobre estes, assentam-se, na porção central do município, os arenitos conglomerados e argilitos da formação Bauru, datada do Cretáceo Superior.

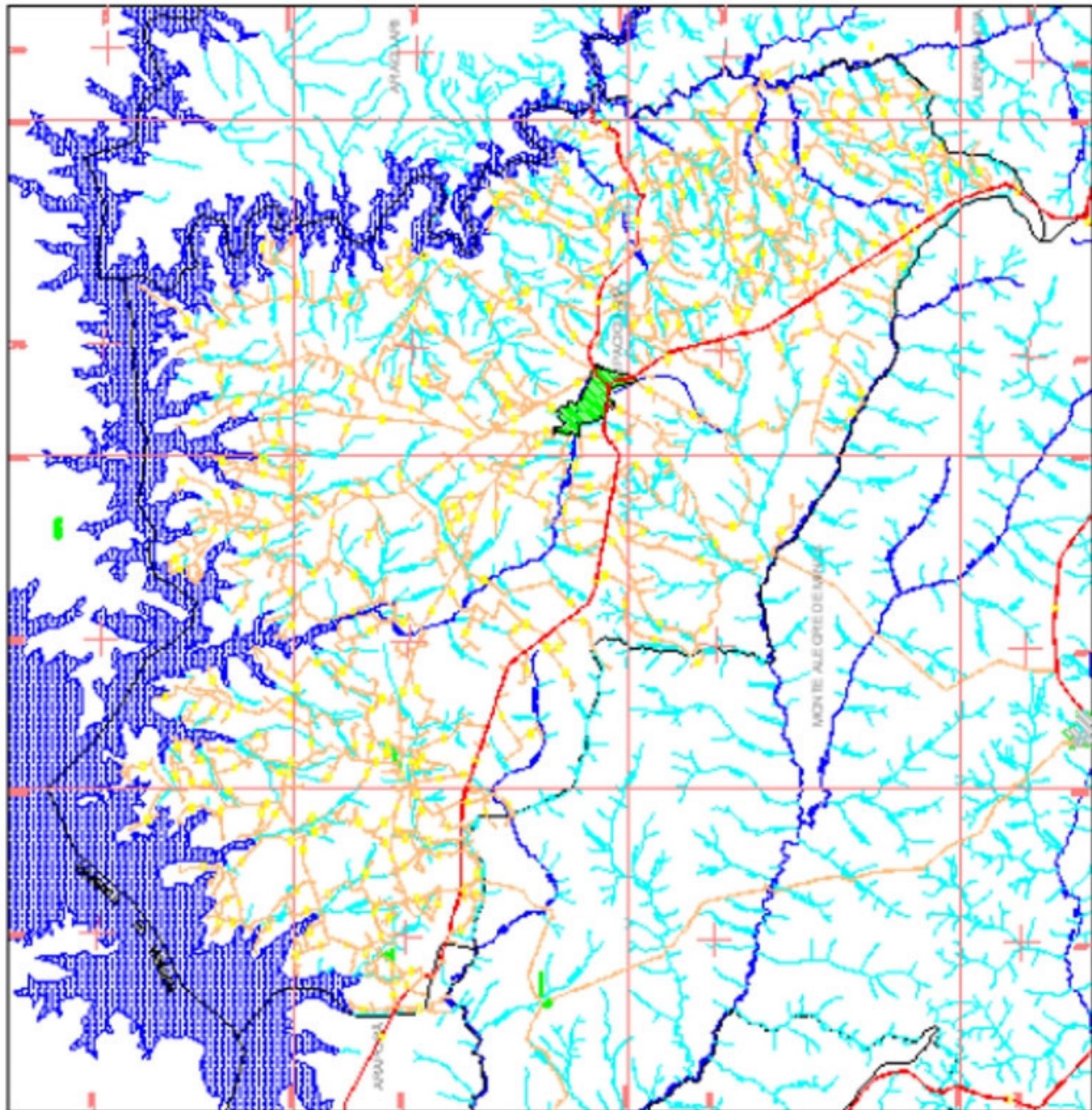


FIGURA 07: MUNICIPIO DE TUPACIGUARA
- LÍMITES -

LEGENDA

- PERIMETRO HIDROGRAFICO
- LIMITE MUNICIPAL
- RODOWAS ASFALTADAS

Do ponto de vista morfoclimático, a atuação dos processos químicos e mecânicos é atenuada em função da alternância de estações. Durante o verão, úmido, predominam os processos de intemperismo químico, enquanto no inverno, seco, atuam mais os processos mecânicos. Morfoestruturalmente, a área pertence ao “domínio dos relevos modelados em rochas sedimentares”, que faz parte do Planalto Ocidental Paulista (IBGE, 1977).

O relevo do município é diversificado em termos de forma, refletindo não só a variação litológica-estrutural existente, como também o controle desta sobre os efeitos de climas passados e presentes. As superfícies mais elevadas, representadas por chapadas residuais, de forma tabular, resultantes da atuação de processos de pediplanação no passado, ocorrem ao sul. Essas superfícies apresentam topos largos, elaborados sobre rochas da formação Bauru, e recebem, localmente, a denominação de serras, dentre as quais se destacam a da Descarga e a da Confusão. As serras fazem parte de uma mesma superfície, separadas em segmentos pela erosão fluvial, que abriu vales, cortando-as em unidades menores, que constituem, hoje grandes interflúvios. As maiores cotas altimétricas do município, 900 a 920 metros, ocorrem nessas porções, sendo que o ponto mais elevado, 920 metros, encontra-se localizado a montante do Córrego Samambaia, quase no limite de Monte Alegre de Minas.

Nas cotas compreendidas entre 900 e 800 metros, ocorrem chapadas e chapadões de topos largos, quase planos, e vertentes longas e pouco inclinadas. Também modelados sobre as rochas do arenito Bauru, formam interflúvios, como a serra do Brilhante, com vertentes muito dissecadas pelo entalhe da drenagem. A passagem desse conjunto elevado do relevo para as partes baixas é feita através de rupturas acentuadas que se configuram como um extenso “front”, voltado para os vales do Rio das Pedras (leste), Rio Araguari (nordeste) e o Rio Paranaíba (norte).

As rochas mais resistentes impedem entalhe mais rápido das paredes do “front”, criando, portanto, condições para o aparecimento de trechos de corredeiras ou encachoeirados (Figuras 8 e 9), como aqueles encontrados no Ribeirão José Vicente (Cachoeira dos Costas) e no Rio Bonito (Cachoeira Juca Cunha). Os vales são encaixados e a leste no domínio do granito-gnaiss a erosão modelou colinas convexas e policonvexas, com vertentes longas, formando esporões que funcionam como pequenos divisores entre os inúmeros cursos de água que vão alimentar a drenagem principal.

FIGURA 8 – Tupaciguara: cachoeira

Fonte: CEPEDE, disponível em <http://www.cepede.org.br>

FIGURA 9 – Tupaciguara: cachoeira

Fonte: CEPEDE, disponível em <http://www.cepede.org.br>

As cotas abaixo de 600 metros marcam de novo o domínio das chapadas quase tubulares, de topos extensos e vales pouco encaixados. Estas são intercaladas, algumas vezes, por colinas convexas (a leste e nordeste) ou mesas (ao norte), que constituem remanescentes de uma superfície mais elevada. As menores altitudes do município são encontradas a oeste, sendo que a cota altimétrica mais baixa ocorre na várzea do Rio Piedade (455 metros), antes de sua confluência com o Rio Paranaíba. A grande diversificação geológica e geomorfológica existente entre essas várias porções de relevo promove uma variação na ocorrência de processos erosivos e de movimentos de massa no município. No domínio das chapadas e chapadões a declividade pouco acentuada e a relativa permeabilidade do terreno, associada às práticas corretivas de manejo do solo, reduzem bastante a atuação erosiva.

O município apresenta uma grande variedade de tipos de solo. Entre eles destacam-se os latossolos vermelho-amarelo, textura muito argilosa, formados a partir do material argiloso que cobria o Arenito Bauru. Foram, originalmente, recobertos pelo Cerrado Tropical Caducifólio. Ocorre ainda no município, sob forma de manchas isoladas, os cambissolos e os solos hitólicos, que apresentam como principais características a insuficiência de fertilidade e susceptibilidade à erosão. Grandes porções de solos agricultáveis ao norte do município, foram no entanto, inundados com a construção da represa de Itumbiara.

A rede de drenagem do município pertence à bacia do Rio Paranaíba. Ela é densa, especialmente a leste, onde se mostra bastante encaixada, com rios apresentando um padrão arborescente. As encostas são mais ravinadas do que no restante do município, sendo que a proximidade do “front” com os vales do Rio das Pedras e Araguari determina,

nesse local, a ocorrência de afluentes relativamente pouco extensos, se comparados com a drenagem em geral.

O Rio Paranaíba, que corre de leste para oeste e que, após receber as águas do Rio Corumbá, toma a direção sudoeste, constitui o principal rio do município e da região. Forma o limite norte e noroeste do município e do estado de Minas Gerais com Goiás, recebendo, a noroeste, as águas do Rio Araguari, que correm de sudeste para noroeste, separando Tupaciguara de Araguari.

Ao norte do município, depois da confluência do Rio Araguari, o Rio Paranaíba recebe como principais afluentes o Ribeirão da Cachoeira, formado por inúmeros córregos, entre os quais destacam-se o da Vazante, Boqueirão e da Mata e os Córregos dos Brejos, Confusão, Capoeirão e Melancia. A oeste, seu principal afluente é o Rio Piedade, que corre de sudeste para noroeste e recebe as águas do Ribeirão Passa Três, que forma, juntamente com o Ribeirão Sucuri ou Grande, o limite sul do município. Ainda a oeste o Rio Paranaíba tem como afluentes menores os Córregos Bálamo, do Mutum, Emboaba, do Barroso e do Machado.

A vegetação natural do município era formada por cerrados (Floresta Xeromorfa), cerrado tropical caducifólio, floresta tropical sub-caducifólia e, secundariamente, pelas matas, galerias e veredas. A intensa ocupação dos solos por atividades agropastoris, característica dos municípios do Triângulo Mineiro, provocou não só profundas alterações como, muitas vezes, eliminou quase completamente a antiga cobertura vegetal, modificando também os ecossistemas existentes.

A vegetação representa elementos essenciais para o equilíbrio ambiental, principalmente no caso das matas próximas às nascentes, preservadoras e responsáveis pela manutenção de fluxo constante de água durante todo o ano. Entretanto, restam hoje no município somente remanescentes da antiga cobertura, que ocorreu sob a forma de capões de mata, como aqueles encontrados na Serra do Café, dos Bois e nas regiões da Caridade e Piedade; de manchas de cerradão, como as que cobrem as vertentes dos Córregos da Encruzilhada, Buriti do Fogo e Brilhante; de cerrado degradado, como nas proximidades da sede do município; de trechos de mata galeria, como os que acompanham os Córregos Porteirão, Encruzilhada e Lajeado; de veredas que ocorrem principalmente nos Córregos de Lajeado, Buriti do Fogo, Mutum, Machado, Grota Bacana, Bálamo, Boqueirão, dos Bois e da Vereda.

As características do clima de Tupaciguara permitem enquadrá-lo como Aw, na classificação de Köppen. A temperatura média anual fica em torno de 22°C, com máxima de

34°C e mínima de 15°C. O clima tropical predomina em toda a área territorial do município, com chuvas concentradas de novembro a janeiro, sendo outubro, novembro e dezembro os meses mais quentes (IBGE, 2000). Esta distribuição e as temperaturas elevadas são responsáveis pela ocorrência de um período de déficit seguido de outro com excesso de água no solo. Destacamos que, segundo dados do IBGE (1990), as médias térmicas dos meses mais quentes estavam entre 24 e 25 °C, e as dos meses mais frios em torno de 19 °C. Em relação às chuvas estas concentravam-se no semestre outubro-março, que recebiam em média 85% do total anual médio, 1450 mm (cidade). Fica assim comprovado que a devastação da vegetação natural, muito contribuiu para a alteração do microclima do município.

As condições ambientais do município encontram-se muito aquém do estágio ideal, apesar da lei municipal de proteção ambiental contida no Título IV, Capítulo IX da Lei Orgânica do Município de 06 de abril de 1990. Essa situação reflete a carência de uma política mais eficiente e rigorosa, principalmente quanto ao zoneamento ambiental do Município. Existem áreas no Município extremamente importantes para a manutenção da qualidade de vida da população e que vêm sendo degradadas, ao longo de sua ocupação, gerando danos irreversíveis para o equilíbrio ecológico.

Os voçoramentos (sulcos profundos causados pela incisão linear da água e alargados por deslizamentos laterais) não ocorrem de maneira extensiva, mas já estão presentes em algumas vertentes, como as da Serra dos Bois, a montante do Ribeirão Passa-Três, nas do Córrego Douradinho e nas do Rio Bonito. As voçorocas (um tipo de erosão acelerada), quando não contidas em fase inicial, tornam a área afetada improdutiva para o cultivo e difícil para o manejo. Dessa forma, todas essas áreas que sofreram a ação erosiva e de movimentos de massa deverão adotar medidas de contenção e de recuperação do solo. Nas encostas de declives menos acentuados, mas com problemas erosivos ou de movimento de massa, deve ser usado o plantio em curva de nível. As pastagens também deverão contar com os cuidados de manutenção regular, além da limitação do número de cabeças de gado por hectare.

Nas áreas inundadas pela represa de Furnas (divisa com Goiás), o município perdeu parcialmente alguns vales, bem como totalmente outros, alterando o nível de base da área e inundando, também, áreas com grande potencial agricultável. No entanto, criou-se um novo potencial com a construção da barragem: o de turismo ecológico, que deverá receber incentivos e uma política séria de exploração ou, melhor dizendo, de manejo de seus recursos. Verificamos que o Lago de Furnas, como é chamada a represa, (Figuras 10 e 11), bem como a Cachoeira dos Costas possuem pequena infra-estrutura de serviços para

atendimento do turista. Porém, ainda não há no município, de forma geral, uma política ambiental que possa orientar as ações e investimentos, conduzindo a um processo de utilização regulada e equilibrada entre homem e natureza, sendo para tanto necessária a elaboração urgente de um Plano Diretor para o município, contemplando uma legislação para a proteção ambiental.

FIGURA 10 –Tupaciguara:Lago de Furnas



Autor: TOMÁS, L. R., 2003

FIGURA 11 – Tupaciguara: Lago de Furnas



Autor: TOMÁS, L. R., 2003.

No que diz respeito à área urbana, observamos em alguns locais (margens de córregos, por exemplo) a realização de atividades pouco adequadas ao contexto urbano, comprometendo sua preservação. Sendo a cidade quase totalmente circundada por córregos, estes vêm sofrendo com os impactos causados pela utilização de áreas das margens como pastagens (que causam deslizamentos superficiais do solo) ou ocupação por atividades agrícolas (que promovem não só a compactação do solo mas também a contaminação com agrotóxicos). Além disso, existe também o problema gerado pelo deságüe de esgoto sem tratamento, direto nos córregos, criando sério problema de contaminação dos cursos d'água e, conseqüentemente, da população (abordaremos este aspecto detalhadamente, mais adiante).

É imprescindível para a manutenção do equilíbrio ambiental e conforto dos habitantes que a cidade conviva harmoniosamente com as águas. Preservar e/ ou recuperar os Córregos e fundos de vales é uma forma bastante satisfatória de se manter o equilíbrio do meio ambiente, pois permite a drenagem natural das águas pluviais, mantendo os níveis de água dos Córregos adequados.

Outro sério problema (que se mantém há pelo menos 12 anos) quanto à poluição dos córregos é a localização do “Lixão” (Figuras 12 e 13) a 3 Km da cidade, sobre a

nascente de um dos córregos, causando indiscutível comprometimento quanto à salubridade da água, além de poluir o lençol freático e eliminar qualquer possibilidade de utilização do córrego. Esta situação põe em risco a saúde da população, tanto pela proximidade em relação à área urbana quanto pelo convívio dos habitantes e o equilíbrio ambiental do município, além de acentuar uma imagem de descaso político acerca do problema.

FIGURA 12 – Tupaciguara: lixão



Autor: TOMÁS, L. R., 2004.

FIGURA 13 – Tupaciguara: lixão



Autor: TOMÁS, L. R., 2004.

Na área urbana, a área verde é estimada em, aproximadamente, 30 m² por habitante, considerando-se praças e arborização das ruas (segundo dados fornecidos por funcionário municipal da Secretaria do Meio Ambiente), fato este que não pôde ser confirmado em nenhum dos documentos consultados. Além disso, não há qualquer área verde em forma de parques e bosques na cidade, protegida pelo poder público e resguardada em forma de lei, o que pode modificar, no futuro, o índice atual de área verde por habitante.

Quanto à poluição atmosférica, verificamos que esta não chega a atingir níveis significativos, visto que o Distrito Industrial está em fase de implantação e apresenta uma localização adequada, conforme os ventos dominantes observados do município¹⁰. Nota-se, porém, a poluição advinda do trânsito, com a liberação do dióxido de carbono dos veículos na zona urbana, bem como a poluição sonora (com índices aceitáveis), apesar de se verificar maior concentração de veículos e motocicletas na área central.

¹⁰ Essa análise foi realizada na ocasião de um outro estudo sobre Tupaciguara, por nós elaborado em 1998, como conclusão do curso de Arquitetura e Urbanismo, em que foi proposto um Plano de Estruturação Urbana para o município, visando à orientação do seu desenvolvimento, e que não chegou a ser utilizado pelo poder local.

2.1.3. Aspectos Regionais

A cidade de Tupaciguara, com seus 23.319 habitantes (IBGE, 2002), depende hoje, diretamente, de outras cidades da região, para desenvolvimento de suas atividades. O atual modelo físico-econômico regional de Tupaciguara não desperta grande poder de atração regional. Observamos, com isso, uma situação de estagnação da cidade, que se reflete na qualidade de vida de seus habitantes, através da falta de serviços urbanos, públicos ou privados. A ausência de indústrias de pequeno e médio porte acarreta uma deficiência forte da economia do município, uma vez que não gera a rotatividade ideal do capital para o desenvolvimento do setor. Além da falta de infra-estrutura adequada à implantação do Distrito Industrial e da falta de incentivos, existe também o fato de a cidade estar muito próxima de Uberlândia, cidade pólo regional, o que dificulta ainda mais a vinda de novas indústrias para Tupaciguara.

Assim, ao analisar a situação da cidade de Tupaciguara, é preciso estabelecer perspectivas para um crescimento e conseqüente desenvolvimento que apresente melhores condições de vida aos habitantes, tornando-se um local atrativo, tanto econômico como socialmente, evitando dessa forma o êxodo urbano para as cidades de maior porte.

2.1.4. Aspectos Econômicos

As atividades econômicas desenvolvidas no Município de Tupaciguara, ao longo de sua história, contribuíram para um pequeno crescimento da cidade, longe de transformar este centro urbano num pólo atrativo de desenvolvimento. Atualmente, o município apresenta uma diversidade de atividades comerciais que mantém a rotatividade da economia na cidade, mas não possibilita um dinamismo dentro do contexto regional. É necessária a efetiva participação do poder público, sobretudo no que se refere à compatibilidade entre a ocupação do espaço urbano e o desenvolvimento da sua economia.

Dentro do quadro da realidade econômica local, a agregação das atividades nos três setores básicos da economia – primário, secundário e terciário – permite englobar as atividades relevantes à análise e possibilita o traçado das tendências da economia do município.

A seguir apresentamos, resumidamente, a descrição da atuação de cada um dos setores:

- *Setor Primário: Agropecuária*

O desenvolvimento de Tupaciguara está praticamente baseado no setor primário, composto pelas atividades agrícolas e pecuárias, uma das principais fontes de arrecadação de ICMS, demonstrando a vocação nítida para essa atividade (o setor participa com 41,1% no PIB do município). A produção agrícola total está estimada pela EMATER em aproximadamente 113.316 toneladas de grãos. A soja apresenta-se como a principal cultura de grãos, ocupando 23.600 *ha* de área plantada e com maior valor de produção. O milho vem em seguida, ocupando 6.500 *ha* de área plantada (IBGE, 2002). A boa fertilidade do solo, o clima e a altitude proporcionam condições ideais para o cultivo de praticamente todas as espécies. Observa-se esse fato pela diversificação de culturas do município, atualmente com os cultivos de milho, soja, café, sorgo, arroz, cana-de-açúcar, hortifrutigranjeiros, algodão, além de outros.

A criação de animais evidencia a importância do setor – bovino cultura – corte e leite dentro do setor primário para a economia da cidade. Entre as outras criações de animais, a cidade apresenta os setores de avicultura, suinocultura, piscicultura, ovinos, caprinos, bubalinos, eqüinos, apicultura. A produção de hortifrutigranjeiros tem-se destacado com as culturas de maracujá, abacaxi, tomate industrial, milho doce.

- *Setor Secundário: Indústria*

A primeira manifestação industrial de Tupaciguara foi o artesanato, nascido com o primitivo arraial de Nossa Senhora da Abadia, sendo o embrião do longo processo de industrialização, que muito lentamente vem se desenvolvendo.

Primeiro surgiram as indústrias caseiras, depois algumas pequenas indústrias (provavelmente com características também caseiras) e somente a partir de 1930 começaram a se formar empresas indústrias, de porte maior, tais como de manteiga, doces, biscoitos, usina de açúcar, ladrilhos, calçados, dentre outras, utilizando matérias-primas do próprio município. No auge da cultura rizícola (dec.40, 50 e 60), cresceu a industrialização de arroz, com a instalação – de máquinas de beneficiamento, dentre as quais merece menção a CITUSA, cujos produtos eram largamente consumidos no Rio de Janeiro, onde a empresa mantinha distribuidora. Previa-se relativa explosão do progresso que, na verdade, não ocorreu.

Na década de 1970, a crise mundial do petróleo, gerada pela alta repentina dos preços, provocou um retrocesso na economia de Tupaciguara, situação ainda mais agravada pelo êxodo rural, fruto da tecnologia das máquinas e da inundação das melhores

terras do município pelas Centrais Elétricas de Furnas. Destacamos que o município de Tupaciguara não teve a devida compensação para alavancar sua industrialização, apesar de ter contribuído para o desenvolvimento energético e industrial do Brasil.

Cumpramos repensar que o fortalecimento e o incentivo à ampliação das indústrias já instaladas poderão, além de dinamizar os espaços já conquistados, proporcionar a oferta de empregos a curto prazo e, conseqüentemente, a geração de maior arrecadação. Para isso é preciso implantar e consolidar o Distrito Industrial, com estrutura já parcialmente disponível em uma área de 600.000 m², criando condições ideais para que as indústrias se estabeleçam e incrementem o setor secundário do município.

- *Setor Terciário: Comércio e Serviços*

Inicialmente (em fins do século XIX e início do século XX), o comércio local no município era ainda primitivo, dada a sua situação geográfica, em pleno sertão brasileiro, com precárias condições de comunicação. As mercadorias chegavam somente em carros de bois ou em tropas, em lombo de burro. O movimento era concentrado na Rua do Comércio, hoje Coronel Joaquim Mendes, nas vias de acesso à cidade: saída de Araguari (antiga Estrada dos Garimpos) e também observado na Rua Goiana (atual bairro Bom Sucesso) e na saída para Monte Alegre.

Atualmente, grande parte daqueles estabelecimentos comerciais desapareceu, dando lugar a alguns dos hoje existentes. A proximidade de Uberlândia, maior centro atacadista do Centro-Oeste, impõe a Tupaciguara um comércio essencialmente varejista e incipiente (de característica local), atuante nos ramos de vestuário, calçados, móveis e eletrodomésticos, que luta por adaptar-se às mudanças provocadas pelo vertiginoso fenômeno da globalização, fruto da informática e das telecomunicações, em que a proximidade com centros equipados de comércio bastante diversificado e rotativo prejudica a dinâmica da cidade.

Destacamos que, durante a pesquisa de campo para coleta de dados, verificou-se que a Secretaria da Indústria e Comércio, como órgão da Prefeitura Municipal responsável pelo cadastramento de empresas no município, não forneceu o número de empresas formais estabelecidas no local, devido a uma “reorganização” do setor. Assim, para que a informação pudesse ser incluída no diagnóstico do município aqui apresentado, foi realizada uma consulta no banco de dados do IBGE, em que encontramos um número expressivo a ponto de o município dispor de 3.421 estabelecimentos comerciais formais (IBGE, 2001).

Porém, esses são dados irreais, conforme divulgado pelo jornal Folha de São Paulo (21/11/2004). Em função de uma guerra fiscal, os municípios com alíquotas de ISS mais baixas conseguiram atrair centenas de empresas só no registro, sendo que, na prática, as empresas estão instaladas em outros locais. Dentro de um conjunto de 25 municípios brasileiros com maiores taxas de crescimento relativo e absoluto de empresas instaladas entre 1997 e 2002, os cinco primeiros municípios da lista apresentaram maior crescimento relativo de empresas instaladas, sendo que Tupaciguara ocupava o segundo lugar. Nesse momento foi também possível verificar que o município possuía, em 1997, 572 empresas instaladas, tendo crescido (virtualmente) cerca de 500% em um período de cinco anos.

2.1.5. Aspectos Demográficos

A dinâmica demográfica de Tupaciguara apresentou, nos últimos 40 anos, uma taxa de urbanização e de crescimento praticamente estável. Na década de 1940, o município possuía 16.100 habitantes, sendo 3.450 habitantes urbanos e o restante, 12.650 habitantes rurais. Nessa mesma década Tupaciguara foi elevada à categoria de Comarca, havendo uma inversão da densidade urbana/ rural, e que teve como consequência o aumento do núcleo urbano. Daquele período até a atualidade, a taxa de crescimento mostrou-se praticamente quase nula, sendo que na década de 1970, houve um retrocesso na economia do município (reflexo da queda mundial do petróleo), ocasionando uma estagnação do seu crescimento.

Segundo dados do IBGE, em 1991 a população residente no município era de 26.000 habitantes, dos quais cerca de 20.000 residiam na área urbana. Já em 2002 a população passaria a 23.319 habitantes, dos quais 20.753 viviam na área urbana (IBGE, 2002). É importante acompanhar a evolução populacional da cidade, para que se possam identificar possíveis falhas no seu processo de crescimento e desenvolvimento, analisando as causas e tratando de saná-las.

2.1.6. Aspectos da Estrutura Urbana

- *Conformação atual da cidade*

Tupaciguara possui conformação linear (Figura 14), com um centro urbano concentrador de atividades. As atividades, com ocupação relativamente densa e diversificada, são diluídas ao longo de dois eixos de deslocamentos viários que cruzam o centro urbano. Nas áreas periféricas a estes eixos estão os bairros residenciais, com

comércio local. Os serviços e equipamentos de maior porte localizam-se mais distantes do centro, porém ao longo dos eixos descritos. As vias de deslocamentos, devido à característica ortogonal, facilitam a distribuição do tráfego, pedestres e transporte coletivo em todas as direções, apesar da concentração da atividade comercial, prestação de serviços e administração pública estarem localizadas em área específica.

Notamos que o sítio histórico de Tupaciguara, bairro Bom Sucesso onde está localizado o Museu Histórico (atualmente fora de funcionamento) com características de ocupação próprias, sofre com o abandono do poder público, facilitando a degradação local, devido ao crescimento da cidade estar direcionado para a região oposta ao bairro, na direção sudeste.

FIGURA 14 – Tupaciguara: vista aérea



Fonte: CEPED, disponível em <http://www.cepede.org.br>

O comércio varejista localiza-se na área central, principalmente, nas ruas Bueno Brandão e Rodrigo do Vale ou em suas proximidades. Quanto ao comércio de peças para veículos, máquinas e implementos agrícolas, materiais agropecuários, elétricos e de construção (em menor escala), distribui-se em pontos mais distantes da área central, próximo aos eixos principais. Um terceiro eixo, já consolidado do comércio, são as marginais à rodovia que liga Tupaciguara a Araguari, vinda de Uberlândia (BR-452), com característica diversificada, mas principalmente para atendimento ao turista de pesca. As áreas de assentamento de habitações de média e baixa renda definem as regiões de expansão da cidade: a região do bairro Nova Esperança (região sudeste), com grande ocupação, e a região do bairro Morada Nova (direção nordeste).

- *Sistema Viário*

A grande maioria das cidades brasileiras vem crescendo de maneira desordenada, pelo incentivo ao uso do automóvel em detrimento do transporte coletivo, o que permite grande concentração de atividades geradoras de tráfego nas áreas centrais. Tupaciguara, devido ao seu pequeno porte, ainda não sofre esse processo de saturação, mas também privilegia o uso do automóvel, tornando provável a deficiência do sistema viário no futuro, quanto à capacidade das vias, mobilidade, segurança e conforto.

A cidade apresenta um sistema viário simplista, praticamente sem hierarquia, com grande número de vias (de característica ortogonal) que apresentam função de arteriais e coletoras na malha urbana, tornando sem efeito qualquer tentativa de racionalização do transporte (ver Figura 15).

A falta de sinalização e hierarquia das vias não permite a otimização e a racionalização do tráfego, principalmente do transporte coletivo, ocasionando serviço ineficiente e vários pontos de conflito no trânsito. Ademais, a falta de uma legislação de zoneamento também colabora para o agravamento do problema do sistema viário.

Outro aspecto importante é que a grande maioria das vias tem como pavimentação o calçamento (com paralelepípedo de basalto), o que contribui para a infiltração das águas pluviais (contendo processos erosivos e de alagamento) e, ainda, para o controle da velocidade dos veículos na área urbana. Destacamos a manutenção desse tipo de pavimentação como meio de garantir o equilíbrio e conforto ambiental urbano no município¹¹. É encontrado também o asfalto em vias de bairros mais recentes ou mesmo vias que desempenham papel estruturador, necessitando de maior fluidez no tráfego de veículos. No entanto, sabemos que o asfalto contribui para o desequilíbrio urbano, pois é impermeável e permite um fluxo rápido de veículos, comprometendo em vários níveis a segurança na área urbana.

¹¹ A sugestão da utilização desse tipo de pavimentação – CALÇAMENTO com paralelepípedo - tinha sido também sugerida por um grupo de arquitetos da Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Cabo Frio/RJ (na ocasião da participação em um curso em comum sobre planos diretores e gestão urbana, ocorrido na Sede do IBAM-RJ em 2004) para a solução dos freqüentes alagamentos ocorridos na área urbana, em função do asfaltamento indiscriminado na região.

- *Transporte Coletivo*

O transporte coletivo não oferece problemas de maior gravidade de atendimento devido à baixa demanda. No entanto, é desestruturado, apresentando um sistema porta-a-porta, com apenas duas linhas de percurso (desde 1998) que cruzam a cidade de forma deficiente e irracional, sem aproveitar a capacidade das vias e exercer o seu papel de ordenar e induzir do crescimento e desenvolvimento urbano.

O sistema é deficitário, apresentando apenas um ônibus para atender todo o percurso de 28 Km, de ida e de volta. A tarifa, de R\$ 1,20 reais (Janeiro/2004), é considerada cara pela população, que prefere se locomover utilizando o serviço de moto-táxi, de bicicleta ou até mesmo andar a pé. Desde 1996, a empresa responsável pelo transporte é a Rodocouto, que não conta com nenhuma ajuda ou incentivo da Prefeitura. A linha funciona das 6:50 horas até as 19:40 horas e tem um baixo fluxo (depois de 7 horas transitando, o ônibus costuma arrecadar a passagem de 18 pessoas).

- *Parcelamento, uso e ocupação do solo urbano*

A cidade de Tupaciguara não possui legislação que estabeleça o uso e ocupação do solo urbano, lei de proteção ambiental ou de proteção ao patrimônio histórico, artístico e cultural, tornando sem controle o seu assentamento e eliminando quaisquer possibilidades de estruturação do crescimento para a cidade no processo de ocupação.

Em 1992, foi elaborado pela Fundação João Pinheiro um documento para orientar a política urbana de Tupaciguara – o Plano Diretor, que não foi implementado nem divulgado à população e nem mesmo aos próprios responsáveis pela administração urbana (a não ser ao prefeito e à equipe técnica diretamente ligada a ele naquele momento), e muito menos deixado como orientação para a próxima gestão. Situações como estas permitem ao poder público a livre escolha para conduzir o crescimento mais conveniente mas impossibilitam-no de avaliar tecnicamente e determinar as áreas mais adequadas ao adensamento, ocupação e uso.

Conforme apresentado anteriormente, o perímetro urbano da sede do Município de Tupaciguara compreende uma área muito além da sua realidade de crescimento (ver Figura 7), tornando difícil o controle da ocupação urbana de forma adequada e contribuindo para um processo de especialização da terra de forma a desequilibrar mais ainda o ordenamento urbano. Consideramos urgente ao município a criação das leis para o ordenamento do solo como, por exemplo, o zoneamento, lei de parcelamento, códigos de obras e posturas, código de proteção ambiental, todas porém vinculadas à lei maior, que é o Plano Diretor. É

um desafio para a gestão do município a discussão junto da comunidade, a criação, aprovação e execução dessas leis.

Verificamos que a mistura de usos e atividades é extremamente saudável para a cidade cumprir sua função urbana. Porém, este processo deve estar disciplinado e o ordenamento urbano somente poderá se efetivar por meio de uma legislação específica e eficiente.

2.1.7. Aspectos de Infra-Estrutura

- *Abastecimento de água*

A rede de drenagem do município pertence à bacia do Rio Paranaíba que é especialmente densa a leste. O abastecimento de água de Tupaciguara é feito pela represa dos Buritis, distante 8 km da cidade e o D.A.E. é o responsável pela atividade. Grande parte do abastecimento da área urbana é realizado com poços artesianos e alguns reservatórios, como por exemplo nos bairros Morada Nova, Boa Vista, Paineiras e outros; totalizando um número de sete, distribuídos na cidade. A rede de água atende a 95% da população. É medida por hidrômetro e, em menor quantidade, em função da metragem quadrada de área construída.

- *Saneamento e Drenagem*

Esgoto sanitário

Tupaciguara possui um sistema sanitário formado por um conjunto de redes coletoras, divididos em ramais principais e coletores secundários. A rede coletora de esgoto atende a 90% da população; entretanto, apenas 30% dessas vias são destinadas à Estação de Tratamento de Esgoto (E.T.E.). Os outros 70% são lançados diretamente nos córregos, causando poluição da água e do ar e impedindo que esses cursos de água sejam utilizados para lazer ou qualquer outra atividade. O esgoto que chega até a E.T.E. passa por um processo de tratamento, através dos reatores aeróbio e anaeróbio, para enfim ser devolvido aos cursos d'água. Entretanto, através de análises realizadas no esgoto já tratado, verificou-se que a E.T.E. não está atendendo ao seu propósito, pois as amostras coletadas não estão de acordo com o resultado permitido.

Em visita ao município, em janeiro de 2004, sobre a questão do esgotamento sanitário sem tratamento, foi argumentado por um funcionário da Prefeitura Municipal que a situação da E.T.E. era precária, confirmando-se o fato acima. No entanto, o mau funcionamento causava grandes incômodos à população, decorrente dos odores liberados

por gases gerados pelos resíduos. Estava sendo discutida, na Prefeitura, uma solução urgente para o problema, em que se considerava a possibilidade de desviar os 30% destinados à E.T.E. para os córregos urbanos, já contaminados, até que a situação fosse completamente resolvida. Ressaltamos que, para nós, esta seria uma opção bastante irresponsável e inadmissível.

Além disso, a E.T.E. apresenta um gasto muito elevado para o funcionamento, principalmente com energia elétrica, e precisa passar por uma avaliação para detectar a viabilidade de mantê-la funcionando ou se é possível adequá-la a métodos já implantados em outros locais, cujos resultados têm sido satisfatórios.

Existem ainda lançamentos que atingem os córregos através das galerias de águas pluviais. Esta situação, juntamente com a destinação incorreta dos efluentes, torna inviável a utilização dos cursos d'água para quaisquer fins, devido ao alto índice de poluição.

Resíduos Sólidos

O município de Tupaciguara enfrenta um grave desafio em relação ao lixo. O Lixão, situado a apenas 3 km da área central, apresenta sérios problemas, pois o lixo é recolhido sem separação do material reciclável e levado na sua totalidade para o Lixão, onde é descarregado de qualquer maneira e fica a céu aberto. Os catadores de lixo, após a coleta, vão até o local e reviram esse material à procura de material reciclável. Não há valas, com o tratamento ambiental necessário para acondicionar o lixo, e este não é coberto por terra. Nota-se a presença de chorume abundante poluindo o lençol freático do local.

Em visita ao local em janeiro de 2004, confirmou-se a presença dos catadores (Figura 16) remexendo o lixo, bem como de porcos (Figura 17) se alimentando. Encontram-se também grandes poças de água, devido à chuva constante nessa época do ano, formando verdadeiras "piscinas" de chorume e lama, onde os porcos foram encontrados.

A Prefeitura Municipal de Tupaciguara (P.M.T.), responsável pelos serviços de coleta e destinação dos resíduos sólidos urbanos, inclusive hospitalares, em gestões anteriores à de 2004 apresentou um projeto de mudança de local desse lixão, porém como o local escolhido também está próximo à área urbana e de cursos d'água, não foi aprovado pela Fundação Estadual do Meio Ambiente (F.E.A.M.). Um aterro sanitário, obedecendo às normas legais necessárias, tem um custo de instalação muito elevado e a P.M.T. não possui os recursos financeiros necessários para esta implantação (informações obtidas em conversa informal com funcionário do Departamento de Água de Esgoto.).

FIGURA 16 – Tupaciguara: catadores de lixo



Autor: TOMÁS, L. R., 2004.

FIGURA 17 – Tupaciguara: porcos no lixão



Autor: TOMÁS, L. R., 2004.

Em relação à coleta, o lixo é recolhido diariamente, através de caminhões apropriados, mas em mau estado de conservação, e levado para o Lixão. Para facilitar a coleta, a cidade foi dividida em quatro áreas, sendo que cada caminhão faz a coleta por quatro turnos, abrangendo toda a cidade. O serviço conta com 12 coletadores e quatro motoristas, que se revezam nos turnos.

Drenagem

O sítio da cidade de Tupaciguara está delimitado pelo Ribeirão Cachoeira, ao norte, e pelo Córrego Porteirão, a oeste, afluente do Ribeirão Cachoeira. O primeiro núcleo se desenvolveu à margem direita do ribeirão. Porém, o crescimento da cidade deu-se na margem esquerda, no interflúvio pouco íngreme entre o ribeirão e o córrego. A expansão mais recente ocupou uma área plana em direção à saída de Uberlândia (sudeste).

Pela situação topográfica da região urbana, com declividade suave e poucos acidentes geográficos acentuados, o escoamento das águas pluviais apresenta um índice privilegiado para a drenagem urbana. No entanto, a falta de canalização ou tratamento (rede de drenagem) e de preservação dos córregos urbanos, bem como impermeabilização do solo urbano em áreas indevidas, pode gerar efeitos desordenados no sistema de drenagem, em ocasiões especiais como, por exemplo, estações chuvosas.

Pavimentação

Como visto anteriormente, o tipo de pavimentação predominante na zona urbana de Tupaciguara é o paralelepípedo de basalto que, apesar do desconforto para o trânsito de

veículos, desenvolve função de drenagem, pois permite a permeabilidade da água, contendo processos erosivos. O asfalto também é encontrado em vias de bairros mais recentes, ou mesmo em vias que demandam maior fluidez no tráfego de veículos, devido ao seu papel estruturador. Nas calçadas e áreas livres são encontrados pedra portuguesa, ladrilhos hidráulicos, paralelepípedo basáltico, arenitos, ardósia e outros tipos de piso de diversas origens.

Energia Elétrica

O serviço de iluminação pública do Município é realizado pela Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG, órgão subordinado ao Governo do Estado de Minas Gerais. Aproximadamente 95% da população é atendida pelo serviço de energia elétrica.

Comunicações

A Maristel Telecomunicações é a concessionária local dos serviços realizando ligações nacionais e internacionais. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) mantém uma agência em Tupaciguara, com fornecimento de serviços filatéticos, postais e telegráficos. Existem em Tupaciguara três estações de televisão, sendo as três repetidoras (TV Integração/Globo, TV Record e Rede SBT). Existem três emissoras de rádio operando em Tupaciguara, sendo duas em amplitude média (Tupaciguara, Rural de Tupaciguara Ltda.) e uma Frequência Modulada (Sucesso). Existem dois jornais, que são editados mensalmente: o Independente e o Popular.

Transportes

O transporte coletivo interurbano é operado no Município através do terminal rodoviário, próximo à entrada da cidade, no Bairro Tiradentes, inaugurado em 1990. Atuam apenas três empresas na cidade. Consideramos a localização da estação rodoviária adequada pois, além de oferecer boa acessibilidade às empresas de transporte, possui área para expansão futura. Quanto ao transporte aéreo, a cidade possui um campo de pouso acascalhado, com cerca de 1000 metros de extensão, usado esporadicamente para atender aos turistas de pesca da Represa de Furnas. Devido à proximidade com Uberlândia, utiliza-se, na maioria das vezes, o aeroporto desta última, terminando o percurso até a cidade de Tupaciguara, pela rodovia BR-452.

Segurança Pública

A segurança pública é um dos maiores problemas enfrentados em grandes centros urbanos, problema este agravado com o crescimento da população e crise econômica do

país, gerando números cada vez maiores de pessoas desamparadas e sem oportunidade de vida. Outro aspecto relevante dos grandes centros é a enorme quantidade de veículos, causando os congestionamentos, acidentes, além da taxa de poluição do ar.

No caso do trânsito, a realidade de Tupaciguara não apresenta índices alarmantes de segurança (acidentes), fluxo dos veículos ou poluição. No entanto, a grave crise econômica que se estende em todo o país afetou também os pequenos municípios, em menor grau que os grandes centros, mas criando situações de tensão, como invasões domiciliares seguidas de roubo, furto de veículos, desordem urbana, ocupações de terra e assentamentos urbanos sem condições mínimas de vida. O município de Tupaciguara só possui uma cadeia pública, em estado ruim, situada na Rua José Ferreira Marques, no bairro Brasil.

Serviço Funerário

O Município possui um cemitério localizado na periferia da malha urbana, que sofreu recente ampliação, tendo aumentado sua capacidade (não foi possível a verificação da demanda para avaliar a ampliação). O serviço funerário é feito por uma empresa particular, de propriedade do Sr. José Lázaro Cad.

2.1.8. Aspectos Habitacionais

Não existe no município de Tupaciguara uma política específica para o setor habitacional, que não apresenta grande déficit em função de sua dimensão. No entanto, os conjuntos habitacionais existentes sofrem com a falta de infra-estrutura básica decorrente da má distribuição dos recursos municipais. A implantação dos loteamentos existentes, aprovada pela Prefeitura Municipal, não passou por uma avaliação adequada de projeto, levando em consideração os impactos ambientais, sociais ou econômicos que o empreendimento poderia gerar.

A implantação dos loteamentos mais antigos, extremamente carentes de projetos adequados de infra-estrutura urbana, não chegou a gerar vazios urbanos na cidade. Observamos, porém, que o primeiro loteamento aprovado para habitação popular, em 1974, no Bairro Cynthia, apresentava quadras e lotes de tamanho bastante variados e não se consolidou. Outro loteamento, de iniciativa privada, não consolidado, foi o do Bairro Jardim do Lago, em agosto de 1981, que logo teve parte de sua área reincorporada às terras do proprietário. Vale ressaltar que a localização desses loteamentos, ultrapassando a rodovia

BR-452, contribuiu fortemente para a sua não-consolidação, pela dificuldade mesma de transposição das vias sem qualquer tipo de tratamento urbano.

O Bairro Morada Nova, aprovado em 1992, está em melhores condições que os demais bairros da cidade, porém também necessita de parte da infra-estrutura: esgoto, água e iluminação, em alguns locais. O bairro mais recente e de crescimento expressivo é o Bairro Nova Esperança, reafirmando a tendência de crescimento da cidade para a direção sudeste do município. Verificamos que ainda necessita de investimentos quanto à infra-estrutura e, além disso e como toda a cidade, uma legislação de uso de solo que oriente e estruture sua ocupação, incentivando a mistura de usos, e ao mesmo tempo, determinando gabaritos, dentre outros. Não se nota ainda em Tupaciguara a presença de habitações que poderiam se caracterizar como habitações de favela.

Reforçamos aqui, mais uma vez, a ausência do planejamento urbano. Avaliamos que situações problemáticas iniciam-se em um momento em que ainda é possível o controle da urbanização (no caso, a dimensão urbana de Tupaciguara permitiria a regularização desses locais). No entanto, a falta de visão política, de competência administrativa e técnica, além da falta de ética na gestão do bem público contribuem gravemente para que as situações continuem em processo de agravamento, até se tornarem insustentáveis.

2.1.9. Aspectos Sociais

O município, numa visão realista e mais global, é um local onde se aglutina uma comunidade de pessoas, distribuídas em várias classes sociais e relacionadas a diferentes formas de produção e consumo. Assim, o fortalecimento das vocações econômicas do município deve estar ligado às suas vocações sociais e às características de comunidade local, onde o cidadão tenha oportunidade de realizar seus direitos, usufruindo de adequada infra-estrutura ou participando do processo produtivo. Construir o cenário desejado, definindo a cidade que se pretende obter, é o ponto de partida para o planejamento urbano do local. Nesse sentido, abordaremos alguns aspectos ligados ao aspecto social e que deverão contribuir para a formação do município.

- *Saúde*

Saúde é garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social, através de ações preventivas, oferta de serviço de infra-estrutura, esgoto, água tratada. Tupaciguara, com aproximadamente 23.319 habitantes, tem a saúde gerida por

uma Secretaria que se responsabiliza por todos os trabalhos da área, bem como pela implementação do Sistema Único de Saúde em sua região.

Possui um “Conselho Municipal de Saúde” - órgão de caráter deliberativo e fiscalizador - e conta com um “Fundo Municipal de Saúde” para movimentar os recursos financeiros. Além dos serviços de saúde gerenciados e custeados pelo município, Tupaciguara conta com dois Hospitais - Casa de Saúde São Lucas e Hospital Santa Clara (atualmente fechado), prestadores de serviços credenciados pelo SUS e que possuem, respectivamente, 15 e 38 leitos.

Existem unidades de saúde mantidas pela prefeitura e que atendem a população da cidade, sendo elas: Policlínica “Dr. Jarbas de Souza” (atendimentos médicos, ambulatoriais, exames laboratoriais, pequenas cirurgias, raio-X, eletrocardiograma e outros) e a Clínica Odontológica “Dr. José Dutra Alvim” (realiza ações curativas e de prevenção em crianças e adultos). Em relação ao atendimento privado, verificamos as unidades de saúde, clínicas médicas e odontológicas e laboratórios de análise, não credenciados pelo SUS, mas disponíveis à população.

- *Educação*

A cidade de Tupaciguara possui somente ensino de 1º e 2º graus e pré-escola, oferecidos pela rede estadual, municipal e privada. Segundo dados do Ministério da Educação¹², existem na pré-escola: 612 alunos em 7 escolas municipais, 79 alunos em 2 escolas particulares, 54 alunos em 1 escola estadual, totalizando 745 alunos em 10 escolas. No 1º grau temos: 2.340 alunos em 4 escolas estaduais, 2.159 em 7 escolas municipais e 311 alunos em 2 escolas particulares, totalizando 4.810 alunos em 13 escolas. No 2º grau, os dados são os seguintes: 653 alunos em 1 escola estadual, 48 alunos em 1 escola municipal, perfazendo um total de 701 alunos em 2 escolas.

No ensino supletivo, uma parceria municipal com o SESI Minas, tem-se um total de 148 alunos matriculados. O poder público demonstra um aumento de responsabilidade no que se refere à questão educacional, disponibilizando maiores recursos para incremento das unidades de ensino e possibilitando maior acesso a materiais didáticos e pedagógicos. A prefeitura mantém ainda subsídio ao ensino com doação de bolsas de estudos particulares a alunos menos favorecidos.

¹² Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), Censo Educacional, 2003.

- *Ação Social*

O quadro sócio-econômico e político, observado nos últimos anos, a crise e a recessão contribuem de forma considerável para agravar a situação do país, aumentando mais a população de baixa renda. A assistência social assume papel relevante, devido às grandes necessidades sociais, relegadas ao segundo plano no processo de desenvolvimento. Nesse contexto, a assistência social é voltada às pessoas carentes, principalmente em setores como saúde, habitação, alimentação, educação e transporte.

Em Tupaciguara, a ação social pode ser observada em dois segmentos: a ação filantrópica (com clubes de serviços, entidades religiosas), e as ações casuais do governo (distribuição de cesta básica, por exemplo), que geralmente não têm continuidade e podem obter resultados negativos devido ao seu caráter paternalista. A falta de oportunidade de emprego é um dos grandes problemas de Tupaciguara, gerando o movimento de emigração em busca de melhores condições de vida.

Quanto à capacitação profissional, a média do nível geral sócio-econômico da população é baixa e, aliada à falta de escolas profissionalizantes e de ensino superior, observamos um número bastante reduzido de profissionais qualificados, podendo este ser considerado a segunda causa do êxodo urbano.

Observamos que o município mantém instituições de apoio como creches e centros de formação para crianças e adolescentes e também um centro de apoio a idosos, oferecendo atividades ocupacionais, culturais, atendimento médico, dentre outros.

A assistência às pessoas portadoras de deficiência física no município (com número expressivo de 1.170 pessoas), é feita pela APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, e atende cerca de 187 casos entre deficiência física, mental, auditiva, visual, distúrbios de conduta e de aprendizagem. A APAE conta com o trabalho de profissionais especializados como psicólogos, fisioterapeutas, pedagogos, mestres em educação física, assistentes sociais e voluntários. A assistência à sociedade é feita através do Conselho Tutelar, dirigido às famílias com problemas de desestruturação familiar, além de projetos como reformas e construção de casas para famílias desabrigadas e cursos profissionalizantes, oferecidos pelo Clube de Mães.

- *Cultura*

O município de Tupaciguara apresenta vida cultural diversificada. No entanto, a falta de incentivo do poder público e até mesmo a falta de participação da sociedade

compromete sensivelmente a produção cultural da cidade, sendo observadas algumas manifestações tradicionais (artesanato, grupos folclóricos, mercados populares de artes plásticas) e outras de caráter independente, isoladas e de iniciativa privada (escola de música, de dança). Constituem acontecimentos programados a Feira de Exposição Agropecuária e Festa do Peão (junho), Feira Municipal de Artesanato (setembro), o Carnaval de Rua (fevereiro), além de outros sem data específica, como congressos e convenções, competições desportivas, rodeios e vaquejadas.

A pequena memória do município reflete-se na falta de documentação e resgate de seus valores culturais, uma vez que não existe qualquer projeto específico na área do Patrimônio Histórico. O Museu Histórico Chico Ribeiro e a Casa da Cultura Tias Polveiras (atualmente fechada) reúnem apenas algumas informações fotográficas de épocas passadas, bem como alguns objetos antigos, sem oferecer ao visitante a orientação histórica da formação do sítio urbano e construção da comunidade, em todos os aspectos.

Não existe um arquivo público municipal e o limitado acervo de cultura documental está distribuído pelas bibliotecas na cidade. Um passo imprescindível para o setor cultural é a realização do seu planejamento efetivo, visando resgatar e preservar a memória do município e, ainda, incentivar a produção cultural em suas várias modalidades, reacendendo a expressão do município em sua região.

- *Esporte e Lazer*

A divisão de esporte e lazer do município de Tupaciguara conta com uma rede física pública razoável para atender a população, oferecendo alguns ginásios poliesportivos cobertos e várias quadras poliesportivas descobertas. O município conta também com o SESI Minas, que oferece, além das quadras, as piscinas e outros equipamentos esportivos e desenvolve projetos na área de vôlei, futsal, natação e society.

2.1.10. Aspectos Institucionais e Administrativos

Em relação à administração pública, notamos em Tupaciguara que a Prefeitura Municipal tem atuado (no momento da nossa pesquisa) de maneira pouco efetiva devido à má distribuição de tarefas e funções dos setores internos. Um exemplo dessa afirmação é que as informações sobre o Projeto de construção do Aterro Sanitário, de competência da Secretaria de Meio Ambiente, ou no mínimo uma parceria entre Secretarias, estão sob a

responsabilidade da Secretaria de Obras, que também acumula funções de uma Secretaria de Planejamento Urbano.

Outro exemplo é o da Secretaria de Indústria e Comércio, que não possui cadastros das indústrias e do comércio em funcionamento na cidade. Sabemos que o desenvolvimento ordenado da cidade exige um diálogo entre os vários setores e uma boa distribuição de tarefas. No entanto, a situação da Prefeitura de Tupaciguara demonstrou características de um planejamento desarticulado, onde cada Secretaria se ocupa das suas tarefas sem interagir com as demais.

Além disso, é urgente a instituição de instrumentos normativos, orgânica e sistematicamente elaborados, não só no plano de técnica legislativa mas também com propósito definido de ordenar o crescimento da cidade, garantindo a todos um padrão de qualidade de vida, proteção ao meio ambiente e equilíbrio sócio-econômico. Para tanto, a proposta de elaboração de uma metodologia de Plano Diretor, voltada à realidade dos pequenos municípios, vem ao encontro da urgente necessidade do município de Tupaciguara em direcionar o seu desenvolvimento urbano e adequar-se ao novo paradigma estabelecido com a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), juntamente com a Constituição Federal (1988), além de adequar também os instrumentos propostos pelo Estatuto visando atender à realidade particular do local em estudo.

Para melhor compreendermos a realidade do município de Tupaciguara, apresentaremos o Plano Diretor elaborado pela Fundação João Pinheiro, em 1992, não para servir de modelo, visto que segue padrões de planos elaborados em série, mas para apresentar os aspectos considerados naquele momento como importantes para o desenvolvimento do município.

2.2. O Plano Diretor de Tupaciguara: caracterização e impasses

O Plano Diretor de Tupaciguara apresenta problemas em relação tanto à metodologia utilizada para o seu desenvolvimento quanto à formatação gráfica do documento. Em primeiro lugar, o Plano Diretor, enquanto documento indispensável para o desenvolvimento urbano, deve conter elementos que esclareçam a situação e o contexto local através da realização do diagnóstico.

Cumprida essa etapa, devem ser analisados individualmente os aspectos pertinentes aos setores que compõem a estrutura administrativo-urbana, visando elaborar

propostas e diretrizes de ação para o desenvolvimento de um município. Nesse sentido, percebemos que o Plano Diretor não deve condensar ou estender-se na elaboração de um diagnóstico altamente complexo, uma vez que ele, isoladamente, não se configura num Plano Diretor.

O documento de Tupaciguara segue um perfil de Planos Diretores desenvolvidos “em série” e aplicados, indiscriminadamente, a qualquer cidade, desconsiderando suas características regionais, econômicas, demográficas, culturais, enfim, sem a análise fundamental das particularidades locais para o qual o Plano se destina. É um plano desenvolvido nos moldes tradicionais, onde todas as informações vão sendo transferidas de um plano a outro, independente das características locais, com algumas informações acrescentadas a ele e outras dele retiradas.

O Plano foi desenvolvido pela Fundação João Pinheiro (F.J.P.), de Belo Horizonte, que iniciou as pesquisas nos anos de 1990 e 1991, sendo o documento final de 1992. A equipe técnica contou com: supervisão geral de Marieta Campos A. Vitorino; coordenação – Edwiges Lemp; desenvolvimento dos estudos setoriais: Alexandre Brito dos Santos (economia), Andréa Mendonça Lage da Cruz (cultura e lazer), Damião Campos Guimarães (saneamento básico), Helena Jorio de Vasconcelos (educação e assistência social), Luiz Fernando Costa (legislação e estrutura urbana), Max André dos Santos e Francisco de Assis Acúrcio (saúde); apoio administrativo – Celmilo Rivadaria R. Gusmão (desenho), Izabel Regina da Silva (datilografia).

O documento apresenta-se em dois volumes: O *Volume 1* do documento contém uma introdução e quatro itens que abordam questões relacionadas ao desenvolvimento e administração urbana, a saber: *Lei de Uso e Ocupação do solo, Código de Obras, Código de Posturas e Lei do Parcelamento do Solo Urbano*, sendo que o último item encontra-se em separado, caracterizando um anexo do Volume 1, dificultando a compreensão da estrutura do Plano. O *Volume 2*, chamado de *Diretrizes para o desenvolvimento de Tupaciguara* – contém considerações dos vários setores da estrutura administrativo-urbana do município (naquele momento, Sede, Distrito de Araporã e Povoados - Bálsamos e Brillhante), discorrendo sobre Saúde e Ação Social, Economia, Urbanismo, Educação, Cultura, Esporte e Lazer, Administração e Finanças, além de questões sobre área físico-territorial e de saneamento básico. Por fim, estabelece diretrizes para o controle de obras e apresenta as referências bibliográficas utilizadas.

O Volume 2 do Plano apresenta, na Introdução, uma síntese das discussões e conclusões obtidas no Seminário ocorrido em 12 e 13 de dezembro de 1990, que teve a

participação do Prefeito e sua equipe (destacamos que não foi informado, no Plano, o nome do Prefeito Municipal da época nem a formação da “equipe” e funções exercidas pelos membros ou mesmo o número de participantes do grupo). Nesse Seminário foram discutidos, pelos participantes, vários aspectos que suscitaram questionamentos em relação ao desenvolvimento urbano da cidade de Tupaciguara, tais como: econômicos, sociais, de saúde, cultura, esporte e lazer, e sobre o qual faremos algumas observações no decorrer deste trabalho.

Descrevemos a seguir o conteúdo dos Volumes 1 e 2, detalhadamente, procurando estabelecer comparações da situação verificada naquele momento no município e a observada hoje, traçar um paralelo entre as propostas sugeridas no Seminário realizado em 1990 e as propostas finais, definidas pelo Plano em 1992, ou ainda comparar conteúdos semelhantes de planos realizados para realidades diferentes.

2.2.1. Plano Diretor - Volume 1

Na introdução, o documento expôs a intenção do trabalho, definindo-o como “importante contribuição” para o desenvolvimento urbano da cidade de Tupaciguara, apresentando aspectos do espaço urbano, configurações, usuários e, depois, o processo de elaboração do documento e os objetivos desejados. Após a introdução foram apresentados os itens sobre os quais traçaremos algumas considerações.

O primeiro item (1.2) pós-introdução diz respeito à *Lei de Uso e Ocupação do Solo* desenvolvida para Tupaciguara. Em forma de anteprojeto de lei, apresenta seis capítulos, abordando no Capítulo I, as disposições gerais sobre as normas de uso e ocupação do solo, os vínculos desta com o código de obras, parcelamento do solo e código de posturas e perímetro urbano.

O Capítulo II, seção I, trata do Zoneamento, que propõe quatro zonas de ocupação (Z1, Z2, Z3, Z4), três setores especiais (SE1, SE2, SE3) e a zona de expansão urbana que, segundo o documento, deveriam ser observados no mapa de zoneamento. No entanto, este mapa não existe no documento lido, ficando impossibilitada a realização de uma análise da proposta de zoneamento elaborada para o município. Da seção II à seção VI, o documento caracteriza as zonas separadamente, demonstrando densidades e usos; na seção VII, trata dos setores especiais de preservação do meio ambiente natural e edificado (SE1), instalações de uso público (SE2) e espaços destinados ao sistema viário, programas habitacionais (SE3).

No Capítulo III, o código estabelece categorias de uso: classificação geral, conformidade de uso e usos especiais.

No Capítulo IV apresenta modelos de assentamento (M.A.) estabelecidos em função da categoria de uso, condicionando os seguintes elementos urbanísticos: taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, área e testada mínima do lote, afastamentos mínimos (lateral e fundos), afastamento frontal mínimo (ver Tabela em anexo). São definidos, ao todo, 10 (dez) M.A., que devem atender ao código de obras. Este capítulo ainda dispõe sobre áreas de estacionamento, as exigências dos M.A. e conformidades dos modelos.

O Capítulo V dispõe sobre infrações e penalidades para edificações em discordância com o projeto aprovado.

O Capítulo VI trata das disposições finais sobre a constituição de uma comissão de uso e ocupação do solo, membros, período de mandato e outros para a publicação e validade da lei. Foi apresentado no final um glossário contendo alguns termos mais usuais, para maior clareza do texto.

Em se tratando das leis, individualmente, podemos considerar, em relação à Lei de Uso e Ocupação do Solo, que a legislação segue um modelo preexistente, considerando-se algumas situações particulares e específicas do local a que se refere, como por exemplo os nomes de ruas/avenidas ou córregos.

A legislação do uso do solo apresenta, a nosso ver, algumas disposições não muito adequadas ao documento como, definição de horário e tempo de funcionamento de determinados usos especificados em lei. Por exemplo, o item sobre o comércio local, lei de uso e ocupação do solo de Tupaciguara, item I:

I – comércio de atendimento local, compreendendo atividades com horário restrito ao período de 6:00 (seis horas) às 22:00 (vinte e duas horas), salvo no caso das farmácias. Essas atividades se destinam ao atendimento das necessidades cotidianas tais como: açougues, padarias, mercearias, farmácias, drogarias, quitandas, casa de frutas, armarinhos (FJP,1992, p.11).

A lei de uso do solo também cria dez modelos de assentamento (M.A.) mas não aborda, detalhadamente, o seu uso e características, de forma explicativa, sendo a sua definição feita apenas em forma de tabela, o que deixa o documento de difícil compreensão. Observamos que esses modelos referem-se a tipos de construção e uso, e o nome adotado para a identificação a que se destina – modelo de *assentamento* – pode gerar dúvidas, além

de apresentar classificação complexa. O documento também não apresenta as condições de assentamento da edificação, quais as exigências para se construir em determinado lugar, servindo a classificação apenas para diferenciar dimensões.

A análise feita por nós, deste item, é de que a falta do mapa de zoneamento proposto para o município compromete seriamente a compreensão da proposta, uma vez que as diretrizes de uso do solo referem-se às zonas estabelecidas no mapa.

O *Código de Obras* é o item 1.3 do Volume 1, desenvolvido em forma de Títulos (total de VII), que podem conter ou não Capítulos. Assim, o Título I estabelece as normas para elaboração de projetos e execução de obras e instalações. O Título II apresenta as condições para o licenciamento de obras, sendo estas constantes dos capítulos I a III (habilitação profissional, licença para execução de obras, projetos de edificação). O Título III trata dos aspectos relacionados ao início e conclusão da obra, percorrendo em três capítulos sobre a fiscalização, segurança da obra e preparo do terreno. O Título IV aborda as condições gerais das edificações, apresentando em cinco capítulos as disposições gerais, as águas pluviais, os passeios dos logradouros, as fachadas e fechamento dos terrenos, segurança, conforto e condições ambientais. No capítulo V (do Título IV) – sobre *Segurança*, descreve-se separadamente, os aspectos relacionados às instalações contra incêndios, escadas e rampas, elevadores, garagens. No capítulo VI (do Título IV) – sobre *Conforto*, discorre sobre condições de paredes, portas, corredores e compartimentos. No capítulo VII (do Título IV) – sobre *Condições Ambientais*, dispõe-se sobre a iluminação e ventilação, pé-direito, materiais.

O Título V trata das exigências por tipo de edificação, separando-as em cinco capítulos: edificações residenciais, para o trabalho, para fins especiais, públicas e construções especiais. O Título VI dispõe sobre as penalidades que podem sofrer as edificações, sendo apresentados em cinco capítulos os itens: disposições gerais, multas, embargo de obra, interdição, demolição.

O último Título (VII) apresenta as disposições finais, sugerindo solução para os casos omissos e outros.

Em relação ao Código de Obras de Tupaciguara, observamos que a lei que dispõe sobre esses aspectos apresenta algumas questões de organização e “confiabilidade” que merecem destaque, a saber:

- A conceituação e definição de termos técnicos utilizados na lei somente aparecem no texto como anexo no fim do documento, depois de várias citações ao longo do documento, dificultando a sua compreensão;

- Termos técnicos organizados fora de uma ordem alfabética, dificultando a consulta; definições erradas de termos como, por exemplo, “baixa de construção”, “calçada/sarjeta”;

- Ausência de definições de termos básicos do documento, passíveis de entendimento equivocado como, por exemplo, “área *non-aedificandi*”, “loteamento”, “desmembramento”, “quarteirão”.

Além disso, a tabela que indica as ‘*condições dos compartimentos*’ (dimensões dos ambientes e definições de iluminação, ventilação, dentre outros) parece ter sido retirada de algum outro documento e inserida aqui, como anexo.

O *Código de posturas* é o item 1.4 do Volume 1 e define as posturas municipais relativas ao poder da polícia local, suas respectivas infrações e penalidades. O código dispõe sobre os vários aspectos que regem o bem estar e segurança da comunidade. Dentre eles, consideram-se os aspectos de higiene pública e todos os itens pertinentes, tais como limpeza, coleta e destinação final do lixo, limpeza dos terrenos, condições de higiene e conservação de edificações de acesso público, prestadores de serviços, dentre outros.

Sobre o bem-estar público, o código dispõe sobre comodidade, segurança, sossego; exploração de pedreiras, olarias e afins; fabricação, comércio e transporte de inflamáveis e explosivos; divertimento público, uso de logradouros e, ainda, sobre animais.

O código trata, ainda, de assuntos como localização e funcionamento de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, abordando aspectos sobre licenciamento dos estabelecimentos, horário de funcionamento. O Título V do código dispõe sobre infrações, penas e processo de execução a quem contrariar o disposto na lei. Trata ainda das advertências, interdições e apreensão de bens. Por fim, apresenta as disposições finais.

Em relação ao Código de Posturas, confirma-se a situação citada da produção em série de documentos de planejamento, independente de suas necessidades. Exemplo disto são as muitas repetições de frases completas ou parciais observadas entre os Planos de Tupaciguara e Montes Claros, elaborados por equipes diferentes, para realidades também distintas. Dentre as várias situações observadas, destacamos algumas referentes aos

Códigos de Posturas dos dois municípios citados, principalmente uma transcrição que pode comprometer seriamente a intenção do artigo, no estabelecimento de alguma norma:

- Plano Diretor de Montes Claros – Código de Posturas (1992, p.129, seção II, artigo 37):

Art. 37 – Os estabelecimentos ou setores de estabelecimentos que se destinarem **à venda de leite**, deverão ter balcões e prateleiras de material **liso**, resistente e impermeável e câmaras frigoríficas ou refrigeradores (grifo nosso).

- Plano Diretor de Tupaciguara – Código de Posturas (1992, p.9, seção II, artigo 32:

Art. 37 – Os estabelecimentos ou setores de estabelecimentos que se destinarem (?) deverão ter balcões e prateleiras de material **fixo**, resistente e impermeável e câmaras frigoríficas ou refrigeradores (grifo nosso).

Outra falha verificada foi a divergência de definições para a sigla CODEMA, onde no Plano Diretor de Montes Claros significava “Comissão de Defesa do Meio Ambiente” e no Plano Diretor de Tupaciguara, “Conselho de Conservação e Defesa do Meio Ambiente”.

No capítulo III do Código de Posturas de Tupaciguara, que trata da comodidade, segurança e sossego público, insere-se uma proibição a qual consideramos questionável, artigo 50, inciso III, e exclui-se uma outra básica, presente no Código de Posturas de Montes Claros, pág. 139, art. 106, inciso V, como veremos a seguir:

- Plano Diretor de Montes Claros – Código de Posturas (1992, p.139, artigo 106, inciso V):

Art. 106 – Independentemente da medição de nível sonoro, são expressamente proibidos os ruídos:

(...) V – provocados por bombas, moinhos, foguetes, rojões, fogos de estampido e similares, salvo por ocasião de festividades públicas ou privadas, oficializadas pela Prefeitura.

- Plano Diretor de Tupaciguara – Código de Posturas (1992, p.16, artigo 50, inciso III:

Art. 106 – Independentemente da medição de nível sonoro, são expressamente proibidos os ruídos:

(...) III – provenientes de bares, botequins, quadras esportivas e similares, independentemente da origem ou da fonte de perturbação;

O documento sobre a *Lei de Parcelamento do Solo Urbano* encontra-se em volume separado e dispõe sobre as normas para o parcelamento do solo para fins urbanos,

segundo o disposto no artigo 1º, parágrafo único da Lei Federal 6766, de dezembro de 1979. A lei apresenta-se em sete capítulos, que abordam os itens a seguir.

O Capítulo I dá as disposições preliminares, esclarecendo o significado de parcelamento do solo, loteamento e desmembramento; definição de áreas para edificação e não edificação.

O Capítulo II aborda os requisitos urbanísticos do loteamento, quesitos a atender, áreas de circulação, de equipamentos, de uso público, definindo cada uma das áreas.

O Capítulo III dispõe sobre o padrão de urbanização dos loteamentos no município e apresenta as obras mínimas a serem executadas, tais como: abertura de vias e meio fio, demarcação de lotes, drenagem e esgotamento de águas pluviais, rede de abastecimento de água, iluminação e energia, dentre outros.

O Capítulo IV aborda o sistema viário municipal, classificando as vias conforme seu aspecto funcional (arterial, coletora, local e especial). Trata ainda da continuidade que deverá ser dada à malha viária, nos novos projetos de parcelamento.

O Capítulo V dispõe sobre a elaboração de projeto de loteamento, que deverá ser precedido pela fixação de diretrizes pela Prefeitura Municipal, mediante requerimento. Apresenta as informações mínimas obrigatórias para a planta da gleba a ser loteada, além das diretrizes urbanísticas do loteamento.

O Capítulo VI trata da aprovação do Projeto de loteamento e desmembramento, dos prazos para aprovação prévia e/ou posterior à execução das obras; do alvará de aprovação, dos espaços livres de uso público, dentre outros.

O Capítulo VII traz as disposições finais, infrações e penalidades previstas no caso do não cumprimento das obrigações. Trata também de modelos de loteamento ou desmembramento voltados às habitações de interesse social; questões de loteamentos inacabados ou clandestinos.

O volume em questão contém, ainda, dois anexos, sendo que o primeiro apresenta as características das vias, definindo faixas de domínio e rampas de vias, raios de curvatura de praças de retorno, raios de curvatura para vias locais e arteriais/ coletoras, e o segundo insere um glossário com alguns termos técnicos para melhor compreensão .

Sobre a Lei de Parcelamento do solo urbano, dentre outras questões observadas no documento destacamos a pouca clareza dada à definição do termo loteamento, comparada à definição utilizada na Lei de Montes Claros.

- Plano Diretor de Montes Claros – Lei de Parcelamento do solo urbano (1992, p.95, artigo 4º, I):

Art. 4º – Para os efeitos do disposto nesta Lei adotam-se as seguintes definições:

I – Loteamento – é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes;

- Plano Diretor de Tupaciguara – Lei de Parcelamento do solo urbano (1992, p.1, artigo 2º, inciso 2º, I):

Art. 2º – Considera-se parcelamento do solo urbano, a divisão, física ou jurídica, de área situada dentro do perímetro urbano, definido em lei municipal, em partes destinadas a uso urbano.

(...) § 2º – Loteamento é a divisão da área urbana com abertura de vias de circulação ou logradouros públicos ou alteração do sistema viário existente.

Em relação ao sistema viário o dimensionamento apresentado para as vias da cidade de Tupaciguara, no anexo 1 – Tabela I (Classificação do documento original), não está coordenado com as vias definidas para o sistema da cidade. Conforme abordado no Capítulo IV, art. 11, p.8, verificamos:

Art. 11 – As vias de circulação sob o aspecto funcional, classificam-se da seguinte forma:

I – via arterial: (...)

II – via coletora: (...)

III – via local: (...)

IV – via especial: (...)

Convém destacar que, além da desconexão entre as vias propostas para o sistema e aquelas dimensionadas na Tabela 1 (do Plano), esta última apresenta-se em situação pouco legível, podendo gerar uma série de problemas em relação aos valores especificados.

De acordo com o apresentado no Anexo 1 - Características geométricas das vias, na pág. 24 do Volume 1 temos, na Tabela 7, a seguinte classificação:

TABELA 7 – Tupaciguara: faixas de domínio e rampas de vias

Categoria funcional	Largura de faixa de domínio		Declividade da rampa (%)	
	Mínima	Máxima	mínima	máxima
* de transição	35	50	1,5	8
* arterial	30	45	1,5	8
* coletora	25	35	1,5	12
* local	13	20	1,5	15*
* local sem saída	10	20	1,5	15*

* as rampas poderão ultrapassar esse limite em trechos menores do que 100,00 (cem metros), se analisados e aprovados pelo órgão competente da Prefeitura Municipal.

A lei de parcelamento classifica seis modelos de parcelamento de solo, diferenciados pelas suas áreas máximas e mínimas, definidos, provavelmente, de acordo com as regiões onde se pretende conter ou expandir o desenvolvimento da cidade. No entanto, não espacializa os modelos em mapas, para melhor avaliação das dimensões propostas para os modelos ou da localização dos mesmos.

Este item conclui o conteúdo abordado no Volume 1. Apresentaremos, a seguir, o conteúdo abordado no Volume 2.

2.2.2. Plano Diretor - Volume 2

Para a melhor análise do Volume 2 do Plano Diretor de Tupaciguara, será feita uma reorganização no conteúdo do documento original, para possibilitar um paralelo dos aspectos abordados no Seminário (realizado em 1990 e que iniciou as discussões urbanas no município) e dos aspectos abordados no Plano Diretor (documento final da F.J.P.).

Assim, no momento em que o Plano Diretor tratar de questões relacionadas à economia, apresentando os problemas e as propostas para o setor, imediatamente serão listadas as propostas do Seminário, referentes à economia do município. A enumeração dos aspectos tratados, tanto no Seminário (1990) quanto no Plano Diretor (1992), permitirá a realização de uma análise da coerência entre os temas abordados e a verificação da importância da discussão inicial ocorrida no município, na forma do Seminário, para a elaboração do Plano Diretor (final).

Inicialmente, o documento apresenta um panorama geral do município, com a situação, área ocupada, densidade populacional, dentre outros, para descrever as suas tendências de crescimento do mesmo.

Em 1992, o município de Tupaciguara ocupava uma área de 1995 Km², com dimensão territorial considerável¹³ (hoje a área do município é de 1826,03 km² em decorrência do desmembramento do distrito de Araporã). No entanto, em 1980 o município apresentava uma densidade populacional muito baixa – cerca de 12,66 hab/Km², enquanto a média era de 22,99 hab/Km² para o Estado.

A população naquele momento atingia um total de 25.245 habitantes, considerando-se o fato que o município ainda abrigava o Distrito de Araporã. Dessa forma, 20.747 habitantes localizavam-se no Distrito-Sede (sendo 16.545 habitantes na cidade) e 4.498 habitantes no Distrito de Araporã (sendo 1.029 habitantes da vila de mesmo nome). O grau de urbanização no município atingia 69,6%, sendo que no Distrito-Sede chegava a 79,8% segundo o censo de 1980.

Verificaram-se tendências de crescimento populacional bastante modestas de 1950/1980, com taxa média de urbanização de 0,59% no período. Somente de 1950 a 1960 houve um pequeno crescimento populacional que, a seguir, demonstrou ligeira queda. Notou-se uma estabilidade e uma forte redistribuição da população rural para a área urbana (distrito-sede), possivelmente decorrente da construção da Represa de Furnas de Itumbiara, no início dos anos 1970, com a inundação de algumas áreas do município. A estabilidade populacional pode ter ocorrido também pela proximidade da represa criada com o estado de Goiás, privilegiando as relações com a cidade de Itumbiara, além da proximidade com Uberlândia, que exerce função polarizadora.

A projeção para o crescimento, elaborada pela CEMIG e F.J.P., baseada em comportamento demográfico passado, sugeria uma população municipal entre 25 e 30 mil habitantes para o ano 2000, sendo que a do IBGE, baseada no recadastramento eleitoral (1988), sugeria uma população de 30 mil habitantes já para o ano de 1990 (valor com ligeira superestimação).

Nas considerações finais sobre o crescimento urbano, mantendo-se as condições econômicas vigentes até 1980, a população deveria chegar a, no máximo, 26 mil habitantes, em 2000. Conforme esses valores, o grau de urbanização passaria a 83,5% em 1990 e 91,5% em 2000. Na realidade observamos que, segundo o Censo IBGE (2000), a população do município de Tupaciguara atingiu um número de 23.117 habitantes, sendo a estimativa para o ano de 2002 de 23.319 habitantes. Desse total, 89% seriam de residentes urbanos.

¹³ O Plano Diretor de Tupaciguara não estabelece a relação de dimensão territorial, mas se o compararmos a outros municípios da região do Triângulo Mineiro, notamos um equilíbrio de área entre eles, por exemplo: Gurinhata – 1844,35 km²; Monte Carmelo – 1353,68 km²; Ituiutaba – 2587,34 km²; Monte Alegre de Minas – 2593,17 km².

A seguir serão apresentados aspectos referentes ao município, mantendo-se a formatação do documento (somente títulos e subtítulos) e conteúdo abordado, para se compreender melhor a complexidade e dificuldade de sua apreensão.

Economia

Este item descreve as atividades desenvolvidas pelo município, situando alguns dados e valores da época. Assim, vemos que Tupaciguara apresentava maior força econômica na agricultura – produção de grãos, com setor industrial pouco desenvolvido e receita do setor terciário muito baixa. Segundo dados de 1984, da Secretaria da Fazenda, a participação de Tupaciguara no ICMS do Estado era de 0,19%, apesar de se notar uma participação diferenciada em relação aos tipos de cultura, separadamente. A participação na produção agrícola no Triângulo Mineiro era de 5%; no entanto, a baixa relevância dos setores secundário e terciário comprometiam o nível de produto agregado e arrecadação.

- A Economia Municipal:

A agricultura

A base econômica do município baseou-se na criação de bovinos e cultivo de arroz, tradicional na região. A oferta de terras e escassez de capital e trabalho contribuíram para o desenvolvimento dessas atividades, através da pecuária extensiva e do cultivo tradicional do arroz como alternativa de subsistência.

A partir dos anos 1970 o processo se altera, com a implantação do POLOCENTRO¹⁴ – com a vinda de outros investidores e a inserção de novas culturas comerciais (milho, soja e arroz de sequeiro); generalização de novas tecnologias para o cultivo do cerrado e intensificação rodoviária, reforçando as trocas com Uberlândia.

O POLOCENTRO foi muito importante para viabilizar o desenvolvimento econômico regional, possibilitando créditos para subsidiar os investimentos agrícolas. Outro fator foi a chegada dos agricultores capitalizados do estado de São Paulo e dos estados do Sul do país, incrementando e modernizando a produção. Produtos tradicionais, como feijão e mandioca, sofreram declínio, e as culturas de soja e milho, modernas, apresentaram resultados crescentes, devido à indústria, ao sistema financeiro e mercados externos.

¹⁴ POLOCENTRO – Programa de Desenvolvimento do Cerrado.

Houve um grande crescimento da cultura de milho (30% na área e 70% de produção); a soja cresceu em área de ocupação cerca de 1000%; a cana de açúcar aumentou a produção de 1550 ton. para quase 140 mil ton. em quase 10 anos. Outro produto com bom desempenho foi o café, que teve sua produção estimulada pelo sucesso de Araguari e pelo Plano de Renovação e Recuperação do Café. Alguns novos produtos começaram a ser inseridos na região (laranja, algodão e tomate), com boas possibilidades de expansão.

Assim, observa-se que Tupaciguara apresentava uma concentração de culturas de exportação (grãos) ocupando grandes extensões de terra e inseria-se no processo de modernização agrícola a partir dos anos 1970, com o POLOCENTRO, o crescimento da agricultura no Triângulo Mineiro e a consolidação de Uberlândia como pólo regional e centro atacadista.

Quanto ao desempenho agrícola municipal observou-se a queda extrema no cultivo do arroz de sequeiro, devido às dificuldades climáticas, comprometendo a participação do município em relação à microrregião. A soja, apesar de uma queda de produtividade, teve sua área de cultivo mais que duplicada. O milho também cresceu em áreas (13%) e em produtividade (8,5%). Produtos como algodão e feijão tiveram fraco desempenho naquele período.

A pecuária

Desde os anos 1920, Tupaciguara tem na pecuária uma das mais importantes atividades econômicas, tendo apresentado em 1950 um total de 75 mil cabeças de gado de corte e leiteiro, passando a 190 mil em 1960. Segundo dados do IBGE (2002), o rebanho bovino estaria, atualmente, com 117.316 cabeças de gado efetivas, número que, apesar da queda em relação a 1960, ainda se mantém expressivo.

Sua estrutura fundiária, baseada na grande propriedade produtora de grãos ou dedicada à pecuária extensiva, a baixa densidade demográfica e a existência de terras cultiváveis reforçaram a concentração de terras e a mecanização da lavoura.

Indústria, Comércio e Serviços

A industrialização, naquele momento, ocorria de forma incipiente em Tupaciguara, devido a três fatores: pequena densidade do município acarretando falta de mão-de-obra especializada; concorrência com os centros de Uberlândia e Araguari, mais dinâmicos e equipados; atividade agrícola com modernização recente. A relação de indústrias existentes

em 1988, em fase de “estágio embrionário”, pode ser observada na Tabela 8, para se obter um panorama do setor. A atividade comercial e de prestação de serviços vinculava-se diretamente à agricultura, dominando o comércio atacadista e os serviços.

Notamos aqui distorções na relação dos estabelecimentos com o número de pessoas ocupadas, pois alguns setores apresentavam indústrias mas não tinham pessoal destinado para o serviço, sendo o inverso também verdadeiro.

TABELA 8 – Tupaciguara: número de estabelecimentos e pessoal ocupado na Indústria - 1970/1980

Indústrias	Nº de estabelecimentos		Pessoal ocupado	
	1970	1980	1970	1980
Extração de Minerais	-	1	31	-
Minerais não-metálicos	1	7	-	33
Metalurgia	1	2	-	-
Mecânica	1	4	-	20
Madeira	4	2	13	-
Mobiliário	4	1	11	-
Vestuário	5	1	14	-
Alimentos	27	23	167	284
Bebidas	4	6	13	22
Editorial e Gráfica	2	1	-	-
Outros	2	1	-	-
Total	51	55	273	470

Fonte: Plano Diretor de Tupaciguara, 1992 e FIBGE, 1970/1980.

Emprego

Segundo dados do Ministério do Trabalho, o documento mostrou que existiam em Tupaciguara, em 1990, 697 empresas legalmente registradas, com 3149 trabalhadores, excluindo-se, entretanto, os 4000 trabalhadores flutuantes contratados para a colheita de cana. Outro problema era a expansão de empregos mais qualificados, que encontrava barreiras numa economia baseada na atividade agrícola, gerando um êxodo de profissionais qualificados para outras cidades, como Uberlândia e Itumbiara.

Após discorrer sobre alguns dados relativos ao setor de emprego no município, o Plano Diretor apresentou diretrizes para seu desenvolvimento econômico, com propostas e projetos sugeridos a partir das conclusões obtidas pelo diagnóstico realizado. Como o

documento original não apresentava objetivamente as conclusões obtidas e as propostas, optamos aqui por criar um subtítulo, contribuindo para a melhor compreensão do texto.

Conclusões do Plano para o setor:

- Tupaciguara - município de médio porte e baixa densidade populacional, com condições macro-climáticas típicas de cerrado;
- Economicamente – município agropecuário com destaque para o cultivo de milho, soja, cana e arroz e pecuária de corte e leite. As quatro culturas ocupavam 90% da área agrícola, sendo 1/3 somente de milho; as pecuárias apresentavam certa estagnação.
- Setores secundário e terciário pequenos, com poucos atrativos para a indústria e mão-de-obra sem qualificação; setor de serviços – sofria com a proximidade de Uberlândia, com comércio atendendo população local e insumos agropecuários.
- Aspecto espacial – era formado por dois distritos: Distrito-Sede, voltado para a cultura de grãos e Distrito de Araporã, voltado para a cultura de cana e processamento do álcool. Este último vinha demonstrando um sentimento separatista.

Diretrizes e propostas de ações do Plano, baseadas nas conclusões acima:

- A criação de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social, cujo papel seria discutir, avaliar e implementar projetos de desenvolvimento econômico.
- Projeto Hortifrutigranjeiros – cujo objetivo era capacitar pequenos produtores, elevar renda familiar e aumentar a oferta agrícola. Coordenado pela EMATER, com recursos do Banco do Brasil/Fundec e organização de entidades comunitárias, com apoio da Prefeitura.
- Reforço agrícola – formulação de diretrizes (pela EMATER e Conselho) para aumento de produtividade das culturas (soja, milho e cana). A ação da Prefeitura seria coordenar, junto aos agentes (EMATER e Sindicato Rural), a viabilidade econômica, relação custo-benefício, mercados e financiamento.
- Novos produtos – buscar, junto da EMATER e Conselho, projetos para a introdução de novas culturas (seringueira e laranja).

Conclusões do Seminário: Economia (1990, p:5-6)

- Problemas básicos:
 - Inexistência de políticas voltadas ao pequeno produtor e geração de renda e emprego;
 - Economia local pouco diversificada, campo moderno em grandes propriedades.
- Ações propostas:
 - Estruturação de Conselho de Desenvolvimento, coordenando os existentes pela Lei Orgânica, com representantes de vários segmentos;
 - Programas de incentivo à pequena e média empresa;
 - Definição das áreas de expansão industrial em consonância com a Lei de Uso e Ocupação do Solo;
 - Incremento do sistema de abastecimento – produção local e comercialização;
 - Desenvolvimento de estudos para absorção de mão-de-obra flutuante.

Análise comparativa para a Economia (da autora):

Observamos que as conclusões obtidas pelo Plano Diretor, através do diagnóstico, e aqueles problemas iniciais, levantados no Seminário de 1990, apresentavam certa coerência, não representando, na sua totalidade, carências e necessidades iguais. A criação de um Conselho de Desenvolvimento Econômico era uma proposta comum aos dois momentos, além do Projeto Hortifrutigranjeiros (proposto pelo Plano), que atenderia uma carência detectada no Seminário, capacitando o pequeno produtor, elevando a renda e a oferta de empregos, não chegando a ser detalhada para fins de concretização.

Em relação à diversificação, houve apenas a proposta de diversificação da cultura agrícola, o que não acarretaria na diversificação da economia de maneira abrangente. Também não foram feitas propostas relacionadas à área de expansão industrial (mesmo porque, naquele momento, o município sofria com o crescimento populacional negativo), nem para a absorção da mão-de-obra flutuante, de número significativo se comparado à mão-de-obra formal verificada (4000 trabalhadores flutuantes contra 3149 no emprego formal).

Saúde

A avaliação geral da situação da saúde em Tupaciguara pretendia identificar, selecionar, explicar e priorizar problemas relativos à situação sanitária e ao sistema de saúde. Para tanto, abordou aspectos da estrutura demográfica, situação socioeconômica e saneamento ambiental.

As análises realizadas pela equipe do Plano consideraram que o cenário de pequeno *crescimento* do município, ocorrido no período (1980), não era atendido pelo

desenvolvimento urbano. Surgiam novos bairros com precárias condições habitacionais e de saneamento básico, esgotos a céu aberto, acumulação de lixo, dentre outros problemas. Cumpre destacar que somente 19% das famílias do município possuíam renda familiar acima de 5 salários. Um outro aspecto importante era o alto índice de analfabetismo na população com 5 anos ou mais – 24%.

Sobre o saneamento básico, os índices demonstravam que 66% dos domicílios possuíam rede de água, 55% não tinham rede de esgoto sendo que, destes, 54% possuíam fossa rudimentar e 30% não tinham sequer instalação sanitária.

Em relação às características epidemiológicas, Tupaciguara seguia um padrão semelhante ao verificado no país nos últimos 30 anos (em relação àquele momento), decorrente de condições do espaço urbano e ambientais, com aumento de doenças do coração e mentais, acidentes e doenças de trabalho. Além disso, notavam-se, em níveis elevados, as doenças típicas do subdesenvolvimento (infecciosas, parasitárias, desnutrições e anemias). Foram analisadas também taxas de morbi-mortalidade (adultos, infantil e perinatal).

Quanto às características organizacionais, Tupaciguara possuía, na sede:

- Casa de Saúde São Lucas – conveniado do SUS, com atendimento ambulatorial, com 28 leitos gerais; taxa média de ocupação: 70% do total;
- Hospital Santa Clara – conveniado do SUS, com capacidade para 32 leitos; taxa média de ocupação: 20% do total;
- Centro de Saúde Central de Tupaciguara – pertencente à rede pública estadual. Conta com laboratório co-financiado pela Prefeitura;
- Clínica Odonto-médica municipal (Posto de Saúde Dr. Antônio Hélio de Castro) – pertencente à rede pública municipal, co-financiada pelo Estado. A área de odontologia atendia, prioritariamente, as escolas, para crianças entre 6 a 12 anos, além da Creche municipal, Fazenda-escola Patronato, funcionários públicos municipais e adultos encaminhados pelo serviço social, urgências.
- Módulo médico-odontológico – pertencente ao Sindicato Rural, era gerido e financiado pela rede pública municipal.

No distrito de Araporã:

- Hospital João Paulo II – particular, de propriedade da Associação de Produtores de Cana da região, conveniado com o SUS. Possuía 30 leitos com taxa de ocupação de 70%.
- Ambulatório médico-odontológico – particular, de propriedade da Usina Alvorada, tinha acesso restrito aos funcionários e seus dependentes;
- Posto de saúde de Araporã – pertence à rede pública municipal, co-financiado pelo Estado.
- Módulo odontológico simplificado nº 1, localizado na Escola Estadual Mário Sidney Franceschi, pertence à rede pública municipal.

Conforme Lei Orgânica Municipal, o SUS (Sistema Único de Saúde) deveria ser dirigido pelo município, oferecendo assistência integral, individual e coletiva (vigilância sanitária e epidemiológica). Notavam-se ausências de entidades representativas e de vigilância sanitária e epidemiologia. Além disso, as instituições prestadoras de serviços (individuais: municipal, estadual e privadas) atuavam de forma desarticulada.

Em relação à produção de serviços hospitalares – o número de leitos oferecidos era suficiente para as necessidades atuais, considerando-se o parâmetro 2,5 a 3,0 leitos por 1000 habitantes. No entanto, se fosse considerado o parâmetro 0,1 de internação hospitalar por habitantes/ano – haveria um déficit de 1000 internações; em relação ao nível ambulatorial existia um grande déficit, tanto em relação às consultas médicas quanto às odontológicas (15.950 e 13.000 por ano, respectivamente).

A atuação da saúde era quase inexistente quanto às ações coletivas e em todos os níveis e setores de ações individuais. Existia um grande deslocamento de pessoas em busca de atendimento em Itumbiara e Uberlândia (Hospital de Clínicas da UFU). Atualmente, observamos uma procura ainda maior de atendimento nesses últimos centros, visto que apenas um dos hospitais está em funcionamento no município, e sem capacidade e estrutura para o atendimento de casos mais graves.

Quanto aos recursos humanos (de nível superior, médio e elementar da rede ambulatorial) e financeiros, havia em 1990 apenas seis médicos na sede (com percentual de 1 médico para 3500 habitantes enquanto o proposto pela OMS é de 1/1000 habitantes), sendo que, em 1980, esse total era de 19 médicos, indicando uma dificuldade de fixação dos profissionais na década de 1990; cinco odontólogos de nível superior; não existiam

enfermeiros na rede; profissionais de nível médio e elementar eram cerca de 57%; não havia técnico de laboratório.

Quanto à política de recursos humanos, o plano destacou alguns problemas:

- Ausência de isonomia salarial e de plano de carreiras;
- Ausência de oportunidades de capacitação profissional;
- Baixo investimento de recursos municipais no setor.

O documento apresentou uma “síntese” dos principais problemas verificados no setor de Saúde, relacionando-os em uma lista de 32 itens-problema, sem desenvolver, entretanto, propostas nem ações a serem realizadas para incremento e melhorias do setor da saúde no município de Tupaciguara.

*Conclusões do Seminário: Saúde e ação social:*¹⁵ (1990, p:2-3)

- Problemas básicos:
 - Ausência de políticas de atuação;
 - Desatualização de informações quanto ao perfil sócio-econômico da população, comprometendo o estabelecimento de diretrizes.
 - Ausência de serviços médicos de urgência;
 - Ausência de ações ou programas de prevenção na área de vigilância sanitária;
 - Locação de ações e serviços específicos em setores inadequados;
 - Falta de política de incentivo às equipes técnicas.
- Ações propostas:
 - Realização de estudos sobre perfil populacional, para melhor direcionar as ações;
 - Criação de conselho centralizador e coordenador;
 - Construção de Pronto Socorro Municipal para urgências ou arrendamento de Hospital existente.
 - Elaborar código sanitário e implantar vigilância a saúde;
 - Estabelecimento de convênios com UFU para saúde mental.

Análise comparativa para a Saúde (da autora):

O Plano Diretor somente destacou problemas relativos aos recursos humanos, sem se referir a problemas estruturais/físicos nem de capacidade de atendimento do setor da Saúde. Obsevamos que o Seminário (1990) destacou carências ligadas aos serviços médicos de urgência, apresentando uma proposta de ação em parceria com o Hospital existente ou criação de um Pronto Socorro Municipal (sugestão que poderia ser de grande

¹⁵ As conclusões relacionadas no Seminário de 1990 agrupam os aspectos referentes à Saúde e a Ação Social. Dessa forma não foi possível desmembrá-los, sob o risco de destacar itens equivocadamente. Optamos, assim, por repetir a informação após cada um dos temas tratados.

auxílio para melhoria da situação do município). Outro aspecto importante foi a parceria com o Hospital de Clínicas de Uberlândia, proposta (no Seminário) para o atendimento de pacientes com deficiência mental.

Ainda sobre o Seminário, consideramos que a proposta de criação de um Conselho Centralizador e Coordenador (sem maiores detalhamentos e definições) contribuiria para a organização do setor, orientando as ações de forma a suprir o déficit do atendimento, melhorar o acesso da população, capacitando e incentivando os profissionais, além de realizar e respeitar o planejamento de recursos para o setor.

Educação

O Plano Diretor apresentou alguns dados, permitindo uma avaliação da situação daquele momento (1989) no setor da educação, a saber.

O número de alunos atendidos em 1987 pela rede de ensino mostrava que em todas as séries estavam matriculados:

- rede estadual – 5224 alunos (84,86%)
- rede municipal – 607 alunos (9,86%) – mais voltado à zona rural
- rede particular- 325 alunos (5,28%) – pouca expressão.

Em relação aos dados apresentados observou-se, nas séries de 1^a a 4^a, da rede municipal, a presença importante na zona rural; índice de abandono baixo; alto grau de repetência; número de alunos na 1^a série muito maior que na 4^a série.

Em relação às 5^{as} e 8^{as} séries, existia uma única escola no município, e bem equipada; que apresentava bons resultados. Contudo, o índice de reprovação na 8^a série era muito elevado. Possuía ônibus municipal para transporte de professores e alunos,.

Em relação às 1^{as} e 4^{as} séries da rede estadual, existiam oito escolas sendo: sete urbanas – seis na sede do município e uma em Araporã; uma na zona rural. Observaram-se altos índices de abandono e repetência nas 1^{as} e 2^{as} séries (aproximadamente 67,1%).

Em relação à 5^{as} e 8^{as} séries, existiam três escolas (duas na sede e uma em Araporã) com 1.702 alunos matriculados em 1987 (desse total, 120 eram matriculados na rede municipal e 146 na particular). Observou-se uma taxa de abandono alta (5^a - 39,3%; 6^a

- 32,1%; 7ª - 27,9% e 8ª -19,0%) e de reprovação em sentido também decrescente mais acentuado (5ª - 20,0%; 6ª - 13,0%; 7ª - 3,7% e 8ª -0,5%).

Em relação ao 2º grau, existiam 2 escolas – uma no Distrito-sede e outra no Distrito de Araporã, com dois cursos: auxiliar de escritório e 2º grau sem habilitação. A rede particular era de pouca expressão – somente 325 matrículas de um total de 6.156 em 1987. Oferecia, no 2º grau, habilitação em magistério, única no município.

Quanto à organização administrativa, o setor educacional de Tupaciguara era administrado pelo O.M.E. (Órgão Municipal de Educação) e possuía quatro funcionários, sendo que, desse total, somente a chefe tinha formação superior; os outros funcionários, nível médio. A inspetoria ficava a cargo da 26ª D.R.E (Delegacia Regional de Ensino) de Uberlândia. Possuía uma central de merenda, construída no governo anterior e mantida, precariamente, pelo governo municipal atuante em 1992 (o documento destacou a excelente qualidade da instalação física do local).

Ao todo, a rede de ensino contava com 44 estabelecimentos, sendo: 18 escolas municipais rurais; uma escola municipal urbana; quatro núcleos de alfabetização de adultos; sete salas de pré-escolar; oito escolas estaduais urbanas; uma escola estadual rural; duas escolas particulares. O sistema de educação municipal de Tupaciguara tinha caráter burocrático e centralizado em apenas dois funcionários, acarretando outros problemas sem garantir, de fato, a qualidade do ensino.

Quanto ao financiamento da educação (receitas e despesas), conforme balancete, os percentuais da aplicação de recursos no ensino corresponderam a 18,79% da receita resultante dos impostos.

Em relação às condições pedagógicas de funcionamento do sistema de ensino, o Plano Diretor de Tupaciguara apresentou as medidas governamentais tomadas no setor educacional, abordando aspectos desde a política educacional (garantida pela Lei Orgânica Municipal de 1990) e currículo até as condições de trabalho do professor.

É interessante observar que o documento levanta o aspecto da discussão local como forma de garantir o perfil escolar apontado pela Lei, para que se construa uma educação popular e democrática para formar o cidadão. Notamos aqui uma tentativa inicial de inserir a comunidade nas discussões coletivas, visando ao bem estar coletivo da população. Além disso, o Plano Diretor realizou uma breve análise curricular, verificando um distanciamento do conteúdo curricular com a realidade dos alunos, apontando para a necessidade de uma adequação/atualização.

O documento apresentou também, para o setor, um plano de expansão de ofertas educacionais e melhoria do atendimento escolar/regional (1987). Esse plano de expansão foi elaborado por uma Comissão Municipal de Educação no governo de 1982/1986 e continha algumas demandas para o setor mais voltadas ao aspecto físico (reformas de prédios) do que aparelhamento e modificações didático-pedagógicas. Foram detectados alguns “pseudo-problemas” e “problemas reais” do setor, que deveriam ser resolvidos de forma precisa para garantir a ordenação do processo escolar no município.

Diretrizes gerais do Plano para o setor:

- Implementação de política educacional consubstanciada na “Lei Orgânica Municipal”, em relação à alguns artigos específicos;
- Reorganização do processo escolar do período e do ensino em bases interdisciplinares, para acompanhar os avanços tecnológicos;
- Alocação dos recursos do município destinados, por lei, à educação, criando condições ao cidadão tupaciguarense.

Conclusões do Seminário: Educação, cultura, esporte e lazer:¹⁶ (1990, p:7-8)

- Problemas básicos:
 - Alto índice de analfabetismo
 - Ausência de equipe técnica pedagógica e de programas de desenvolvimento que recicle pessoal;
 - Ausência de programas, órgão ou funcionário responsável pela área de cultura, esporte e lazer.
- Ações propostas:
 - Desenvolver programas de alfabetização com métodos atuais;
 - Rever conteúdo de disciplinas do 1º e 2º graus;
 - Reestruturar setor da educação e implantar setores de cultura, esporte e lazer com equipe adequada.
 - Desenvolver programas culturais e esportivos voltados ao lazer da população.
 - Implantar ruas de lazer;
 - Construir Estádio Municipal;
 - Revitalização da represa dos Buritis.

Análise comparativa para a Educação (da autora):

O Plano Diretor em questão não apresentou para o setor da educação uma síntese das conclusões obtidas através do diagnóstico, traçando apenas algumas diretrizes gerais. Dessa forma, tomaremos como base os problemas levantados no Seminário (1990) em

relação à Educação e alguns verificados no decorrer do Plano sobre Educação e as propostas apresentadas por este último e pelo Seminário, para o setor.

Foram verificados graves problemas, como: alto índice de analfabetismo (seminário), grande desistência e repetência dos alunos matriculados na rede escolar (Plano), além da ausência de uma política de capacitação profissional, impossibilitando a formação de uma equipe técnico-pedagógica adequada. Como propostas do Plano, a reorganização do ensino para acompanhar os avanços tecnológicos e a complementaridade do conhecimento vinham ao encontro das ações propostas pelo Seminário, de desenvolver um programa de alfabetização com métodos atuais e de rever conteúdos disciplinares.

O Plano Diretor abordou ainda, como proposta, o cumprimento da lei em relação à alocação de recursos destinados à educação, criando condições melhores de acesso ao setor pela população o que, no nosso entender, é uma questão essencial em toda gestão que se pretende correta, acima de qualquer proposta.

Cultura, Esporte e Lazer

Para o setor da cultura, esporte e lazer o documento esclareceu sobre a metodologia de trabalho utilizada para o desenvolvimento da proposta. Convém destacar que nenhum outro setor no Plano Diretor apresentou o tema dessa maneira, reforçando a característica de *colcha de retalhos* observada no documento, onde aspectos abordados por equipes diferentes demonstram a completa falta de integração entre os grupos de trabalho. Ademais, não houve a preocupação em se realizar a sua padronização, tanto no processo de pesquisa e quanto na apresentação do conteúdo, nem mesmo na formatação na redação final.

A equipe que elaborou as propostas relacionadas a Cultura, Esporte e Lazer realizou um contato na Prefeitura Municipal para a localização de departamentos e órgãos atuantes, sendo constatado que somente o Departamento de Obras poderia informar sobre condições físicas urbanas e projetos existentes. Outras informações deveriam ser obtidas em órgãos específicos, como Fundação Cultural, Unidade de Apoio do SENAC, Conselho Municipal de Desportos e Biblioteca Comunitária. Devido a esse fato, foram realizadas pesquisas *in loco*, entrevistas e pesquisa histórica breve para realizar algumas considerações.

¹⁶ As conclusões relacionadas no Seminário de 1990 agrupam os aspectos referentes a Educação, Cultura, Esporte e Lazer. Dessa forma não foi possível desmembrá-los, sob o risco de destacar itens equivocadamente. Optamos, assim, por repetir a informação após cada um dos temas tratados.

A seguir, o documento fez uma breve consideração histórica do local, situação, data do surgimento a partir dos quais abordaram-se aspectos do setor, separadamente. Optamos por não trazer a consideração histórica do local visto que a caracterização do município de Tupaciguara foi apresentada, detalhadamente, no Capítulo II, item 2.1. Sobre o setor veremos:

- Esporte Municipal:

As atividades de esporte e lazer na cidade concentravam-se no Conselho Municipal de Desportos (C.M.D.), formado por uma diretoria com sete membros e mantida pelo Tupaciguara Tênis Clube (T.T.C.) e Prefeitura Municipal; foi observada uma falta de planejamento de atividades e custos do C.M.D. sendo as despesas previstas por funcionária da Prefeitura responsável pelo orçamento no Município.

- Cultura Municipal:

Existia na cidade a Fundação Cultural de Tupaciguara, criada em 1988 por lei municipal, responsável pela administração da Casa da Cultura “Tias Polveiras” e do museu histórico “Chico Ribeiro”. A Casa da Cultura realizava atividades quase exclusivamente voltadas à produção de tapetes de Arraiolo e à promoção de alguns eventos solicitados pela Prefeitura.

O museu estava (e permanece hoje) instalado numa antiga residência (1909), primeira edificação da cidade com telhas francesas. Grande parte do acervo foi organizado sem projeto museológico e era formado pelo patrimônio da família Santana (segundos moradores) com mobiliário, aparatos litúrgicos, instrumentos de socar e pesar pólvora e também com peças remanescentes de antigas fazendas do Município (séc. XIX), demolidas para a construção da represa de Itumbiara. Apesar da grande importância do Museu na preservação dos bens culturais do município do município, restringia-se praticamente à sua guarda e conservação.

As novas concepções de Museu consideram esses locais como veículo de educação e qualidade de vida da comunidade. Nesse sentido, o Museu “Chico Ribeiro” não cumpria esse objetivo, pois não realizava projetos e atividades integradoras ao cotidiano da população.

Outra entidade cultural importante, em nível local, era a Biblioteca Escolar Comunitária da Escola Braulino Mamede, criada em 1978 e a única a prestar serviço à comunidade. Utilizava prédio cedido pela Prefeitura, além de receber ajuda para a

manutenção; possuía acervo de cerca de 11 mil livros, recebendo doações da Biblioteca Pública Estadual e do Instituto Nacional do Livro e em menor número da Prefeitura Municipal de Tupaciguara.

Principais problemas observados pela equipe do Plano:

- Enfrentava dificuldades de pessoal especializado e com acervo insuficiente, principalmente de literatura e periódicos;
- Falta de verbas que resultou na desativação de projetos de extensão cultural.

Em relação aos grupos e associações culturais, a cidade não possuía grupos culturais significativos em nível profissional nas áreas de teatro, artes plásticas, música, dentre outros. Foram observados, pela equipe do Plano: um grupo de “violeiros”, tradicional no meio rural, alguns grupos folclóricos de Folia de Reis e um de Congada, em reestruturação. Além disso, destacava-se naquele momento a criação de uma Associação de Artesãos, com o objetivo de implantar locais de difusão do artesanato local.

Quanto aos eventos, ocorriam no município as festas populares, cívicas e religiosas, a feira agropecuária e a feira de artesanato, instituída em 1983 pela lei municipal.

Em relação aos parques, praças e jardins urbanos, Tupaciguara era (e ainda hoje é) privilegiada com algumas praças dotadas de áreas amplas e equipamentos, além de rigorosa manutenção (observada na época). Notavam-se carências como, por exemplo, espaço para lazer infantil; subutilização de equipamento para atividades culturais e de lazer; problemas de manutenção em alguns locais; necessidade de preservação rigorosa em locais de crescimento urbano, carências estas observadas também atualmente (2004).

Sobre o Patrimônio Cultural, o município possuía áreas potenciais para o desenvolvimento de atividades de lazer, como a represa dos Buritis, Cachoeira do Rio Bonito e Cachoeira dos Costas. No entanto, algumas medidas de recuperação deveriam ser tomadas, através de projeto de revitalização nos Buritis, para desassoreamento das margens, implantação de equipamentos e transporte público gratuito. O documento citou ainda uma área de interesse de lazer urbano (área de mata), situada em loteamento próximo ao Córrego das Queixadas, que deveria ser observado em um mapa, anexo ao documento, que não constava do documento consultado.

Síntese dos principais problemas segundo as áreas, realizada pelo Plano:

- Esporte: falta de equipamentos esportivos e recursos humanos;

- Lazer: falta de áreas com equipamentos para lazer infantil; áreas para lazer nos fins de semana; recursos humanos.
- Cultura: baixa prioridade política, com ausência de recursos para o setor.
- Fundação Cultural: faltam projetos culturais de interesse da comunidade; espaços adequados para atividades culturais, recursos humanos para gerenciar o Museu e a Casa da Cultura.
- Biblioteca: acervo insuficiente; falta de recursos humanos para funcionamento e instalações inadequadas;

“Recomendações” do Plano para minimizar os problemas:

- Esporte:
 - Buscar articulação maior com áreas de educação e cultura para projetos de lazer integrados; elaboração de projetos esportivos para aproveitar o potencial das praças e áreas públicas.
 - Reunir esforços para construção de Estádio Municipal;
- Lazer (específico de praças, parques urbanos e áreas de proteção especial):
 - Implantar equipamentos para o lazer infantil (sede e distrito de Araporã);
 - Regular áreas de proteção especial (parques urbanos e reservas naturais) e desenvolver projeto de revitalização na represa dos Buritis.
- Cultura:
 - Reestruturar a Fundação Cultural de Tupaciguara, contratando técnicos especializados, revitalizando o Museu com projetos culturais, criando arquivo histórico municipal para integrar o sistema de preservação da memória;
 - Proteger o Patrimônio Cultural com a regulamentação e fiscalização dos bens;
 - Apoiar e implementar projetos culturais, destinando recursos para publicação de obras de valor histórico-literário-cultural; apoiar a Biblioteca Comunitária;
 - Elaborar calendário de atividades culturais para o Município; incentivar grupos folclóricos;

O relatório apresentou ainda uma série de anexos com tabelas e quadros relacionando equipamentos urbanos de recreação e também o acervo da Biblioteca Escolar Comunitária.

Conclusões do Seminário: Educação, cultura, esporte e lazer:(1990, p:7-8)

- Problemas básicos:
 - Alto índice de analfabetismo
 - Ausência de equipe técnica pedagógica e de programas de desenvolvimento que recicle pessoal;
 - Ausência de programas, órgão ou funcionário responsável pela área de cultura, esporte e lazer.
- Ações propostas:
 - Desenvolver programas de alfabetização com métodos atuais;
 - Rever conteúdo de disciplinas do 1º e 2º graus;
 - Reestruturar setor da educação e implantar setores de cultura, esporte e lazer com equipe adequada.
 - Desenvolver programas culturais e esportivos voltados ao lazer da população.
 - Implantar ruas de lazer;
 - Construir Estádio Municipal;
 - Revitalização da represa dos Buritis.

Análise comparativa da Cultura, Esporte e Lazer (da autora):

Como dito anteriormente, o Plano não apresentou uma uniformidade no desenvolvimento do documento, de forma que as “propostas ou diretrizes” desenvolvidas para outros setores são aqui chamadas de “recomendações para minimizar os problemas”. Comparamos os problemas apontados pelo Seminário e pelo Plano, a fim de avaliar a validade das propostas ou “recomendações” para esse setor.

A desestruturação do setor da cultura, esporte e lazer foi verificada pela ausência de um órgão específico ou funcionário responsável e mesmo pela falta de programas voltados a ele, sendo destacada como problema tanto pelo Seminário quanto pelo Plano. Dessa forma, a implantação de um órgão específico, com equipe adequada, sugerido pelo Seminário, deveria ser o passo inicial do processo de estruturação do setor. A partir daí, seria possível a articulação de programas culturais e esportivos integrados, voltados ao lazer da população, além de visar ao atendimento de questões mais específicas, como a implantação de equipamentos para o lazer infantil ou o desenvolvimento de um Projeto de Revitalização da Represa dos Buritis.

Quanto à cultura, o Plano propôs a proteção do Patrimônio Cultural do município através da regulamentação e fiscalização de bens, além da criação de arquivo histórico para integração do sistema de preservação da memória. Observamos a tentativa de articulação, muito pertinente, contribuindo na captação de recursos financeiros. No entanto, as equipes

técnicas devem estar envolvidas com suas áreas específicas, trabalhando individualmente e em conjunto, visando ao melhor resultado de benefícios e acesso do setor pela comunidade.

Assistência Social

Este capítulo do documento apresentou uma explicação sobre alguns indicadores sociais e econômicos para municípios brasileiros desenvolvidos na pesquisa “Níveis de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros” (parceria do CHRH/IPEA e UNICEF e do convênio CHRH/IPEA e FIBGE), sendo analisados 3990 municípios existentes no país em 1980.

Para o Índice de Qualidade de Vida (I.Q.V.), elaborado a partir de uma combinação linear de algumas variáveis (ver Quadro 3), Tupaciguara apresentou um valor de 75,37, paralelamente aos municípios que ocuparam posições extremas.

Quanto à distribuição de renda, o documento apresentou um artigo (compilações de informações de jornais, pesquisas de institutos e outros) com um panorama da concentração de renda observada no país (1990), indicando percentuais e regiões de maior concentração, dados de investimentos públicos e, ainda, índices de urbanização. Demonstrou, também, a situação sobre o registro dos trabalhadores em carteira de trabalho (atividades agrícolas e não agrícolas) e também aspectos da alfabetização.

QUADRO 4 – I.Q.V. e as variáveis componentes em três municípios mineiros

Município	Índice de qualidade de vida	% Escolaridade	% Alfabetização	Média Anos estudo	% Água Adequada	% Esgoto Adequado	% Habitação adequada
Senador Modestino Gonçalves	22,03	55,79	42,41	1,35	6,31	9,29	35,38
Tupaciguara	75,37	75,59	79,03	3,49	60,68	83,09	97,62
Juiz de Fora	90,26	85,53	89,57	5,36	86,89	96,84	97,81

Fonte: F.J.P., 1992. (“Ordenamento Sócio-Econômico dos Municípios Brasileiros”; IPEA/CNRH/UNICEF, Brasília, dez. 1985).

Ao nosso ver, o artigo era de caráter muito generalizado, referindo-se a uma situação observada no país que não representava a situação do município naquele momento, deixando dúvidas quanto à real necessidade daquelas informações. A justificativa apresentada pelo plano sobre tal abordagem de conteúdo foi de que, caso não houvesse o desenvolvimento de uma política social eficiente para resolver as carências municipais, a realidade do país demonstrada então no artigo poderia se tornar a realidade do município.

- Assistência Social no Município:

O Plano apresentou os objetivos da implantação do serviço de assistência social, área de atuação (população periférica) e prioridades. Nesse sentido, foram implantados alguns grupos e programas específicos (clube de mães, programas de assistência familiar e infantil, lavanderia comunitária, dentre outros) e, na comunidade, centros de apoio e associações, além de lares de menores.

Constatamos, durante a leitura do documento original, que o texto havia sido apenas transcrito de um “Relatório de Atividades” apresentado pelo Serviço Social da Prefeitura Municipal de Tupaciguara, em agosto de 1990, não havendo, portanto, pela equipe de elaboração do Plano Diretor, interferências no conteúdo apresentado.

Diretrizes e propostas de ações do Plano para o setor:

- O estabelecimento de recursos financeiros para cada programa a ser desenvolvido e a elaboração de planejamentos anuais, dentro dos recursos (a Prefeitura aqui atuaria mais como incentivadora e financiadora do que na criação dos programas);
- Articulação entre esferas federais e estaduais e até instituições estrangeiras que financiam esse setor; estabelecimento de consórcios intermunicipais;
- Criação de programas alternativos aos desempregados; incentivo à produção artesanal;
- Garantia de participação da população na elaboração e políticas e controle das ações;
- Reorganização de serviços de produção (central de alimentação) e do Patronato, com vistas à geração de receitas;
- Realocação de creches no setor da Educação.

Conclusões do Seminário: Saúde e ação social: (1990, p:2-3)

- Problemas básicos:
 - Ausência de políticas de atuação;
 - Desatualização de informações quanto ao perfil sócio-econômico da população, comprometendo o estabelecimento de diretrizes.
 - Ausência de serviços médicos de urgência;
 - Ausência de ações ou programas de prevenção na área de vigilância sanitária;
 - Locação de ações e serviços específicos em setores inadequados;
 - Falta de política de incentivo às equipes técnicas.
- Ações propostas:
 - Realização de estudos sobre perfil populacional, para melhor direcionar as ações;
 - Criação de conselho centralizador e coordenador;

- Construção de Pronto Socorro Municipal para urgências ou arrendamento de Hospital existente.
- Elaborar código sanitário e implantar vigilância a saúde;
- Estabelecimento de convênios com UFU para saúde mental.

Análise comparativa da Assistência Social (da autora):

Como não houve, no Plano, a análise de necessidades para o setor de assistência social, realizando uma síntese dos problemas verificados, comparamos as propostas apresentadas nele com aquelas levantadas no Seminário (1990). Vale lembrar que o agrupamento dos resultados dos setores da Saúde e Ação Social, obtidos no Seminário, dificulta a sua análise.

Observamos que o Seminário destacou o item – ausência de políticas de atuação, que conduzia também à falta de incentivo às equipes. Nesse sentido, a proposta de criação de um conselho centralizador e coordenador atende aqui (e também ao setor da saúde) à necessidade de estruturação inicial do setor, sendo este o primeiro passo na condução das demais ações propostas pelo Plano Diretor. O Seminário detectou ainda problemas de locação equivocada de determinados setores municipais como, por exemplo, as creches sob a responsabilidade da Assistência, que deveriam voltar para o setor da Educação.

O Plano também relacionou diretrizes para a Assistência Social. No entanto, não há qualquer tipo de detalhamento ou agrupamento das ações em programas ou projetos específicos para conduzir mais objetivamente as políticas de ação.

Área Física-Territorial

O documento abordou a estrutura urbana considerando aspectos da expansão e circulação urbana do município, apresentando questões de difícil reversão, pela ausência de uma legislação que regulamente o uso, a ocupação do solo e a circulação urbana. A análise feita pelo Plano contemplou aspectos físico-territoriais referentes a:

- expansão urbana – crescimento vertical e horizontal;
- circulação urbana
- desenho dos espaços – públicos e as condições ambientais construídas.

Em relação à expansão urbana horizontal foram apresentados aspectos do surgimento, localização da área urbana do município, população, configuração territorial, rios que abastecem e córregos que pertencem ao município. O documento destacou a

questão da implantação favorável do município, cujo terreno quase plano confere grande amplitude ao espaço da cidade, com traçado urbanístico extremamente regular, favorecendo o planejamento e reordenamento urbano.

Um dos problemas verificados pela equipe do Plano (observado também em outras cidades de porte equivalente) foi o fornecimento de água, esgoto e pavimentação à população de baixa renda, agravado ainda mais com o processo de esvaziamento do campo para a cidade. Esse movimento de migração campo-cidade provocou uma extensão desnecessária das áreas urbanas, pelo processo de especulação da terra, gerando aumento dos custos totais de urbanização e supervalorizando áreas livres.

Não havia, naquele momento, definições de áreas para expansão urbana nem de localização industrial, devido ao decréscimo da população urbana verificado no período de 1960 a 1987. Um dado que não consta do Plano Diretor é o percentual de lotes desocupados na área urbana.

Em relação à expansão urbana vertical, a cidade apresentava um único edifício de 10 andares, iniciando um processo de verticalização urbana, que prosseguiria bem lentamente. Essa situação ficou, de fato, confirmada, visto que em 2004, doze anos depois, continua existindo somente esse edifício de tal porte. O documento descreve que, no entendimento popular, as construções altas representariam o dinamismo da economia, sendo estas mais que simples construções e que, na geografia da cidade, o edifício se destacava como sinal de progresso, representando uma novidade e uma nova relação de “poder” dos moradores.

Quanto à circulação urbana, o espaço urbano era bastante democratizado e utilizado em diversos horários (até 22:00h) por todas as faixas etárias e meios de transporte, de forma que essa situação deveria ser garantida como prioridade. Em relação ao trânsito foram observados, pela equipe do Plano, problemas quanto ao excesso de velocidade, momento em que se questionou o uso indiscriminado do asfalto em todas as ruas para atender à população apenas como argumento político, principalmente em um município com grande número de crianças e idosos, mais acostumados ao trânsito mais lento.

O documento discutiu questões relativas ao desenho do espaço urbano e preservação de condições ambientais, destacando a importância de se pensar a paisagem urbana. Segundo o Plano, a principal característica da paisagem urbana seria orientar toda e qualquer modificação da cidade no futuro, para que o crescimento urbano não comprometesse espaços e elementos de paisagem natural ou construída.

Para o uso do solo e índices de ocupação, o Plano propôs um espaçamento de 300m para áreas comerciais, de forma que a distância percorrida até elas fosse de 150m, partindo de áreas residenciais. Deveriam ser previstas outras ruas com permissão de construções altas (ou maiores índices de aproveitamento do solo), com uso predominantemente comercial, de serviços ou indústrias não poluentes. Essas áreas deveriam estar a 150m das áreas de menor densidade e utilização residencial, para garantir a qualidade de vida (movimentação / tranquilidade), não condicionando a estrutura urbana somente ao transporte motorizado, dentre outros.

Observamos que, neste capítulo, o documento utilizou citações de vários autores, na tentativa de reforçar (na nossa compreensão) hipóteses ou posturas sugeridas pelo Plano, contribuindo para reafirmar a característica de sua realização, a partir da compilação de situações existentes e adotadas para essa realidade.

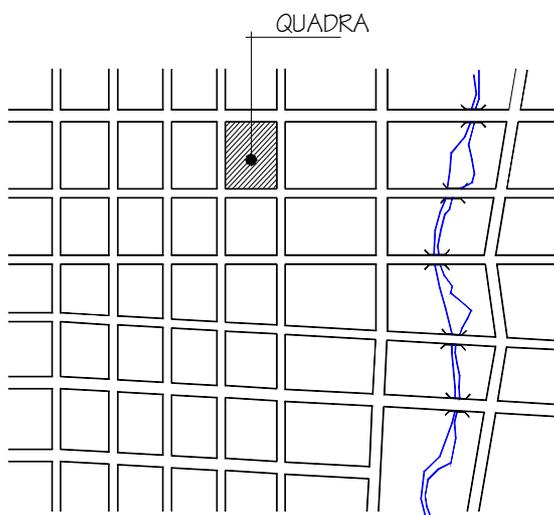
Proposta de uso e ocupação do solo do Plano (baseada nas citações) que buscava atender a três objetivos:

- Permitir o máximo de adaptação às condições determinadas pelo espaço atual;
- Manter condições de centralidade das praças Matriz, João de Barro e adjacências e distribuir uniformemente pela cidade atividades de comércio e serviço, sem conflito com áreas de moradia e seu entorno;
- Consistência entre as propostas de uso e ocupação do solo e circulação urbana.

Quanto à proposta de circulação urbana elaborada pelo Plano, esta foi fundamentada na estrutura urbana atual, em malha quadrangular, formada pela quadra ou quarteirão e as vias, cuja qualidade de traçado muito beneficia a cidade. Nesse padrão de malha ortogonal (ver Figura 18), as quadras, formadas por residências ou edifícios comerciais, prejudicam a velocidade ou fluidez do trânsito, devido ao número de cruzamentos. Consideramos o argumento - comprometimento de fluidez – questionável, devido ao próprio histórico da cidade, com seu pequeno volume de tráfego. No entanto, é certo que no caso de a intervenção pública ser necessária, este tipo de quadra exigiria alto custo indenizatório, inviabilizando o processo.

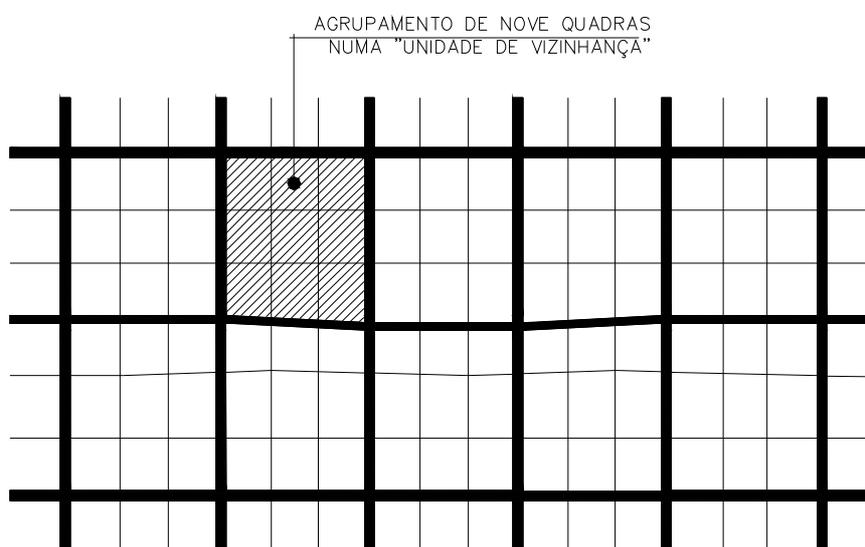
A proposta do Plano Diretor era criar uma “Unidade de Vizinhança” (U.V.) através do agrupamento de nove quadras (ver Figura 19), permitindo um afastamento entre os cruzamentos (os chamados *nós*) e um trânsito mais fluido, sendo que as ruas internas seriam de sentido único, para tráfego de circulação local.

FIGURA 18 – Tupaciguara: malha ortogonal com quadras e vias



Fonte: F.J.P., 1992.

FIGURA 19 – Tupaciguara: agrupamento de quadras

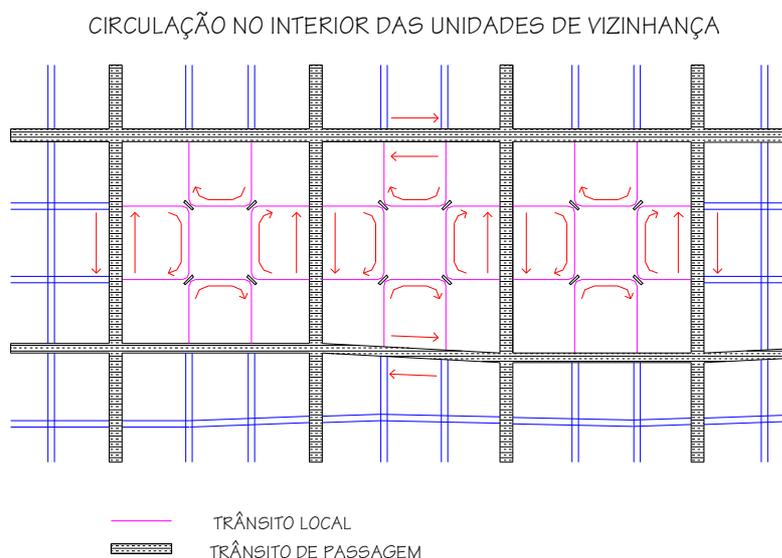


Fonte: F.J.P., 1992.

O modelo definido para o sentido das vias no interior das Unidades de Vizinhança foi justificado pela redução da velocidade, o que favoreceria a circulação de pedestres e bicicletas nas ruas (ver Figura 20). Além disso, o número de quadras definido para o agrupamento – nove – foi explicado como sendo este o espaçamento mais conveniente

entre os *nós*, de forma que estivessem tão próximos a ponto de não justificar a Unidade de Vizinhança, nem tão distantes, sendo necessário um fechamento muito grande do tráfego convencional.

FIGURA 20 – Tupaciguara: sentido das vias internas da U.V.



Fonte: F.J.P., 1992.

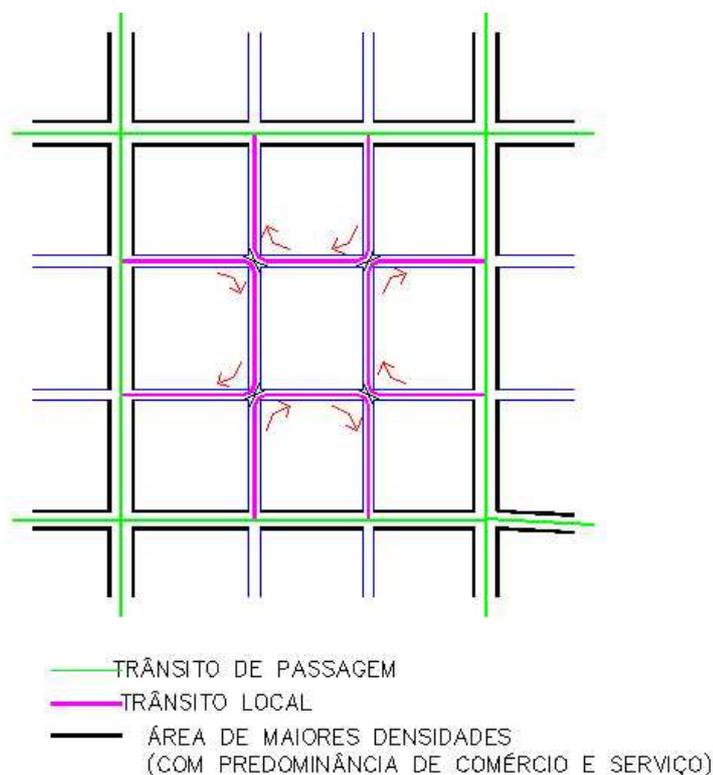
No desenho urbano proposto pelo Plano, as quadras do contorno da U.V. teriam caráter comercial nas calçadas voltadas às vias de maior tráfego e caráter residencial naquelas voltadas às vias internas, e a quadra central (ver Figura 21) seria utilizada para centros de recreação, escola primária e cultura. Esse desenho urbano foi sugerido visando garantir, no futuro, a preservação das condições do espaço público das ruas, existentes naquele momento.

Ademais, pretendeu conter uma dispersão aleatória das atividades urbanas, que ocorre quando se atende somente ao mercado imobiliário. A ocupação do solo previu também o uso e a densidade máxima permitida para as ruas, tanto as de tráfego local (ruas internas) quanto as de trânsito convencional (externas e de passagem), admitindo, por hipótese, um número de 1620 habitantes por Unidade de Vizinhança.

Nossa análise da proposta de desenho urbano apresentada pelo Plano, considerou adequado o número de quadras (nove) propostas para esse tipo de agrupamento pois, além dos aspectos justificados pelo Plano, isto ainda permitiria que todas as quadras, exceto a central (interna) tivessem acesso pelas vias externas à Unidade e, portanto, de trânsito mais rápido, possibilitando uma dinâmica maior a todas elas. No entanto, é necessário considerar que a situação urbana gerada pelo desenho da U.V. pode conduzir a um isolamento entre

as quadras das U.V., produzindo um espaço fragmentado e, ao mesmo tempo, independente, que poderá vir a se tornar, no futuro, um condomínio horizontal com serviços internos, desconsiderando os espaços urbanos de convivência.

FIGURA 21 – Tupaciguara: unidade de vizinhança



Fonte: F.J.P., 1992.

O documento apresentou, em forma de ilustrações, possibilidades de redução da velocidade nas vias que, pelo contexto, foram compreendidas como ruas internas da U.V., pois não havia denominações nos desenhos. Ao final, listou algumas “vantagens” de criação das Unidades de Vizinhança, dentre elas:

- redução de pontos de cruzamento em 75%, com a hierarquização de vias e reorganização parcial no uso do solo;
- redução de 50% de áreas para densidades maiores; equilíbrio de distribuição de atividades/ usos diferenciados na malha urbana e a possibilidade de implantação do modelo em etapas.

Para a Área físico-territorial (estrutura urbana), o documento apresentou um Quadro Resumo (ver Quadro 4), relacionando os problemas detectados pela equipe do Plano. Ao nosso ver, o formato utilizado para essa apresentação gera uma grande dificuldade de

leitura e compreensão do documento. Porém, como a análise feita pelo Plano utilizou fatores de impacto, conseqüências, estabelecendo-se prazos, eficácia dos instrumentos legais e técnicos, consideramos pertinente apresentar o quadro, para depois realizar a nossa análise.

Em relação aos aspectos abordados pelo Seminário de 1990, verificamos que o enfoque dispensado ao setor urbano do município contemplou somente os itens apresentados no Quadro 5.

QUADRO 5 – Tupaciguara: área físico-territorial (Estrutura Urbana) - Quadro resumo da avaliação de problemas

Fatores de avaliação	Impacto sobre a população	Correção		Conseqüências (prazos) longo – 1 médio – 2 curto – 3 imediate – 4	TOTAIS
		Eficácia dos instrumentos técnicos e legais	Viabilidade Econômica		
Problemas	(0 a 4)				
Expansão da área urbana					
- aumento do preço de terrenos	4	2	4	1	11
- aumento de custos de investimentos públicos	4	3	4	1	12
- apropriação dos investimentos públicos pelos particulares (super valorização)	4	2	4	1	11
- aumento dos percursos casa/ trabalho	4	3	4	1	12
Edifícios em altura					
- superconcentração de equipamentos	2	4	4	1	11
- redução proporcional das áreas livres	2	4	4	1	11
Circulação urbana					
-asfaltamento indiscriminado e os riscos de acidentes	4	4	4	4	16
- repercussões políticas	1	4	4	2	11
- inexistência de espaços públicos de lazer	4	4	4	4	16
Sub-totais	29	26	40	16	Total: 127

Fonte: F.J.P., 1992.

Conclusões do Seminário: Urbanismo: (1990, p:6-7)

- Problemas básicos:
 - Ausência de legislação urbanística como a Lei de Uso e Ocupação do Solo;
 - Caráter ultrapassado do Código de Obras e de Posturas (1950);
- Ações propostas:
 - Elaboração de Lei de Uso e Ocupação do Solo, com destaque para: tipos de construção, aproveitamento de lotes; área industrial;
 - Atualizar o Código de Obras e de Posturas;
 - Regulamentar compra e venda de áreas do Patrimônio Municipal;

Análise da Área físico-territorial (da autora):

Notamos que, para o setor Área física e Territorial, o Plano desenvolveu propostas, sem contudo agrupá-las em ordem de importância ou necessidade, a não ser na apresentação de um “quadro-resumo” dos problemas e das possíveis soluções e seus prazos. No entanto, estabeleceu uma lista, classificando-os como mais graves ou menos graves, no sentido de causar impactos sobre a população, além de apresentar uma lista contendo a eficácia e a viabilidade econômica da correção sugerida. A tabela apresenta ainda a soma dos aspectos abordados para a qual não encontramos justificativa, uma vez que esse tipo de relação de itens não pode ser somado.

Quanto aos itens destacados pelo Seminário (ver citação anterior) é de fundamental importância para o município a elaboração de leis que o regulamentem, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo e outras anteriormente abordadas para controlar e direcionar o desenvolvimento urbano, bem como regulamentar áreas (compra e venda) consideradas como Patrimônio Municipal.

Os pontos considerados pelo Plano como problemas (por exemplo, a questão da expansão urbana, os edifícios em altura e a circulação urbana), poderão se tornar problemas graves com o passar dos anos, se ocorrer no município um crescimento inesperado, a partir de um alto investimento, e não apenas pela ausência das leis citadas; no entanto, para que se desenvolva a consciência urbana sobre o espaço natural e construído, através do equilíbrio homem e ambiente, é imprescindível o desenvolvimento da legislação que regulamente o solo urbano e as políticas de investimento de infra-estrutura municipal.

Saneamento Básico

O plano caracterizou as condições da infra-estrutura em Tupaciguara, abrangendo aspectos de abastecimento de água em quantidade e qualidade adequados; esgotamento sanitário eficiente; drenagem das águas pluviais e coleta e destino final do lixo.

Foi realizado um panorama do sistema de abastecimento demonstrando que a água era retirada do Córrego Tapeirão e armazenada em barragem de terra. Existia um conjunto de barragens (elevatória e adutora) que possibilitava o abastecimento, tendo sido criado em 1971. Já a Estação de Tratamento de Água (criada em 1981) era do tipo convencional, com capacidade de produção de até 75 litros/s, operando em capacidade máxima 24h/dia. Apresentava, na época, vários problemas operacionais, como: registros de ferro fundido sem funcionamento; lavagem de filtros de areia insuficiente, sem limpeza adequada; bombas utilizadas em dois sistemas diferentes (para atender um deles, o outro pára); não existia bomba reserva; manutenção elétrica lenta; laboratório pouco aparelhado; análises feitas fora da cidade.

Existiam, em 1990, três poços profundos (em torno de 100m), construídos no perímetro urbano para atender à demanda, com capacidade aproximada de produção de 10 mil litros/s, e reservatórios ao lado, com capacidade de armazenar de 30 mil litros (dois deles) e 50 mil litros (o outro). O documento destacou a existência do depósito de lixo da cidade próximo às nascentes de dois cursos d'água contribuintes da barragem, situação que se mantém até o presente ano (2004), em estado bem mais agravado.

Segundo dados do Plano, não havia hidrômetros no Município, sendo as taxas cobradas conforme área construída dos imóveis, mas sem diferenciação de uso. Estimava-se um atendimento de 90% da população pelo sistema de abastecimento. No Distrito de Araporã, para o abastecimento utilizava-se a água do Rio Paranaíba (área do antigo acampamento de FURNAS) e a de dois poços profundos (parte antiga), cujas administrações eram feitas pela Prefeitura. Existia uma ETA, do tipo convencional e com capacidade de 24 litros/s, operando 16 h/dia. Também não havia hidrômetros no local e as casas não possuíam reservatórios individuais. Nos povoados, o dos Bálsamos era abastecido com água de poço profundo, com capacidade para 8 mil litros/h e profundidade de 84 m, e o do Brilhante possuía sistema de cisternas individuais.

Notamos, em relação ao sistema de abastecimento de água, que grande parte da demanda era suprida pela participação da água decorrente dos poços artesianos. Porém, em nenhum momento, o Plano referiu-se ao controle de qualidade da água retirada dos poços, ou mesmo ao controle de esgotamento da capacidade desses poços. Além disso, a

água dos poços misturava-se àquela (tratada) vinda da E.T.A., sem qualquer tipo de controle, e era então distribuída às residências. Convém ressaltar que essa situação ainda se mantém atual no município.

“Conclusões e recomendações” do Plano para o Sistema de Abastecimento de Água:

Na sede:

- Abastecimento de água era deficiente em quantidade e qualidade e não havia controle de uso e ocupação do solo da bacia hidrográfica do córrego Tapeirão;

Realização urgente de:

- Análises físico-química e bacteriológicas dos poços e das condições da rede de distribuição; implantação de hidrômetros e estudo para melhor forma de tarifação da água;

- Avaliação de equipamentos da ETA e capacitação técnica e conscientização da equipe do D.A.E.

Em Araporã:

- Avaliação da rede de distribuição atual e do horizonte de atendimento do sistema; análises físico-química e bacteriológicas periódicas dos poços; e a implantação de hidrômetros e capacitação técnica de pessoal.

Nos Povoados:

- *Bálsamos*: realização de análises bacteriológicas e ao menos uma físico-química para verificar a qualidade da água do poço; hidrometração não era prioridade no momento;

- *Brilhante*: avaliação de viabilidade de um poço profundo, pois as cisternas do local estavam próximas às fossas.

“Conclusões” do Plano para o Esgotamento Sanitário:

- Na Sede: O sistema de esgotamento, somente na parte mais antiga, havia sido construído com base em projetos, sendo a mais recente (e de maior dimensão) construída na medida do necessário, sem projetos específicos. Devido à inexistência de um cadastro físico da rede, a equipe do Plano estimou que esta atendia a 80% da população, sendo lançado *in natura* nos córregos (este percentual deveria ser confirmado posteriormente pela equipe, o

que provavelmente não ocorreu). As tarifas cobradas pelo esgoto eram baixas e não havia distinção entre usos (residencial, comercial e industrial).

- No Distrito de Araporã: A administração dos serviços era feita por dois funcionários da Prefeitura. A rede também não possuía projeto, tendo sido informado à equipe do Plano de que era constituída de manilhas cerâmicas. O documento destacou uma demanda de 1400 m de rede, dado este que não pôde ser avaliado (por nós), visto que não foi informada a extensão da rede existente ou mesmo do percentual da demanda em relação ao total existente.

- Nos Povoados: Não possuíam rede pública de esgoto. O povoado do Brilhante possuía instalação sanitária, sendo os resíduos lançados em fossas negras; nos Bálsamos não havia instalação sanitária.

“Recomendações” do Plano para o Saneamento Básico:

- Realização de cadastros físicos da rede coletora (na sede e em Araporã) para posteriores estudos técnicos de avaliação dos ramais coletores;

- Adequação do uso e ocupação do solo e população, prevista para horizonte de 10 anos; iniciar estudos para futura unidade de depuração de esgotos em local apropriado;

- Elaboração de projetos de engenharia para áreas não atendidas e para redes interceptoras dos esgotos, lançados nos cursos d’água, e a substituição progressiva dos trechos insuficientes;

- Campanha educativa nos povoados para forma adequada de afastamento dos esgotos, sem contaminar a água;

- Elaboração de plano plurianual de investimentos.

Conclusões do Seminário: Saneamento: (1990, p:4-5)

- Problemas básicos:
 - Falta de estrutura básica do apartamento de água e esgoto (D.A.E.);
 - Ausência de hidrômetros para cobrança de tarifas, gerando desperdício;
 - Desgaste avançado de equipamento de captação;
 - Ausência de cadastro de rede de esgoto impossibilitando avaliação;
 - Limpeza pública comprometida e lixo em local impróprio.
- Ações propostas:
 - Estruturação do D.A.E.;
 - Instalação urgente de hidrômetros nas residências, aliado a um programa de conscientização;
 - Desenvolvimento de estudos para ampliação da Adutora e E.T.A.;

- Estudos e projetos para preservação da bacia hidrográfica que abastece a cidade;
- Recadastramento urgente da rede de esgoto;
- Ampliação serviço de limpeza e cobrança de taxas para a retirada de entulho e limpeza para particulares;
- Estudos de viabilidade do aterro sanitário.

Análise comparativa para o Saneamento Básico (abastecimento de água e rede de esgoto)(da autora):

As propostas apresentadas, tanto pelo Seminário (1990) quanto pelo Plano Diretor foram bastante semelhantes em relação a: estrutura e manutenção do D.A.E.; capacitação de mão-de-obra; cadastramento da rede de esgoto existente e hidrometração; transferência da destinação final do lixo para local adequado. Notamos, contudo, que o Seminário não citou a questão das análises físico-químicas dos poços artesianos, talvez pelo desconhecimento dos envolvidos, naquela discussão, da necessidade de tal monitoramento na utilização e manutenção da qualidade dessa água.

É importante destacar que, em visita recente ao município (janeiro de 2004), foi verificado (através do Departamento responsável na Prefeitura) que esse monitoramento da qualidade de água dos poços, análises e outros não vêm ocorrendo, além de o processo de execução dos poços e sua adequação às normas ambientais ser desconhecido pelo Departamento.

▪ *Limpeza pública:*

O Plano apresentou, para o setor os equipamentos, a forma de realização dos serviços. Em 1990, o serviço de limpeza atuava na coleta de lixo domiciliar (uso 1), varrição (uso 2) e capina de ruas (uso 2), coleta de entulhos (uso 3), contando com dois caminhões compactadores para uso 1, dois caminhões de carroceria aberta para uso 2 e 3 (entulhos mais leves de particulares), um caminhão basculante para uso 3 (entulhos pesados) e uma pá-carregadeira de uso geral.

O lixo domiciliar não possuía forma de acondicionamento padronizada, sendo este bem variado; a coleta era diária, atendendo 80% da população. Sua destinação final era um local a 3Km da cidade, próximo a duas nascentes de córrego, portanto extremamente comprometedor para o ambiente. Essa situação se mantém presente até hoje (2004) e, certamente, muito mais agravada do que naquele período, em decorrência do tempo passado (cerca de 12 anos). Em visita ao “Lixão”, em janeiro de 2004, verificamos, simultaneamente, a presença do caminhão de coleta despejando o lixo, catadores de lixo e porcos se alimentando dos restos de comida no local. Situação esta definitivamente insustentável por mais 12 anos.

No distrito de Araporã e povoados – somente a parte velha do distrito contava com uma coleta semanal de lixo domiciliar e da varrição. Os demais locais não eram atendidos.

“Conclusões e recomendações” do Plano para a Limpeza Pública:

- Ampliação do atendimento e frequência da coleta do lixo em Araporã, além de destinar o lixo domiciliar a um local adequado;
- Lixo séptico deveria ser objeto de estudo para verificar a forma adequada de coleta e destino;
- Inserção de formas de apresentação do lixo a ser coletado, no código de posturas e conscientização da população;

Destacamos aqui que não há, no documento, qualquer citação para a questão da limpeza pública nos povoados do Brilhante e Bálsamos.

- Drenagem pluvial:

O documento registrou a ausência de canalização de córregos e de sistema de drenagem pluvial. A equipe de elaboração do Plano foi informada sobre um projeto de engenharia de drenagem que não se confirmou. Quanto às recomendações para o setor, o Plano propôs a elaboração de um projeto de engenharia para atender à área urbana (sede e Araporã, ainda distrito do município em 1992), devendo as obras ser iniciadas pelos locais mais críticos, seguindo um plano plurianual de investimentos.

Análise comparativa para Limpeza Pública e Drenagem Pluvial (da autora)

Em relação a esses aspectos não há qualquer referência nas conclusões do Seminário (1990). Somente o Plano Diretor abordou esses itens separadamente do item Saneamento, tendo apresentado “recomendações” para os dois. Observamos que essa situação desenvolve-se em todo o Plano, onde a maioria expressiva das propostas configura-se como simples “recomendações”, sem o estabelecimento de prazos, ou hierarquia de execução, não direcionando, portanto, as ações.

- Departamento de Água e Esgoto (D.A.E.):

Para o D.A.E., devido à sua função de planejamento, operação e manutenção dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o Plano desenvolveu uma proposta de estruturação do departamento, definindo as competências e obrigações. Além

disto organizou, subdividindo em áreas específicas, as funções e tarefas de cada área para o funcionamento adequado do setor.

O Volume 2 finalizou seu conteúdo apresentando as “*Diretrizes para o controle de obras pelo município*”, cujas recomendações foram extraídas de um documento de mesmo nome, elaborado pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) – de São Paulo, em 1980. Destacamos que as “recomendações” foram transcritas em partes isoladas, como pode ser observado no texto das páginas 234 a 246 do documento original pesquisado, no qual notamos a indicação de interrupções.

O documento do CEPAM apontou como objetivo principal a simplificação do controle de obras (ao que julga essencial), passível de fiscalização pela Prefeitura e ao alcance da população. Na nossa compreensão, este é um aspecto relevante e verdadeiro, principalmente em municípios pequenos, em que a complexidade e burocracia somente estancam as ações, pela falta de capacidade técnica das equipes e pelo processo de gestão pública instalado.

Sobre o Código de Obras, o CEPAM sugeriu que este deveria se restringir às obras privadas e ter em vista o bem-estar da comunidade; ter legislação eficiente, para não precisar recorrer à lei estadual ou federal (muitas vezes complexa); valorizar a responsabilidade profissional para as obras.

As recomendações feitas às Prefeituras, pelo CEPAM, quanto à legislação urbanística, tiveram como pontos fundamentais o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo e o estabelecimento de coeficientes de aproveitamento, taxa de ocupação, lotes mínimos, gabaritos das construções.

Dentro dos critérios gerais para controle das obras, deveriam ser considerados a acessibilidade e segurança contra incêndios em prédios públicos e o conforto térmico ambiental, além de aspectos de fiscalização e aprovação, controle local e legislação concorrente, objeto de controle (loteamentos, edificações e outras obras).

Após as recomendações do CEPAM, o Volume 2 do Plano Diretor apresentou a bibliografia de referência, concluindo o documento.

Nesse fechamento, optamos por registrar em nossa pesquisa um assunto abordado no Seminário, realizado em 1990 no município, sobre questões relacionadas à Administração e Finanças Municipais, e que não foi desenvolvido no Plano Diretor. Apresentamos, a seguir, os aspectos discutidos à época como informação relevante para a

compreensão de um problema grave e desencadeador de uma série de conflitos diretamente ligados à gestão urbana.

Conclusões do Seminário: Administração e Finanças: (1990. p:8-9)

- Problemas básicos:
 - Estrutura administrativa inadequada para gestão do Plano Diretor;
 - Indefinição de papéis e centralização excessiva de decisões (prefeito);
 - Procedimentos e rotinas desatualizados na Fazenda e administrativas;
 - Ausência de políticas de pessoal, recursos humanos qualificados e financeiros;
 - Ausência de equipamentos de trabalho adequados
 - Cadastro fiscal desatualizado;
 - Não cobrança de dívida ativa.
- Ações propostas:
 - Definir atribuições e responsabilidade organizacional da Prefeitura;
 - Elaborar Plano de Carreira e Vencimentos após a estrutura organizacional e regime jurídico único;
 - Normatizar procedimentos administrativos;
 - Revisão e atualização do cadastro fiscal;
 - Racionalização de lançamento, cobrança e arrecadação,
 - Cobrança de dívida ativa;
 - Formação de equipes e fiscais de renda.

Análise da Administração e Finanças (da autora):

A questão da desestruturação administrativa de um município é fator relevante para ele e vai refletir em todas as ações propostas para o seu desenvolvimento. Nesse sentido, o município de Tupaciguara compartilha de uma realidade verificada na grande maioria dos municípios de pequeno porte. A visão patrimonialista, clientelista e assistencialista, que perdura até os dias atuais, decorrente do Brasil Colônia, criou em nós uma dependência histórica, onde o poder público estatal seria o único a deliberar sobre políticas públicas de desenvolvimento, atuando com agente de decisão, planejamento e execução e na realização das ações. Essa situação em muito contribui para a postura ausente da sociedade civil no processo de gestão urbana.

Além disso, a falta de atualização de dados vitais para o acompanhamento do processo de gestão urbana e a desarticulação das funções entre departamentos e técnicos são problemas que deverão ser enfrentados com seriedade e competência pelas administrações municipais, no momento em que se evidencia a gestão urbana com a participação cidadã e se exige dos governos municipais a responsabilidade fiscal (inclusive moral) das suas administrações.

O Plano Diretor, como instrumento básico de Política de Desenvolvimento e de Expansão Urbana, deverá estabelecer as diretrizes para o município para orientar todos os

programas, projetos e obras realizadas no Município. A efetivação desse documento deverá ocorrer na forma de Lei (Lei do Plano Diretor) e ser associada a outros instrumentos de legislação que o compõem, a saber: Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, Lei de Parcelamento do solo urbano, Código Municipal de Obras e edificações, Código de Posturas e outros complementares como, por exemplo, a Lei Municipal de Proteção Ambiental, Lei do Sistema Viário, conforme dimensão e localização do município.

O Plano Diretor de Montes Claros, por nós analisado, instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município na forma de Lei enumerando, dentro dos capítulos, os aspectos pertinentes aos setores existentes dentro do Município, fundamentado na Constituição Federal, na Constituição de MG e na Lei Orgânica do Município, contendo todas as leis aqui mencionadas. No entanto, esse Plano ainda não foi elaborado dentro do modelo proposto pelo Estatuto da Cidade, ou seja, com a participação da população.

No caso de Tupaciguara, o Plano Diretor desenvolvido pela Fundação João Pinheiro não apresentou, como resultado, uma lei que instituísse o Plano Diretor, não organizando, portanto, suas diretrizes de forma objetiva, hierárquica, conforme grau de prioridade. Nesse aspecto, o Plano de Tupaciguara não atendeu satisfatoriamente a um processo de desenvolvimento urbano orientado, visto que o Plano Diretor do município não foi utilizado, de fato, como instrumento de Política Urbana, com todas as ações convergindo no atendimento das diretrizes e objetivos estabelecidos.

Em relação às demais leis que constituem um Plano Diretor, o Plano Diretor de Tupaciguara apresenta a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento, Código de Obras e Código de Posturas. No entanto, a forma de desenvolvimento dessas leis, baseada nos moldes tradicionais e modelos padronizados, não estabelece uma relação de proximidade com a realidade local, tornando-se uma coletânea de propostas desarticuladas.

Pode-se perceber que o documento desenvolvido para a cidade de Tupaciguara é falho, no sentido de que as diretrizes apresentadas são propostas isoladas, sem especificação de ações, nem mesmo determinação de prazos e prioridades e viabilidade de aplicação. As propostas são apresentadas como sugestões que, conforme citação do próprio documento, na Introdução do Volume 1: “se, eventualmente, for dado prosseguimento ao Plano” (F.J.P.,s./p.), as informações presentes no documento poderão se transformar num conjunto de projetos.

Aspecto relevante do documento é a baixa qualidade de apresentação gráfica para uma pesquisa desse porte, não atendendo a requisitos mínimos de revisão, com erros grosseiros de ortografia, dificuldade de organização de idéias. Verifica-se uma falta de

padrão na organização das abordagens dos assuntos (itens ou setores), sendo alguns deles bem mais detalhados quanto às informações, inclusive apresentando metodologia de trabalho, enquanto outros setores repetem informações do tipo localização, contexto histórico, sendo apresentados em vários momentos do documento, como se fossem trabalhos individuais.

Além disso, o fato das diretrizes propostas não seguirem a mesma formatação e, em alguns itens, serem chamadas de “recomendações para o setor” como se fossem apenas sugestões e não ações fundamentais para o desenvolvimento, dificulta a compreensão do objetivo real do Plano em estudo.

Cabe lembrar que o Plano Diretor de Tupaciguara, elaborado pela Fundação João Pinheiro (1992)., não se tornou um documento público, de domínio e conhecimento da população, nem mesmo divulgado aos próprios funcionários municipais, ficando esquecido até o ano de 2003, momento em que iniciamos nossa pesquisa sobre municípios de pequeno porte. Essa situação reforça a questão dos planos encomendados politicamente, mas não assumidos pelos governos, consumindo apenas recursos dos cofres públicos visando obter outros recursos.

Assim, este Plano deverá servir apenas como referência para uma nova pesquisa, atualizada e coerente, através dos diagnósticos, diretrizes e propostas apresentadas, mas fundamentando-se em dados recentes que demonstrem a realidade do município e, principalmente, com a participação da população desde o início do processo, para que esta conheça o seu próprio município de forma detalhada e contribua para a elaboração de projetos que orientem ações voltadas, prioritariamente, ao desenvolvimento urbano com qualidade de vida.

3. METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARA MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

Os capítulos anteriores apresentaram a realidade dos pequenos municípios frente ao processo de planejamento urbano, em relação aos aspectos políticos, econômicos, sociais e de infra-estrutura. Verificou-se que a questão do planejamento é de primordial importância para o desenvolvimento com qualidade de vida e sustentabilidade de um município, independente de seu porte.

O primeiro aspecto abordado nesse capítulo trata do Estatuto da Cidade e da forma como os planos diretores para os municípios de pequeno porte deverão se adequar, visto que a aprovação da Lei nº 10.257/01 obriga os municípios com mais de 20 mil habitantes a elaborar ou revisar seus planos até um prazo de cinco anos após a aprovação da lei. Nesse sentido, os planos apresentados nos Capítulos I e II ilustram a maneira como estes vêm sendo realizados, para compreendermos a forma como deverão, de fato, ser realizados, conforme o previsto pelo Estatuto da Cidade.

No caso específico dos municípios de pequeno porte, notamos que a ausência do processo de planejamento, tendo como uma das variáveis o distanciamento do Estado e das políticas públicas voltadas ao planejamento urbano nesses municípios, muito contribuiu e ainda colabora para a desordenação de ações nesses núcleos urbanos, refletida na estagnação das economias locais, desintegradas das economias dos demais municípios da mesma região, e também na redução de oferta de serviços básicos de saúde, educação e lazer voltados a sua população.

As conseqüências citadas ocorrem pelo fato de que o primeiro passo para se promover o desenvolvimento urbano por meio das ações programadas é tomar consciência dessas ações; posteriormente, coordenar os esforços visando alcançar objetivos comuns à comunidade, reunindo todos os agentes transformadores do espaço, quais sejam eles agentes econômicos e sociais do município.

No entanto, esses municípios raras vezes puderam contar com um tipo de planejamento que considerasse os aspectos particulares à sua realidade, como por exemplo dimensão territorial e demográfica, economia, aspectos infra-estruturais e sócio-culturais, e que fosse capaz de mobilizar os agentes econômicos e sociais da cidade de forma a assegurar a democracia urbana e incrementar a competitividade do município.

A partir das leituras realizadas, observamos que os maiores agentes transformadores da realidade de um município têm contribuído pouco ou quase nada para o desenvolvimento local de forma democrática e cidadã. A deficiência na atuação governamental, observada muitas vezes na administração incompetente das operações cotidianas, na realização descuidada dos serviços pelo funcionalismo público (até mesmo pela falta de capacitação técnica e desconhecimento) e verificada seriamente na gestão irracional dos administradores, através de fracos procedimentos e lentidão na tomada de decisões, conduz a uma realidade urbana altamente complexa e urgente de resoluções.

Outra consideração importante é que não há qualquer tipo de planejamento a longo prazo dos municípios de pequeno porte, ou seja, a ausência de estratégias no meio urbano comprometerá o resultado final da gestão em função da desconsideração dos fatos e tendências locais no futuro. É essencial ao funcionamento correto dos municípios o entendimento claro e objetivo das funções de gestão do poder público e de todos os aspectos a ela relacionados.

A metodologia proposta neste trabalho visa conduzir a uma política de desenvolvimento urbano capaz de ampliar o campo de ação do governo, em busca de um processo de gestão participativa, construindo a identidade do local. Este processo de planejamento participativo, utilizado também pelo Planejamento Estratégico de Cidades, sempre relacionado ao ambiente, cultura e estágio de desenvolvimento urbano, apresenta como linhas gerais de metodologia a participação público-privada, a visão de futuro e o foco na ação.

Baseado na idéia de que a cidade beneficia-se das oportunidades e do desenvolvimento gerado pela globalização, ao mesmo tempo em que se torna receptora dos problemas gerados por si mesmas (opostos como riqueza x pobreza, cultura x ignorância), o planejamento estratégico vai conduzir o município ao perfil desejado em que o futuro é programado e construído de maneira organizada e participativa, planejado para potencializar as oportunidades e reduzir as possíveis ameaças ao seu desenvolvimento.

3.1. Adequações do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade

O documento produzido pelo Instituto Polis¹⁷ sobre o Estatuto da Cidade mostra em sua apresentação inicial, que o Brasil é essencialmente urbano – cerca de 80% da população vive em cidades. No entanto, segundo o IPEA (2001), a grande maioria dessa

¹⁷ Parceria entre a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Caixa Econômica Federal e Instituto Polis – Brasília, 2002.

população (90%) vive nos pequenos municípios, cujas características são extremamente diferenciadas dos médios e grandes centros.

Segundo a Lei Federal 10.257 de 2001, do Estatuto da Cidade, para aprovação dos instrumentos de política urbana, os municípios que ainda não possuem ou não aprovaram o seu Plano Diretor deverão fazê-lo até um prazo de cinco anos após a promulgação da lei, ou seja, até o ano de 2006. Além disso, não apenas as cidades com mais de 20 mil habitantes devem ter seu Plano Diretor, mas também aquelas integrantes de áreas metropolitanas e aglomerações urbanas, ou inseridas em áreas de especial interesse turístico, ou ainda aquelas localizadas em áreas de influência de atividades que apresentam relevante impacto ambiental, de caráter regional ou nacional.

Observando a realidade de Tupaciguara, com seus aproximadamente 23.319 habitantes (IBGE, 2002), verificamos que o município está inserido no grupo de municípios obrigados a desenvolver (e implementar) o seu plano diretor, não só pelo número de habitantes, mas também pelo grande potencial turístico que o município apresenta.

A lei do Estatuto da Cidade, aprovada pelo Congresso Nacional após um período de tramitação de quase onze anos, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e tem como objetivo principal o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade e a garantia ao direito a cidades sustentáveis. De características inovadoras e construída com esforço coletivo e legitimidade social, a lei 10.257/01 é autenticamente voltada à construção de cidades, em que se busca a preservação do bem estar coletivo da população.

No entanto, o resultado desejado será efetivado somente quando as forças sociais envolvidas na sua construção trabalharem na direção de torná-la real no cotidiano das ações administrativas urbanas. Ademais, um planejamento necessita da participação permanente da sociedade, devendo prezar, constantemente, a melhoria do desempenho e a valorização da capacidade técnico-administrativa das prefeituras, devendo ser integrado e integrador, além de ter como referência básica o Plano Diretor.

Destacamos ainda que, durante o processo de elaboração e negociação do projeto de lei complementar ao capítulo de política urbana da Constituição - o Estatuto da Cidade, em fase anterior à promulgação da lei federal, vários municípios já haviam iniciado a prática e a implementação dos princípios expressos na Constituição, o que se configurou em um rico processo de renovação no campo da política e do planejamento urbanos.

O Estatuto engloba um conjunto de princípios que expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbanos, além de uma série de instrumentos (os meios

para se alcançar as finalidades desejadas). No entanto, resta a cada um dos municípios apresentar claramente essas finalidades à sua população, através de um processo público e democrático.

Conforme conteúdo abordado no Capítulo I, item 1.1, a realidade desses centros urbanos (locais, regionais e metropolitanos) desenvolve-se diferentemente, seguindo suas dinâmicas específicas, distinguindo-se ainda conforme sua região de inserção. Notam-se particularidades que surgem como elemento relevante para o desenvolvimento das políticas urbanas para aquele determinado local.

Além disso, o planejamento urbano nos moldes em que vem se desenvolvendo, representado, principalmente, pelos Planos Diretores e Zoneamentos, cria uma realidade fictícia que não estabelece qualquer relação com as reais condições de produção da cidade pelo mercado, ignorando seriamente que a maioria da população urbana tem renda extremamente baixa e nenhuma condição de investimento no espaço construído, de custo alto.

A definição dos padrões de ocupação do solo baseados em lógicas de investimentos dos mercados de classe média e alta acaba definindo uma oferta potencial para esses setores muito superior à sua dimensão, enquanto reduz drasticamente a localização para os mercados de baixa renda (visto que desconsidera sua existência). Restam à classe baixa a política habitacional e a gestão da ilegalidade, o que não elimina a precariedade e as diferenças em relação às áreas reguladas.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade deve responder de forma propositiva ao desafio de reconstruir a ordem urbanística sob novos princípios, utilizando novos métodos, concepções e ferramentas. No entanto, da mesma forma que o Plano Diretor, a Lei Federal nº 10.257/01 não deve prescindir de uma análise e discussão mais detalhada que permita sua adaptação à dinâmica sócio-econômica dos municípios envolvidos, bem como à capacidade administrativa de suas prefeituras.

É desaconselhável a simples aplicação de todos os instrumentos de política urbana (a serem apresentados mais adiante), desde os de indução do desenvolvimento, financiamento, regularização fundiária até o de democratização da gestão urbana sem a compreensão do cenário local e o estabelecimento das diretrizes que deverão nortear o desenvolvimento daquele determinado centro urbano, sob pena de obter resultados insignificantes ou mesmo gerar efeitos perversos na cidade.

Observamos que as Diretrizes Gerais para o desenvolvimento urbano, estabelecidas no Estatuto da Cidade como normas gerais de direito urbanístico, são normas **indutoras** da aplicação dos instrumentos de política urbana, principalmente para os Municípios, pois o Estatuto somente será respeitado de fato pelo Poder Público se os instrumentos previstos forem aplicados para atender às diretrizes previstas (como o combate à especulação imobiliária, promoção da gestão democrática da cidade, implementação do direito a cidades sustentáveis, promoção da regularização da urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda).

A diretriz chave da política urbana a ser implantada nas cidades brasileiras é assegurar o pleno exercício do direito à cidade, tendo as pessoas como a prioridade desta política. O pleno exercício do direito às cidades sustentáveis compreende condições dignas de vida, de exercitar plenamente a cidadania e os direitos humanos (civis e políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), de participar da gestão do município, de viver num município com qualidade de vida, sob o ponto de vista social e ambiental.

A gestão democrática é reconhecida como uma diretriz para o desenvolvimento sustentável das cidades, baseado nos preceitos constitucionais da democracia participativa, da cidadania, da soberania e participação popular. Potencializar o exercício desses direitos é o objetivo maior dos processos de gestão urbana. Importante ainda é assumir politicamente, na gestão democrática da cidade, que existem diversos atores sociais com concepções conflitantes de vida e de cidade.

O grande desafio é construir uma cultura política com ética nas cidades, viabilizando que os conflitos de interesse sejam mediados e negociados em esferas públicas e democráticas, tendo como princípio básico a discussão dos rumos da cidade com os vários setores da sociedade.

É relevante destacar que a concepção tradicional do planejamento urbano, fundamentada na visão tecnocrática e centralizadora dominante no país e agravada também pelo isolamento do processo de gestão, provocou uma séria desconexão no discurso administrativo (de um lado os planos elaborados reafirmavam os padrões, modelos e diretrizes da cidade produzida racionalmente, de outro, o destino da cidade era negociado, dia a dia, com os interesses econômicos, locais e corporativos). Essa situação demonstra que o planejamento urbano utilizado na elaboração dos Planos Diretores, baseado em modelos tecnocráticos, foi incapaz de produzir cidades equilibradas e de acordo com as normas.

Diferente da concepção tradicional que separa o planejamento da gestão, o novo paradigma pressupõe uma cidade produzida por uma diversidade de agentes atuando coordenadamente a partir de um único foco, que corresponda ao interesse público de cidade. Sendo assim, o Plano Diretor tem como objetivo não simplesmente resolver os problemas da cidade, mas ser um instrumento para definir uma estratégia de intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para todos os agentes envolvidos no processo de construção da cidade, bem como mostrar a gestão da cidade.

Além disso, esse plano (conforme as diretrizes do Estatuto) deve ter, necessariamente, a participação da população e de outras associações representativas de segmentos sociais e econômicos, tanto no processo de elaboração e de votação como, no momento da implementação e gestão das decisões do Plano, para a construção coletiva da “cidade que queremos”.

Foram estabelecidos alguns princípios constitucionais da política urbana, norteadores do Plano Diretor, para a definição de normas e instrumentos visando assegurar o pleno desenvolvimento urbano e a garantia de bem estar, os quais abordaremos a seguir:

- *da função social da propriedade;*
 - *do desenvolvimento sustentável;*
 - *das funções sociais da cidade;*
 - *da igualdade e da justiça social;*
 - *da participação popular.*
-
- ***Função social da cidade e desenvolvimento sustentável***

Este princípio pressupõe que as ações estabelecidas no Plano Diretor contemplem um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social e humano da cidade. Nesse sentido, a função social da cidade pode direcionar ou redirecionar, de forma mais justa, os recursos e a riqueza, combatendo as situações de desigualdade econômica e social tão evidente nas cidades. Significa ainda a garantia às cidades sustentáveis, através da vinculação do processo de desenvolvimento urbano com o direito ao meio ambiente, o direito à terra urbana, saneamento ambiental, infra-estrutura, dentre outros.

O princípio do desenvolvimento sustentável torna-se um elemento fundamental do desenvolvimento urbano, em que as pessoas – humanas – são o centro das preocupações e têm direito à uma vida plena e saudável. Esse desenvolvimento urbano só será considerado sustentável quando visar à eliminação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

- ***Função social da propriedade***

A propriedade urbana atenderá a uma função social quando estabelecer um destino concreto do imóvel voltado a um interesse social. Para tanto, o Estatuto da Cidade definiu algumas diretrizes para ordenar e controlar o uso do solo visando evitar situações de risco no espaço urbano como, por exemplo, má utilização dos imóveis; proximidades de usos incompatíveis; retenção para especulação do imóvel, gerando uma subutilização do mesmo, além de outros, como a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego sem a adequada previsão da infra-estrutura correspondente. Cabe destacar que as situações apresentadas são bastante freqüentes nos centros urbanos, e tanto mais relevantes serão quanto maiores forem suas dimensões.

- ***Participação Popular: Planejamento Participativo***

O planejamento participativo tem como elemento obrigatório a participação popular em todas as suas fases. Para isso, pressupõe-se a adoção de mecanismos de controle popular para as ações do Executivo e Legislativo, e deve ser compreendido como um processo resultante de práticas de cidade visando eliminar as desigualdades sociais. O respeito à participação será confirmado por meio do estabelecimento de mecanismos que garantam sua atuação em todas as fases do processo do Plano Diretor, permitindo desde o direito à iniciativa popular de apresentação de propostas e emendas do Plano, de audiências públicas como requisito obrigatório, de consultas e plebiscitos.

Dentre os **Instrumentos de Política Urbana** previstos no Estatuto da Cidade, destacamos os mecanismos de *Indução do Desenvolvimento Urbano*, de *Financiamento da Política Urbana*, os de *Regularização Fundiária* e os de *Democratização da Gestão Urbana*. Buscaremos aqui abordar, individualmente, cada um desses instrumentos para possibilitar uma compreensão global da Lei e, posteriormente, através das análises específicas, estabelecer a relação entre os instrumentos propostos pelo Estatuto com sua real aplicabilidade no cenário das cidades de pequeno porte, para propor a adaptação destes à sua realidade particular ou mesmo eleger os instrumentos mais pertinentes de utilização como meio de otimização do resultado para o desenvolvimento urbano do local.

O primeiro mecanismo a ser apresentado é o de *Indução do Desenvolvimento Urbano*, que associa instrumentos de política urbana, integrantes da Constituição Federal (art.182, parágrafo 4º) a outros novos, relacionados a seguir:

- *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;*
- *Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo;*
- *Desapropriação para fins de reforma urbana.*
- *Direito de superfície;*
- *Transferência do direito de construir;*
- *Consórcio imobiliário;*
- *Direito de preempção;*
- *Outorga onerosa do direito de construir;*
- *Operações urbanas consorciadas.*

Um dos principais problemas enfrentados pelas cidades é a falta de controle do processo de expansão e desenvolvimento urbanos, que se revela mais grave nas cidades com processo de crescimento econômico acelerado, em um contexto de concentração de renda e população de baixa renda. Uma população que chega em busca de oportunidades e acaba por constituir uma parte ilegal urbana observada nos cortiços, favelas, ocupações em áreas de risco e periferias, geralmente fora do alcance dos investimentos públicos. De outro lado, as partes mais qualificadas em infra-estrutura e urbanismo tornam-se objeto de interesse dos empreendedores, provocando conflitos no uso e percentuais permitidos.

Fica evidente que esse sistema, privilegiando a classe média pela oferta excessiva de terra e espaço e pelo aumento do valor da propriedade imobiliária, provoca graves distorções na estrutura das cidades, gerando áreas ociosas de localização central e acesso à infra-estrutura, em contraposição às periferias precárias e extremamente adensadas. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade visa oferecer um conjunto de instrumentos que permita ao poder público intervir no uso, ocupação e rentabilidade das terras urbanas.

- ***Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo; Desapropriação para fins de reforma urbana; Consórcio imobiliário***

Esses instrumentos têm como objetivo induzir à ocupação dos terrenos vazios ou subutilizados, já dotados de infra-estrutura e equipamentos, evitando a expansão horizontal urbana em direção às áreas sem infra-estrutura ou de preservação ambiental, conduzindo a uma reforma urbana que garanta a função social da cidade e da propriedade

Na nossa compreensão, o uso desses instrumentos pretende evitar os vazios urbanos que valorizam somente áreas particulares e são atendidos por infra-estrutura realizada com recursos públicos que, *a priori*, deveriam atender a toda a população.

Em relação à *edificação compulsória*, este instrumento pode estabelecer prazos de loteamento ou construção em áreas vazias ou subutilizadas e caso o proprietário não cumpra o prazo, será penalizado pela utilização de outro instrumento, o IPTU progressivo, aplicado num prazo de cinco anos. Se o prazo for ultrapassado e a área não atender aos usos e densidades previstos, o imóvel poderá ser desapropriado, com pagamentos da dívida pública.

Quanto ao *consórcio imobiliário*, este é um instrumento que viabiliza empreendimentos cujo proprietário não pode realizar sozinho. Há uma transferência de imóvel do proprietário, após a realização do empreendimento, unidades (casas ou apartamentos) resultantes do empreendimento, em valor proporcional ao da terra antes das obras.

Observamos que estes instrumentos são de grande importância em centros urbanos maiores, onde é possível verificar a forte presença da especulação urbana (grandes vazios) ou dos grandes imóveis abandonados. De toda forma, é preciso garantir aos cidadãos o acesso à infra-estrutura e ao bem estar, sendo portanto considerada a possibilidade da utilização cautelosa da edificação compulsória conforme prazos necessários para o desenvolvimento local, podendo ser utilizado o IPTU progressivo e, em último caso, a desapropriação. Porém, não consideramos, ainda, indispensável a utilização do consórcio imobiliário como instrumento de indução do desenvolvimento, visto que os grandes empreendimentos não constituem a realidade dos municípios de pequeno porte.

- **Outorga onerosa do direito de construir ; Direito de superfície.**

O instrumento que trata do direito de superfície, estabelecido pelo Estatuto da Cidade, propõe que o direito de construir na superfície, espaço aéreo ou subsolo do terreno seja desassociado do direito de propriedade. Cabe lembrar que o próprio direito de propriedade já é limitado pelas normas urbanísticas que impedem a ocupação do terreno da forma como o proprietário desejar.

Dessa maneira, conforme a Lei 10.257/01, o proprietário poderá conceder o direito de superfície do seu terreno por tempo determinado ou indeterminado, de forma gratuita ou onerosa e aquele que usufruir da superfície de um terreno será o responsável integral pelos encargos e tributos que incidirem na propriedade e na sua parcela de ocupação efetiva. Esse tipo de intervenção (direito de construir), por apresentar um valor em si, independente do valor da propriedade, motivou a introdução de outro instrumento - a outorga onerosa do direito de construir - (também conhecido como *solo criado*) no Brasil.

O Estatuto da Cidade apresenta também as aplicações dos recursos advindos da outorga onerosa, a saber: projetos de regularização fundiária, habitação de interesse social, reserva de terras, implantação de equipamentos comunitários e áreas verdes e de lazer, áreas de interesse ambiental ou proteção do patrimônio histórico, cultural ou paisagístico.

A utilização desse instrumento possibilita um controle das densidades urbanas, além de gerar recurso para investimentos em áreas mais pobres e desacelerar a especulação imobiliária. No entanto, ressaltamos que sua adoção exige, do poder público, controles muito ágeis e complexos, incompatíveis com a realidade administrativa dos pequenos municípios, em que verificamos a ausência de capacitação técnico-administrativa das Prefeituras. Ademais, esse instrumento contempla uma realidade urbana extremamente disputada (quanto aos investimentos e áreas físicas), não correspondendo, portanto, à nossa realidade específica.

- **Transferência do direito de construir (art.25)**

Este instrumento visa viabilizar a preservação de imóveis ou áreas de importante valor histórico ou ambiental, tendo sido criado como compensação aos proprietários de imóveis preservados, que não poderiam atingir seu coeficiente ou densidade básica dado pelo Plano a determinada área, para não comprometer a preservação de imóveis de interesse histórico, paisagístico ou ambiental. Esse instrumento somente poderá ser aplicado para o imóvel considerado a atender a fins de regularização fundiária e de programas de habitação de interesse social, implantação de equipamentos urbanos e

comunitários, preservação de imóveis de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social e cultural.

O instrumento permite ao proprietário a utilização ou a venda, para outro imóvel, da diferença entre a área construída do imóvel e o total da área possível de ser construída do terreno, pelo coeficiente de aproveitamento básico (CAB). É importante lembrar que o poder público deverá avaliar a absorção do impacto urbanístico pela vizinhança, decorrente da transferência, além de ter a capacidade de gerenciar o processo.

Para a realidade dos pequenos municípios, consideramos importante a utilização de áreas ou imóveis de especial interesse de preservação, além da necessidade de implantação de equipamentos. No entanto, consideramos também que poderá haver casos onde se verifica a existência de áreas livres, em locais adequados que permitam a sua realização de investimentos (oferta de equipamentos ou projetos de preservação), sem se utilizar, necessariamente, o instrumento de transferência do direito de construir.

- ***Operações Urbanas Consorciadas (art.32 a 34)***

As operações urbanas atuam na implementação de um projeto urbano e não somente como controle urbano, configurando-se como um tipo de intervenção urbanística especial direcionada à transformação estrutural de um determinado setor da cidade, contando com parcerias entre proprietários, poder público, investidores privados, moradores e usuários permanentes. Para isso, delimitam um conjunto de quadras, destacando-as da ordenação geral do uso e ocupação do solo, e definem para estas um projeto de estrutura fundiária e regras urbanísticas diferentes das já existentes para o setor, reconstruindo o tecido urbano/econômico e social apontado no Plano Diretor, conforme os objetivos gerais das políticas urbanas previstas.

As operações urbanas consorciadas têm como objetivo viabilizar intervenções de maior porte, em atuação coordenada entre poder público e os diversos atores da iniciativa privada. A sua aplicação deve decorrer, prioritariamente, das diretrizes propostas no Plano Diretor, em cuja elaboração devem constar as áreas destinadas às transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, além do produto final desejado com a intervenção.

Observamos que é um instrumento complexo que exige condições de aplicação relacionadas à dinâmica do mercado imobiliário, estando voltado aos empreendimentos complexos e de grande porte, não condizentes com os municípios abordados no estudo em questão.

- ***Direito de Preempção (art.25 a 27)***

Esse instrumento constitui-se na preferência dada ao poder público para a compra de imóveis de seu interesse antes da comercialização entre particulares. As áreas deverão ser definidas pelo poder público, tendo como fim a realização de projetos de regularização fundiária, programas habitacionais de interesse social, reserva fundiária, implantação de equipamentos comunitários, espaços públicos e de lazer ou áreas de preservação ambiental. Sobre a lei que fixa as áreas objeto deste instrumento, esta poderá vigorar por um prazo de até cinco anos, sendo porém renovável após um ano do término.

Destacamos ainda, em relação à preempção, que o município deverá ter recursos para tal aquisição, além de um sistema de planejamento que permita enquadrar as áreas em finalidades específicas e programadas. No contexto dos municípios menores, a dinâmica do mercado ocorre mais lentamente, sendo possível ao poder local acompanhar as negociações no momento em que estejam ocorrendo, dispensando assim o direito de preempção .

Em relação aos **Instrumentos de Financiamento da Política Urbana**, podemos citar a regulação urbanística e o financiamento do desenvolvimento urbano.

Os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, se bem aplicados, atuarão diretamente na capacidade dos investimentos dos municípios, pois o equilíbrio territorial de uma cidade exigirá gastos menores com sua manutenção, serviços e infra-estrutura. Dentre esses instrumentos de “controle de gastos” destacamos as parcerias (voluntárias ou obrigatórias) entre poder público e setor privado, para viabilizar a produção de infra-estrutura, equipamentos, espaços públicos e moradia de interesse social, geralmente financiados pelo poder público. Como exemplo citamos as operações urbanas (de dimensões variadas), as contrapartidas exigidas pelas análises do Impacto de Vizinhança, os mecanismos de transferência de potencial. Cumpre destacar que os instrumentos servem ao mesmo tempo para controlar o uso do solo, influenciar o mercado de terras, arrecadar e redistribuir. Assim, a maneira como se utilizam os instrumentos tenderá para um ou para outro, e o desequilíbrio gerado entre esses lados poderá necessitar de um maior investimento, no final do processo.

Outros instrumentos que podem interferir na receita pública são atuantes diretos no mercado imobiliário privado (valor e disponibilidade de imóveis), como o IPTU progressivo, consórcio imobiliário, zoneamento de interesse social e direito de preempção, sendo o IPTU progressivo mais um instrumento de indução ao aproveitamento das terras urbanas do que

de aumento de receita municipal, visto que é aplicado somente depois da edificação compulsória, que depende do Plano Diretor e dos prazos nele estabelecidos.

Para a avaliação da contrapartida, o documento pressupõe um equilíbrio entre os aspectos integrantes do benefício – volume, qualidade e caráter de excepcionalidade a ser concedido pelo poder público e a contrapartida financeira a ser exigida. Podem ser utilizados dois critérios, simultaneamente, para permitir uma avaliação equilibrada de cada caso. Vale lembrar que o valor da contrapartida decorrerá de uma negociação entre o poder público e o empreendedor imobiliário, visando equilibrar os interesses público e particular. Para tanto, tal acordo deve ser norteado por parâmetros objetivo, menos sujeitos a discussão, de modo a otimizar o resultado.

Verificamos que os instrumentos de financiamento da política serão definidos a partir da definição dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, momento de detalhamento dos critérios da contrapartida, caso sejam necessários.

Como instrumentos de regularização fundiária, o Estatuto apresenta a usucapião, especial de imóvel urbano, regulamentando o artigo 183 da Constituição Federal, que estabelece a aquisição de domínio para aquele que possuir área ou edificação urbana de até 250 m², por cinco anos, sem interrupção ou oposição, utilizando-a para moradia ou de sua família, e não ser proprietário de outro imóvel (urbano ou rural). O objetivo da regularização fundiária é legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, integrando-as ao espaço urbano, aumentando sua qualidade de vida e resgatando sua cidadania, sem se restringir apenas à questão do lote e da habitação.

Em relação às **Z.E.I.S. - Zonas Especiais de Interesse Social** - este é um instrumento urbanístico, surgido a partir dos anos 80, em defesa da melhoria das condições urbanísticas e pela regularização fundiária dos assentamentos irregulares. O estabelecimento dessas ZEIS demonstra o reconhecimento da variedade de tipos de ocupação existentes na cidade, bem como uma possibilidade de construção legal correspondente aos assentamentos, estendendo assim o direito de cidadania aos seus moradores.

Os objetivos das ZEIS são vários, a saber: a inclusão das parcelas marginalizadas da cidade; permitir a introdução de serviços e infra-estrutura urbanos nos locais antes desprovidos; regular o conjunto do mercado de terras urbanas; introduzir mecanismos de participação direta da população na definição dos investimentos públicos em urbanização para consolidar os assentamentos; aumentar a arrecadação do município pelos impostos

arrecadados com as áreas urbanizadas e, por fim, aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda.

Portanto, a instituição dessas zonas com regras especiais será permitida ao município quando o uso vier a promover a integração das pessoas mais necessitadas aos espaços habitáveis. Esse instrumento deverá ser utilizado em situações urbanas em que se pretende reduzir as desigualdades econômicas e sociais.

O grande problema enfrentado pelas cidades brasileiras atualmente, como já visto, é decorrente de uma prática de gestão urbana bem definida e caracterizada por um planejamento urbano desvinculado da gestão e dos processos decisórios de regulação urbanística, além do baixo nível de interlocução do poder público com os demais setores da sociedade, a não ser aqueles cuja atividade econômica ou profissional vinculam-se diretamente à produção da cidade. Percebemos também que a exclusão também ocorre nos níveis de gestão e dos processos decisórios.

Nesse contexto, a democratização dos processos decisórios – e do controle social de sua implementação – deverá constituir a primeira etapa para o rompimento de um círculo vicioso (aprovação de leis seguida da alteração por grupos “interessados”), visando à transformação do planejamento da ação municipal em algo compartilhado e assumido, para que se promova uma real interface com as necessidades e desejos dos diferentes grupos na cidade. Este é, sem dúvida, um processo conflituoso, mas enfatizado em vários momentos no texto do Estatuto da Cidade.

Assim, dentre os instrumentos de gestão democrática previstos no Capítulo IV do Estatuto, consideramos válidos para aplicação à realidade dos pequenos municípios: os Conselhos de política urbana; os Debates, Audiências e Consultas públicas; as Conferências de desenvolvimento urbano; a Iniciativa Popular de projetos de lei e planos, instrumentos estes cuja intenção é ampliar o conhecimento, planejamento e sustentação da política urbana que aos poucos passa a ser um patrimônio da sociedade.

A política urbana, devido a sua configuração histórica e grau de complexidade, resumiu-se, ao longo dos tempos, a discussões em círculos técnicos fechados, deixando à margem do debate a maior parte da sociedade, organizada ou não. A exclusão dos setores não especializados em torno da política urbana produziu planos e leis urbanísticas que refletem apenas a maneira como as elites se instalam na cidade.

Nesse sentido, alguns instrumentos que constam do Estatuto da Cidade foram criados visando incluir os diversos setores da sociedade/cidade formal e informal nas

questões referentes à política urbana. Os conselhos de desenvolvimento urbano sugeridos serão órgãos colegiados com representantes do governo e da sociedade civil, e onde esta última deve participar do planejamento e da gestão cotidiana da cidade.

As conferências de política urbana serão encontros periódicos, com grande participação popular, nos quais deverão ser definidas as políticas de desenvolvimento urbano para o período seguinte, configurando-se como momentos de grande decisão para a política urbana, e no estabelecimento dos consensos e acordos entre o poder público e os demais setores de sociedade.

Os debates, consultas e audiências públicas constituirão amplas apresentações e discussões em que serão expostos e debatidos projetos de interesse público, para crítica ou aprovação, pelos diversos segmentos da sociedade, além de outros instrumentos como o Orçamento Participativo ou a iniciativa popular de projetos de lei.

Os conselhos de desenvolvimento urbano, as conferências de política urbana, os debates, consultas e audiências públicas poderão interromper uma relação perversa da corrupção e das barganhas em busca de novas práticas democráticas, do livre diálogo e da negociação de maneira mais aberta, com um conjunto de atores diretamente envolvido.

No entanto, para que a implementação da gestão participativa verdadeira ocorra, é fundamental que o Executivo e o Legislativo estejam dispostos a investir num processo de participação real nas definições para a política urbana e não simplesmente utilizar os órgãos colegiados ou reuniões com a população como forma de legitimar políticas pré-concebidas. Sendo assim, o investimento deverá priorizar os processos de comunicação, formação, capacitação e disseminação das informações, criando condições aos participantes desses espaços para a análise dos problemas, discutindo e assumindo posições.

O **Estudo de Impacto de Vizinhança (E.I.V.)** é também um instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade que visa democratizar o processo de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, sendo possível a manifestação da comunidade atingida pelo empreendimento. A aplicação desse instrumento deverá estar voltada, preferencialmente, aos impactos de ordem ambiental (impermeabilização excessiva do terreno, aumento de temperatura), paisagística (impacto sobre paisagens de morros, dunas, vales, vistas para frentes de água), econômica (impactos sobre o comércio e serviços locais ou sobre a produção de pequenos agricultores) e social (perda de empregos ou renda, sobrecarga de equipamentos públicos).

É preciso dimensionar as questões sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança porque – se por um lado, a lei que o regulamenta (é uma lei independente do Plano Diretor) deve contemplar todas essas dimensões citadas, por outro lado o E.I.V. não pode proibir a realização de empreendimentos importantes para todo o município em função de um grupo de moradores apenas (por exemplo, cemitérios, aterros sanitários, terminais de ônibus).

Observamos que um dos grandes desafios de todo processo que busca a participação popular é o aspecto educativo, dada a grande diferença existente na sociedade em relação ao acesso à informação, além da falta de capacitação dos próprios técnicos envolvidos no processo de discussão da cidade. Posteriormente, o Executivo deverá criar condições efetivas para que a participação ocorra, garantindo recursos para a implementação da política urbana e cumprindo as decisões tomadas com a participação popular.

Cumprir lembrar que um instrumento, como qualquer outra ferramenta, não se constitui um fim em si mesmo, mas está a serviço de um ou mais objetivos. Dessa forma, estes objetivos devem estar claramente descritos nos documentos públicos integrantes do planejamento urbano, para que a população possa acompanhar os resultados.

Foi ainda possível compreender que o objetivo maior do planejamento urbano, vinculado à esfera local visa, nos dias atuais, principalmente ao bem estar coletivo e à justiça social. Agora, o Plano Diretor deverá passar de simples documento administrativo a um instrumento de interferência no processo de desenvolvimento, a partir da visão integral dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação atual do município.

O aspecto fundamental desse novo processo de gestão contemporânea é o reconhecimento, pela administração pública, da capacidade coletiva de grupos de cidadãos no processo, reconhecendo também a participação de comunidades atingidas pelas decisões administrativas, de organizações e movimentos populares, associações de classe, de organizações não governamentais para a defesa dos direitos coletivos e dispersos dos cidadãos.

Nesta abordagem foi possível compreender que os instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade somente ocorrerão de forma adequada através da implantação da gestão democrática no município, especialmente no cenário apresentado pelos pequenos centros urbanos, em que o processo de especulação e favelização não são tão evidentes, ou mesmo os grandes empreendimentos ou intervenções não se configuram acontecimentos freqüentes.

Nesse contexto, a metodologia a ser desenvolvida para a elaboração de planos diretores em municípios de pequeno porte deverá contemplar os aspectos do Estatuto da Cidade, vinculados principalmente à gestão participativa, em busca da construção da democracia e da cidadania, além de permitir a utilização de instrumentos que atendam à função social tanto da cidade como da propriedade, conforme a realidade diagnosticada em cada município.

3.2. Planejamento Estratégico de Cidades

O acelerado processo de urbanização brasileira trouxe problemas e desafios para a gestão urbana, contribuindo para modificações estruturais da sociedade urbana. Em consequência disso, o descompasso surgido entre as demandas locais e a capacidade de arrecadação de recursos públicos estabelecem, por sua vez, uma situação de crise permanente que abala a capacidade de controle e ação sobre o espaço e sociedade urbana.

Um aspecto importante decorrente da urbanização é a marcante diferença entre as necessidades solicitadas pelas populações urbanas e rurais. A população urbana exige uma extensa e complexa infra-estrutura, com grandes redes de água e esgoto, coleta, disposição e tratamento de lixo, enquanto a população rural apresenta um demanda e complexidade indiscutivelmente menores.

Além disso, a própria fragmentação do espaço urbano em função do fornecimento adequado de infra-estrutura e serviços sociais, gerando áreas adequadamente acessíveis e áreas desassistidas, exige uma reestruturação da sociedade urbana. A ampla qualificação de áreas urbanas de forma homogênea é condição *sine qua non* da sociedade em rede para se criar condições realistas de desenvolvimento econômico.

Nesse momento, exige-se dos governos a ampliação de sua capacidade em mobilizar recursos para atender legitimamente às demandas da população por serviços públicos, o que estabelecerá uma nova forma de relacionamento entre governos locais e iniciativa privada, essencial para o desenvolvimento econômico do município, uma vez que na economia globalizada (observada na sociedade em rede) a competitividade de um município está intimamente determinada pela sua integração econômica global.

Para a competitividade urbana, a sua estrutura física e social associada a uma identidade cultural relevante é muito importante para que o local se torne atraente para viver. O espaço dos fluxos, gerado pela estruturação da sociedade em rede, decorrente do

processo de globalização, permite a interação de um conjunto de fluxos (técnicos, étnicos, de idéias, de mídia) que, interligando locais, vão produzir transformações culturais e políticas dentro de uma nova configuração espacial. Esse espaço de fluxos é que vai predominar na disputa pela competitividade, enquanto o espaço local, determinado pela estrutura social e cultural, será o diferencial atrativo.

Dessa forma, a capacidade de integração do espaço local no espaço global é um novo condicionante do processo econômico que permitirá a articulação entre os municípios, estabelecendo a interdependência entre os municípios fora do espaço regional. Essa necessidade de integração com outros centros urbanos ocorre em função das vantagens competitivas geradas pela economia globalizada sendo que a extensão dessa integração é que vai definir as novas centralidades.

As centralidades, juntamente com as especializações no espaço de fluxos vão estabelecer a hierarquia das cidades mundiais, sendo a centralidade definida pela capacidade de controle e direção da produção, capital e tecnologia e a especialização pela forma de integração da cidade no processo produtivo local. Assim, vão competir entre si as cidades com certo grau de centralidade global de acordo com sua área de influência, além de se integrarem em cooperativas, para valorizar seu potencial econômico. A especialidade vai envolver o desenvolvimento permanente de estratégias em função da competição.

Diante dessa observação, identificamos alguns parâmetros essenciais à competitividade de qualquer município ou região. O primeiro deles é a avaliação do grau de eficiência do espaço urbano, definido pela extensão do espaço qualificado, bem como pelo nível de qualificação, verificado de acordo com a disponibilidade dos serviços básicos oferecidos, além das condições de mobilidade tanto interna quanto externa e outras condições adicionais, observadas na conformação estética e ambiental do espaço urbano.

Outro aspecto considerado importante para a integração global é a qualificação da infra-estrutura telemática e logística, visto que o processo da informação e a transmissão desta é fator indiscutível de produtividade e poder. Além disso, a qualificação de recursos humanos acessível à população como um todo permitirá maior mobilidade da mão-de-obra em busca de novos mercados e melhor remuneração, decorrente de sua especialização.

Outro parâmetro identificado é a parceria público-privada, pela necessidade de atrair agentes econômicos em função da lógica do mercado, que condiciona a gestão pública e objetiva, primordialmente, otimizar a produtividade dos agentes econômicos.

Identificamos ainda que a formação de uma sociedade participativa e coerente, que contribua para a otimização das condições de governabilidade urbana, é essencial, pois possibilita o desenvolvimento de meios de competitividade urbana importantes para o espaço urbano, observados na ordem urbana, segurança, participação cidadã e solidariedade social.

Os desafios estabelecidos pela competitividade promovem uma rápida evolução na sociedade urbana, decorrente das transformações sociais e econômicas ocorridas. É importante compreender que o caminho traçado para se atingir a nova organização seja programado e conduzido de forma equilibrada, ou seja, planejado estrategicamente para que o resultado alcançado defina uma estrutura urbana futura de cidade desejada.

Para a melhor compreensão do processo de Planejamento Estratégico de Cidades, abordaremos a seguir alguns aspectos relevantes de conceituação para apresentar, então, a nossa proposta metodológica de elaboração de Planos Diretores para municípios de pequeno porte.

O conceito e a aplicação do planejamento estratégico são decorrentes de um processo evolutivo cujas raízes têm origem no conceito de planejamento a longo prazo que, por sua vez, surge a partir do planejamento administrativo (1916). Em fins dos anos 1960, o planejamento a longo prazo evolui para o chamado planejamento estratégico, momento em que o planejamento começa a ser considerado como o estabelecimento de estratégias para a distribuição eficiente de recursos, visando atingir objetivos específicos a longo prazo.

Segundo Petrocchi (1998), a palavra estratégia vem de um conceito empresarial e é definida como um conjunto harmonioso e integrado de objetivos de vital importância para a sobrevivência a longo prazo de uma organização. Baseado no princípio de que o planejamento é a definição de um futuro que se deseja alcançar e de todas as realizações necessárias à sua concretização, o ato de planejar deve ser anterior ao de decidir, pois pretende atingir uma realidade que somente será possível através de ações e decisões interdependentes. Nesse contexto, a tática é uma ação específica para utilização de recursos dentro de uma determinada estratégia, sendo que esta última, de maior abrangência, deve considerar a análise macroambiental.

A partir dos anos 1980, novas formas de planejamento vão sendo formuladas, conduzindo à chamada Prática Comunicativa, em que o amplo debate ocorre racionalmente, visando ao entendimento conjunto do grupo, para tornar racionais as ações dos planejadores e funcionais os resultados do planejamento.

O Planejamento Estratégico começa então a ser mais freqüentemente utilizado no setor público, com ênfase no planejamento de cidades, em vários países, como por exemplo: Estados Unidos (116 cidades), Canadá (Montreal e Toronto), Europa (Paris, Barcelona, Lisboa) e Brasil (Fortaleza, Campos, Juiz de Fora, Belo Horizonte e Recife) dentre outros.

Percebemos, com isso, que o planejamento estratégico de cidades desenvolveu-se na tentativa de conciliar os desafios surgidos com a nova estruturação da sociedade urbana, em um mundo globalizado. Esse planejamento busca a projeção de uma imagem futura, a partir da realidade atual, que permita uma evolução dentro das condições preestabelecidas e que capacitem a sociedade urbana para o enfrentamento dos desafios, conforme suas próprias possibilidades.

Um dos aspectos mais relevantes dentro do caráter prático comunicativo do planejamento estratégico de cidades é o estabelecimento da cooperação público-privada, que objetiva construir uma visão mútua de evolução da cidade, coordenando ações comunitárias ou individuais para implementar objetivos consensuais. Além disso, atender às demandas locais da sociedade através de um processo participativo permitirá a escolha correta de estratégias de desenvolvimento urbano, capaz de acelerar o processo de acumulação de capital e o progresso social da sociedade urbana. A participação de todos os atores da cidade com condições de atuar, interferir, promover, coordenar e conduzir o andamento da construção da cidade é de fundamental importância para a obtenção dos resultados esperados pelo planejamento estratégico.

Cumprido destacar que o Planejamento Estratégico de Cidades e os Planos Diretores Urbanos têm funções diversas, porém quase sempre complementares. Partindo de um conjunto semelhante de informações, apresentam diferenças em relação aos objetivos, formas de elaboração e implantação, horizontes de médio e longo prazo, visão local e visão global do ambiente urbano. O primeiro deles é considerado um plano de ação, formulado dentro de uma visão ampla da sociedade (local e global), a partir do consenso de atores públicos e privados, que definirão projetos possíveis, cuja implementação será baseada no compromisso desses mesmos atores. No caso do Plano Diretor Urbano, este se configura como um plano de ordenamento urbano que objetiva determinar usos do solo e os sistemas de integração e comunicação, a partir de normas legais definidas pela visão da cidade desejada.

Porém, é desejado que as formas tradicionais do planejamento voltado ao espaço urbano sejam integradas ao planejamento estratégico, dentro de uma visão abrangente da

realidade urbana, possibilitando que os planos urbanísticos, de transporte, planos diretores de ocupação territorial e muitos outros atuem como suportes técnicos básicos para o alcance da visão estratégica. Para se obter a coerência de integração em nível adequado, é necessário que as correntes diversas de planejamento sejam reunidas em pontos comuns, com conclusões específicas.

Considerados os aspectos abordados no Estatuto da Cidade sobre a participação cidadã no processo de planejamento e gestão urbana, o que se pretende através desse estudo é a combinação dos elementos essenciais à uma gestão eficiente, fundamentada na metodologia de planejamento estratégico a fim de gerar uma metodologia de Plano Diretor voltado aos pequenos municípios, de maneira que este seja também um plano de ações e não simplesmente de ordenamento urbano e, acima de tudo, voltado a realidade dos municípios em questão.

3.3. Metodologia para Elaboração do Plano Diretor

No desenvolvimento desta metodologia, consideramos de grande importância para a formulação do Plano Diretor, a análise dos aspectos mais comprometedores presentes no processo de desenvolvimento sócio-econômico e de planejamento urbano do município, em relação tanto ao conteúdo do Plano Diretor (quando ele já existir) como documento direcionador das políticas públicas, quanto às ações desenvolvidas no município, tendo em vista as diretrizes estabelecidas nesse plano.

Essa avaliação permitirá a identificação de alguns problemas e fragilidades do documento enquanto estruturador urbano (devido à desconexão entre propostas e realidade local), mas também em relação ao nível de compreensão e envolvimento dos gestores municipais e demais agentes.

Um dos primeiros conflitos passíveis de se observar é a não compreensão dos agentes responsáveis pela gestão do município (Prefeitura, Câmara Municipal) da importância de um instrumento de política urbana voltado ao desenvolvimento local. No caso do município de Tupaciguara, durante o desenvolvimento desse estudo, observamos que o governo municipal atuante no período (gestão 2000-2004) somente tomou conhecimento da existência do Plano Diretor em 2003, Plano este elaborado em 1992 pela Fundação João Pinheiro. Nesse sentido, compreendemos que a função daquele Plano Diretor não se concretizou, visto que não foi utilizado. Com isso, identificamos também que a gestão municipal do período (1992), responsável pela realização do Plano Diretor de Tupaciguara

não o considerou, na sua totalidade, um instrumento direcionador das políticas públicas, visto que ele não foi amplamente divulgado.

Uma fragilidade que poderá ser identificada é a falta de capacitação de uma equipe técnica local que, pela ausência de atualizações técnicas (palestras, cursos, participações em eventos regionais, dentre outros) compromete o desenvolvimento das atividades necessárias ao melhor resultado do processo de planejamento.

Outro aspecto que pode comprometer o processo de planejamento baseado na participação cidadã é a ausência da comunidade nesse processo, contribuindo para aplicação de uma administração de caráter político-partidária, de visão parcial. É necessária uma mudança de mentalidade a partir do acesso à informação para desenvolver a consciência crítica e o poder de análise e, acima de tudo, modificar valores.

Em relação à gestão de recursos tanto financeiros quanto humanos, recursos físicos e ou administrativos, a falta de organização na definição dos seus usos, em função das prioridades, poderá colocar em risco todo o conjunto de diretrizes a ser estabelecido no plano, visto que as ações e projetos dependem, primordialmente, da coerência entre a proposta e a disponibilidade dos recursos relacionados à ela.

No que diz respeito ao conteúdo dos Planos Diretores pesquisados, observamos, em alguns deles, uma desvinculação entre a proposta desenvolvida e a realidade dos municípios para os quais o Plano se destina. Além disso, a ausência de uma equipe local junto da equipe de consultores externos permite o estabelecimento de prioridades a partir de uma visão técnica preestabelecida (e padronizada, portanto), desconsiderando as particularidades do município ou mesmo da região em que está inserido. Esse modelo de elaboração muitas vezes se configura num equívoco, pois uma vez que ele não corresponde à realidade local, não vai atender ao seu objetivo maior, que é servir como instrumento de desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, tendo em vista as considerações anteriores, a primeira etapa para a formulação adequada de um Plano Diretor para municípios de pequeno porte é proporcionar a compreensão e o conhecimento dos agentes gestores sobre o conteúdo, abrangência e importância do Plano Diretor para o desenvolvimento do Município. Destacamos que a compreensão da importância dos Planos deverá servir não só para a adequá-los ao Estatuto da Cidade, em relação à gestão participativa e aos instrumentos de política urbana mas também para fazer com que o Plano seja um instrumento 'real' de transformação, direção e ordenamento urbano.

Assim, antecedendo a etapa de formulação do plano, é fundamental que haja uma comunicação e divulgação ampla para a comunidade para garantir a legitimidade do processo através da participação dos atores (grupos diversos da sociedade, participantes de associações de classe e de bairro, representantes de setores, comunidade em geral) que é condição essencial para o consenso, reduzindo as dificuldades de implantação geradas por um possível, contudo indesejado, descompromisso dos atores executivos. Esses atores deverão ser convidados a assumir responsabilidades pela participação, desempenhando papéis específicos ao longo do processo, a fim de garantir a efetivação do planejamento.

A estrutura de organização dos grupos participantes da elaboração do Plano envolve, geralmente, um conjunto de órgãos de atuação fixa e variável em função da utilização eficiente das parcerias público-privadas e da mobilização dos recursos técnicos e gerenciais mais apropriados. Os órgãos participantes da chamada estrutura fixa são aqueles que participarão do processo de maneira permanente, sendo constituídos pelo Conselho Diretor e pelo Conselho da Cidade. Esses conselhos serão órgãos deliberativos e consultivos e terão, como principal função, obter consensos de forma a validar o Plano Diretor.

O Conselho Diretor é o responsável pelo planejamento em todas as suas etapas, atuando na análise e aprovação do escopo, das metas, dos cronogramas de execução do plano, da divulgação e do sistema de implantação. Esse Conselho deverá ser formado por um grupo de representantes dos principais setores da sociedade, que possam exercer liderança social e de opinião, e que estejam dispostos a assumir (formalmente) essa responsabilidade. O objetivo é alcançar uma ampla representatividade sócio-econômica e cultural através de um grupo limitado de membros, visando sempre o consenso.

O Conselho da Cidade é um outro órgão permanente, considerado o órgão máximo de consulta junto à comunidade. A função deste Conselho é ampliar a participação da sociedade no Plano buscando, além da maior visibilidade e comunicação, obter também o consenso e o compromisso do maior número de atores sociais em relação aos objetivos, ações e projetos definidos para a construção da cidade desejada. Os membros poderão ser escolhidos pelo Conselho Diretor sem que a composição esteja, no entanto, limitada aos membros eleitos.

Ao Conselho da Cidade compete seguir o processo de planejamento, a partir das informações fornecidas pela Equipe Executiva e Conselho Diretor, e de acordo com a metodologia e forma de execução estabelecida. Além disso, esse Conselho deverá participar dos Grupos de Diagnóstico e de Análise de Projetos; propor metas e áreas de

estudo não consideradas pelo Conselho Diretor; validar o diagnóstico, o objetivo central, as linhas estratégicas e objetivos estratégicos e priorizar as ações e projetos; dar suporte ao Plano, especialmente em relação à implementação dos objetivos, ações e projetos.

Percebemos, nesse momento, que a participação da população é de fundamental importância visto que as etapas de desenvolvimento do Plano, para que esse possa ser, de fato, efetivado, dependem da legitimação da comunidade, através das suas percepções e consensos.

A etapa inicial deverá contar com uma equipe de consultores externos que, a partir de um contato preestabelecido, deverá reunir os gestores municipais e demais atores responsáveis e esclarecer sobre o Plano Diretor uma cidade (ou município), apresentando-lhes a metodologia a ser utilizada: configuração do processo de planejamento, desde a primeira reunião até a fase de revisão do plano a ser elaborado. Nesse momento, o grupo de gestores do município poderá tomar conhecimento ou solucionar as questões operacionais sobre tal processo. Nesta primeira etapa de informação os consultores externos são fundamentais, pois serão eles os responsáveis pela formação técnica da equipe executiva local, que acompanhará o Plano Diretor durante o seu desenvolvimento.

A Equipe Executiva local será a responsável pela condução do processo, exercendo a função de implantar a metodologia, processar as informações obtidas no decorrer do processo, tanto as de suporte quanto as de conclusão de etapas e finais, auxiliar as comissões a serem formadas para o desenvolvimento do plano (comissões de diagnóstico, de análise de projeto, de implantação) além de orientar os conselhos permanentes (Conselho Diretor, Conselho da Cidade). Deverá ser formada por um grupo multidisciplinar, com qualificação técnica, e permanente durante todo o processo – desde a elaboração até a implantação do Plano; tem como principal função, coordenar, atuando como agente facilitador, na identificação das metas e objetivos, na priorização das ações e projetos e na implementação do processo.

Na etapa de informação e troca do conhecimento, será possível aos participantes da comunidade a compreensão sobre formas de gestão urbana, ampliando seus conhecimentos, proporcionando maior integração aos envolvidos, e buscando despertar o seu interesse em pensar sobre a sua cidade. Nessa etapa é importante salientar aos participantes, agentes locais e gestores que, muitas vezes, considerar somente ações a curto prazo é insuficiente para o processo de planejamento, sendo que estas devem estar associadas a outras ações – a médio e longo prazos, de forma a construir a realidade

urbana desejada no futuro. A dificuldade de percepção do valor das ações a longo prazo pode, inclusive, contribuir para a destruição do meio ambiente em todo o planeta.

Essa organização inicial vai consumir algum tempo e esforço conjunto, pois será necessário desenvolver interesses comunitários e criar uma dinâmica de grupos em um espaço definido pelas divergências de interesses, a partir de diferentes percepções sobre a mesma realidade. Por isso, a necessidade de se utilizar uma linguagem homogênea para a condução do processo, estabelecendo com clareza o objetivo a ser alcançado.

Após a apresentação inicial do processo de planejamento a ser assumido pelo município, deve-se estabelecer um acordo inicial entre os atores atuantes nos processos decisórios (gestores locais, associações privadas e patrocinadores) no que se refere a formulação, elaboração e implementação do plano. Essa etapa prevê a definição de um denominador comum para os aspectos pertinentes a: propósitos do esforço a ser firmado; grau de extensão e envolvimento dos atores no processo de planejamento; disponibilidade de informações sobre o município; aspectos a serem contemplados; e a frequência e forma de divulgação dos resultados obtidos durante o processo de planejamento.

A segunda etapa do processo visa à elaboração de um Diagnóstico e deverá ocorrer sob a forma de reuniões e assembléias, e ainda por meio de entrevistas com atores da comunidade. O Diagnóstico representa para o Plano uma das etapas mais importantes, visto que a estrutura dos municípios apresenta um número grande de variáveis, além da diversidade de atores que atuam nessas sociedades urbanas. Observamos que cada um dos envolvidos no ambiente urbano vai perceber a mesma realidade de várias maneiras, ou seja, a partir da sua ótica particular, vivenciada e experimentada individualmente. Nesse sentido, quanto maior e mais diverso for o número de representantes locais, tanto mais amplo e democrático será o diagnóstico.

Conforme a metodologia adotada, o diagnóstico será desenvolvido a partir de uma análise macro-ambiental, que compreende a associação de duas análises: a análise externa, onde serão avaliados os fatores externos (oportunidades e ameaças) em relação ao contexto regional em que o município está inserido; e a análise interna, que irá avaliar aspectos locais, identificando os pontos fortes ou as potencialidades do município e os pontos fracos que necessitam de soluções ágeis para não comprometer o desenvolvimento desejado.

A elaboração do Diagnóstico será conduzida pela Equipe Executiva, iniciando a etapa de desenvolvimento dos trabalhos visando à construção da imagem urbana atual. Essa etapa poderá ser realizada através de reuniões com a comunidade, de entrevistas com

atores de expressão na comunidade da busca de informações sobre o município (estudos técnicos, estatísticas, mídia) e da geração de idéias e visões sobre o município. Esse diagnóstico visa detectar pontos críticos para posterior aprofundamento, em etapas subseqüentes.

O desenvolvimento do diagnóstico através das reuniões e assembléias públicas visa à participação mais expressiva da comunidade, de forma a despertar o seu interesse nas discussões sobre o ambiente urbano, e procurando demonstrar sempre a visão de conjunto de todos os aspectos formadores desse espaço. As reuniões serão conduzidas pela Equipe Executiva que se encarregará de apresentar a análise macro-ambiental a ser considerada para a definição dos aspectos do município. Poderão ser realizadas, primeiramente, nos centros de bairros, com grupos menores para, posteriormente, passar a ocorrer em um local amplo (auditório municipal , por exemplo) para integrar um número maior de atores interessados.

A realização de entrevistas com atores locais também contribui para a elaboração do diagnóstico. A seleção dos atores locais deverá contar com representantes de setores diversos, como membros do governo (de preferência do municipal), instituições de representação da sociedade; escolas, O.N.G., grupos culturais e sociais; empresas. Para assegurar um suporte técnico competente é preciso contar com a colaboração de outras fontes, quais sejam as corporações ou associações municipais, universidades e faculdades, organizações de trabalhadores e de outros órgãos, que possam estabelecer a troca de informações necessária à melhor realização do diagnóstico do município.

Para a realização das entrevistas, poderá ser utilizado um questionário-padrão, elaborado segundo a análise macro-ambiental, para ser possível a identificação dos pontos fortes e fracos, relação com o entorno e ambiente externo, perspectivas para o setor (de cada um, especificamente), projetos e ações que poderiam ser realizadas.

A Equipe Executiva deverá atuar durante todo o processo de coleta de informações, na realização de debates, a fim de identificar novas idéias e obter nova visão para orientar novas entrevistas (caso sejam necessárias) e comparar as informações, possibilitando uma percepção mais abrangente das oportunidades e ameaças atuantes no município. Nessa etapa, a participação da equipe de consultores externos é muito importante, em função da sua grande experiência no processo de construção e transformação urbana, contribuindo para a definição dos temas críticos, para a construção da ampla visão do entorno regional, trazendo uma visão diferenciada daquela apresentada pela sociedade local.

A definição dos temas críticos (de responsabilidade da Equipe Executiva, com a colaboração do Conselho Diretor) busca estabelecer, a partir de uma visão interna, algumas condições para o município. Dessa forma, é preciso agrupar as informações em linhas temáticas que indicam e ressaltam a análise local. Sobre os temas, destacamos que eles deverão contemplar aspectos infra-estruturais, sociais, de desenvolvimento econômico, sociocultural e de identidade local.

Para a realização da análise externa do Diagnóstico é necessária a avaliação do entorno local e regional, a inserção nacional do município e, ainda, a sua inserção no espaço de fluxos (resultante da globalização). Com influência crescente, os fatores externos vêm transformando as realidades locais em forças construtivas e eficientes ou no seu oposto. Essas análises do entorno permitem a avaliação da relação de dependência entre os municípios vizinhos ou entre regiões, identificando forças principais de relacionamento. No caso da inserção no espaço de fluxos, esta permitirá ganhos de competitividade e a oportunidade para a requalificação urbana, sem esquecer de possíveis perdas decorrentes desse processo.

A etapa seguinte será a formação de Grupos Temáticos para o detalhamento do Diagnóstico. Os temas definidos serão aqueles que, devido ao seu grau de importância ou carência, necessitam de análise mais aprofundada. Os Grupos Temáticos de Diagnóstico poderão ser formados por técnicos especializados de um mesmo setor ou por um conjunto multidisciplinar de participantes, cuja escolha vai depender da análise necessária para o setor, além do grupo da comunidade participante do processo. Os grupos de diagnóstico multidisciplinar são instrumentos importantes na obtenção de consensos e conclusões significativas e devem ser formados por especialistas e pessoas da comunidade com conhecimento geral sobre o município, com uma visão clara de futuro. Sugere-se que esse grupo seja formado por um número de participantes que permita o amplo debate, possibilitando novas idéias.

Um instrumento importante do Diagnóstico é a realização da análise qualitativa que vai buscar, através de um questionário detalhado, definir a visão atual do município e as opções estratégicas. Cumprida essa etapa, será realizada a consulta ao Conselho da Cidade, para confirmar os resultados anteriores (dos Grupos Temáticos de diagnóstico e do questionário) e produzir uma visão abrangente do modelo de cidade desejada, com as estratégias dos agentes de participação cidadã. A análise qualitativa permitirá a identificação dos pontos de conflito de interesses, de extrema importância para a viabilidade dos objetivos, ações e projetos do Plano, além de identificar a visão de cidade desejada pelos seus moradores.

De posse dessa visão de cidade torna-se possível a utilização, pela Equipe Executiva, de uma matriz denominada Matriz FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), que permite definir qual o tipo de ação deverá ser realizada em cada setor e o grau de prioridade dos temas levantados. A utilização da matriz como instrumento básico de diagnóstico, possibilitará a montagem de cenários, através dos quais se poderá chegar ao Objetivo Central (ou cenário desejado).

Como previsto no Estatuto da Cidade, a participação da comunidade no processo de elaboração do plano contribui fortemente para a sua efetivação, como pode ser observado na descrição do diagnóstico. Presente em todas as etapas do desenvolvimento do plano, a população será o elemento essencial na etapa de implantação, que visa à participação cidadã através do esforço coordenado e sério para se pensar a construção da cidade desejada.

Após conclusões obtidas pelas análises do Diagnóstico, podem-se estabelecer as Linhas Estratégicas através das prioridades detectadas no diagnóstico, de forma a se definir o Objetivo Central. Cabe lembrar que esse objetivo central deve representar um consenso e o compromisso da sociedade, permitindo a evolução do modelo urbano identificado (atual) ao modelo desejado (futuro).

Para tanto, deverão ser elaborados os Cenários – instrumentos de percepção de “ambientes alternativos futuros” (LOPES, 1998, p.147), cujas posturas atuais conduzirão àquela realidade. É preciso explorar possibilidades de realidade futura, considerando-se realidades bastante diversas, para que se consiga definir um modelo de cenário desejado. Os cenários, então, devem partir de uma vocação do município em relação às especializações estabelecidas pela estrutura urbana do município, integrado globalmente. Com essa observação, identificamos dois objetivos para a elaboração dos cenários sendo o primeiro a definição de alternativas para a evolução urbana, e o outro a eliminação daqueles que não podem ser alcançados.

Destacamos aqui a importância da integração regional para a maior parte dos municípios no mundo, visto que ela conduz à tomada de posturas importantes para a construção do ambiente urbano desejado. No entanto, essa integração vai incorporar considerações mais abrangentes e que vão definir uma posição no espaço dos fluxos, sendo esta última de bastante relevância na formação de cenários, pois oferece inúmeras possibilidades, tanto para a acumulação de riqueza e oportunidades quanto para a melhoria da qualidade de vida.

A definição das forças externas e internas atuantes no município, em função do planejamento “é o ponto básico de criação de cenários que contrapostos às conclusões do Diagnóstico, permitirão a definição do Objetivo Central e das Linhas Estratégicas” (LOPES, 1998, p.150). Assim, a definição do objetivo central será de responsabilidade da Equipe Executiva e do Conselho Diretor e validada pelo Conselho da Cidade, sendo que este deverá estar escrito de maneira clara e simples, partindo de percepções consensuais e permitindo a compreensão e o compromisso da sociedade urbana. A realização completa das ações e projetos será tanto mais eficiente quanto o for a clareza do modelo de cidade desejada e o caráter comunicativo do objetivo central.

Em etapa paralela à definição do Objetivo Central deverá ocorrer a definição das Linhas Estratégicas, que permitirão eleger os objetivos, ações e projetos, priorizados conforme estabelecido no diagnóstico. As Linhas Estratégicas deverão ser concisas e explicitar o Objetivo Central, e ter sido selecionadas em função de: maior nível de consenso por parte dos atores; articulação dos efeitos no tempo e no espaço; utilização adequada do entorno para incrementar benefícios e reduzir problemas; capacidade de realizar o modelo de cidade desejada.

Na etapa que compreende a formulação dos Objetivos, Ações e Projetos, será importante considerar a seleção de critérios para a escolha dos objetivos. Devido às Linhas Estratégicas apresentarem uma ampla gama de possibilidades, é importante que elas sejam analisadas sob vários pontos de vista, estabelecendo direções a serem seguidas como, por exemplo, do aspecto da competitividade, da estrutura, da organização e, ainda, da qualificação destas, como processos de ruptura ou continuidade. Esses aspectos poderão orientar a definição de ações e projetos, conforme apresentamos a seguir.

A análise da competitividade considera objetivos relacionados à formação de riqueza e sua distribuição, e projeção da cidade (no espaço geográfico e de fluxos), procurando viabilizar potencialidades e reduzir ameaças; a análise da estrutura considera os objetivos ligados ao cotidiano urbano em relação aos aspectos econômicos, sociais, culturais, ambientais e urbanísticos (infra-estrutura física e humana), buscando manter e desenvolver pontos fortes e eliminar pontos fracos; a análise da organização diz respeito à competência institucional, organização e coordenação entre diversos atores, visando à eficiência e incluindo visão de negócios a serem desenvolvidos; a análise da qualificação de ruptura vai definir mudanças na atuação dos atores urbanos para alterar tendências e estabelecer caminhos diferentes para a evolução do município; e, por último, a análise de qualificação da continuidade, que desenvolve objetivos segundo a linha de atuação e política observada na atualidade (consideramos que a maioria dos objetivos terá essa

qualificação uma vez que eles representam forças de aceleração do processo evolutivo urbano).

Conforme a metodologia utilizada, observamos que a concretização das Linhas Estratégicas somente ocorrerá quando os projetos forem selecionados, permitindo assim a definição das ações e objetivos. Nesse momento a participação cidadã é bastante intensa, pois deve conduzir a “conclusões práticas, viáveis e consensuais”. (LOPES, 1998, p.157). Cumpre lembrar que ninguém melhor que os próprios habitantes, então os principais atores desse ambiente, conhece esse espaço, podendo elaborar um Plano fundamentado no seu conhecimento, experiência e desejos. Assim, para cada Linha Estratégica deverão ser analisados vários projetos, enumerados por esses atores, na tentativa de selecionar aqueles que se confirmarão como projetos estratégicos. A participação cidadã será de grande importância ainda na etapa de implementação do Plano, momento em que o compromisso assumido, seja na atuação direta dos atores, seja na ação política e de pressão, no seu conjunto, é que irá garantir a efetiva realização e alcance dos objetivos.

Para a fase de elaboração dos projetos deverão ser constituídos Grupos de Análise, cuja formação será de representantes de entidades e participantes do Conselho da Cidade, além de contar com a participação de técnicos e outros profissionais especializados no setor a ser avaliado. Esses grupos, compostos por um número razoável de representantes (em torno de 30 membros), serão definidos em função da necessidade de representatividade do tema abordado. A participação da Equipe Executiva é fundamental para conduzir o processo de escolha dos projetos, promovendo a informação e os estudos necessários, a fim de apresentar os critérios adequados de definição.

A população será convidada a apresentar projetos e idéias consideradas por ela como estratégicos (garantindo a condução do processo de participação cidadã) que deverão ser analisados pelo Grupo de Análises de Projetos, antes da sua consideração e incorporação. Destacamos que poderão surgir projetos de caráter inovador apresentados pela sociedade, sendo necessária a atenção especial da Equipe Executiva para não permitir que o consenso seja um fator limitante à aprovação de um projeto inovador, se ele atender aos critérios estratégicos estabelecidos. Além disso, é essencial apresentar à população, como subsídio às suas sugestões de projetos, os resultados obtidos pelo Diagnóstico, a fim de demonstrar a realidade do município para que esta seja considerada, de fato, como foi verificada.

A Equipe Executiva do plano deverá ser responsável por solicitar ou sugerir alguns projetos que porventura não tenham sido considerados, espontaneamente, o que torna a

presença dos consultores externos indispensável nessa etapa, visto que a experiência vivenciada por eles no planejamento de outros municípios permitirá, de forma mais contundente, sugerir projetos aplicáveis à realidade em questão.

O estabelecimento de projetos prioritários será dado por critérios definidos pelos participantes do Grupo de Projetos, sendo para cada projeto analisado apresentada uma ficha-resumo, permitindo sua avaliação em relação a critérios como: viabilidade (definida por fatores como financiamento, resistência social, dificuldades técnicas, dentre outros); sinergia (definida pela capacidade de influenciar objetivos diversificados); temporalidade (é um projeto em andamento ou vai gerar efeitos a curto, médio ou longo prazo) e imprescindibilidade (definida em função dos efeitos da não realização). Quanto aos recursos disponíveis, existe uma necessidade constante de análise de viabilidade financeira, técnica, física e de recursos humanos das ações estabelecidas e dos projetos considerados, uma vez que a realização destes depende diretamente da disponibilidade desses recursos.

A partir da priorização dos projetos será realizado um agrupamento, por Linha Estratégica, de forma a permitir a caracterização das ações propostas que serão agrupadas, por sua vez, pelos objetivos definidos por cada linha. Para cada um dos projetos definidos, serão identificadas de forma clara as entidades que se tornarão responsáveis ou irão atuar na sua implementação, assim como deverão ser estabelecidos indicadores de impacto para permitir que a avaliação do grau de realização das ações e objetivos esteja contemplado.

Paralelamente à elaboração e implantação do Plano é importante demonstrar que se pretende obter dos atores sociais envolvidos no processo, o compromisso do Plano a partir da

“integração dos critérios de atuação do Plano com suas políticas institucionais ou empresariais; - compromisso de execução das ações e projetos do Plano que são de sua competência; - compromisso de constituir um grupo de pressão com as outras entidades do Plano, para alcançar os objetivos que são de competência de entidades não participantes do Plano e, principalmente, de entidades não localizadas na cidade” (De FORN apud LOPES, 1998).

O grupo que se responsabilizará pela redação final do Plano Diretor deverá ser a Equipe Executiva, sob a orientação do Conselho Diretor, em cujo documento deverá constar a declaração de compromisso assumido das entidades promotoras e do próprio Conselho Diretor. Essa redação final deverá ser aprovada pelo Conselho da Cidade, em uma reunião formal, marcando o fim do processo de elaboração e início da etapa de implantação do plano. O processo de implantação deverá ser iniciado tendo como primeira resolução a confirmação do compromisso dos principais atores urbanos, com as suas conclusões e

proposições. Serão necessárias algumas reuniões com a Equipe Executiva e às vezes com o Conselho Diretor para avaliação e a coordenação com os principais membros do governo (municipal, estadual), entidades e instituições privadas que estejam envolvidas e tenham responsabilidade sobre a implantação de ações e projetos priorizados no Plano. Essas reuniões têm como objetivo reafirmar o compromisso específico assumido e estabelecer os procedimentos a serem adotados para a etapa posterior de continuidade e ampliação do processo.

Lembramos que a implantação desses projetos e ações estratégicas para promover efeitos transformadores exigirá a adoção de uma nova postura de gestão, principalmente a administração municipal. Ademais, o Plano estabelece as prioridades dentro uma estrutura de soluções público-privada sem apresentar, no entanto, uma estrutura administrativa, financeira ou executiva que assuma a responsabilidade de execução das ações e projetos. Essa deverá ser a função dos atores que se comprometeram com o Plano que tem, para cada projeto e ação, um responsável pela sua implantação e, junto dos órgãos executores, essa implantação é um esforço de “cooperação, impulso, facilitação e coordenação, visando obter resultados previsíveis” (LOPES, 1998, p.164).

A implantação do Plano deverá considerar aspectos diversos que compreenderão: a classificação dos projetos em função do seu grau de exeqüibilidade que estabelece a ordem em que estes deverão ocorrer; organização fixa e variável – a fixa será mantida durante todo o processo para dar suporte à implementação sendo que a estrutura variável, constituída por comissões responsáveis pelos projetos, serão as encarregadas pela sua execução, sob a coordenação da Equipe Executiva; a metodologia específica a ser utilizada na implantação, que poderá elaborar para cada projeto uma ficha contendo as informações básicas para sua caracterização, relação de atores institucionais e individuais envolvidos, e um quadro que permita relacionar o percentual de execução; e avaliação dos resultados.

O mais importante é que seja estabelecido um equilíbrio entre os projetos em implantação, para que as transformações pelas quais passa o espaço urbano não criem novos conflitos e distorções. Convém lembrar que, no decorrer da implantação, o Plano poderá sofrer algumas transformações em função do conhecimento mais abrangente da realidade urbana, economia local e cultural, podendo inclusive acrescentar ou reduzir o número de participantes dos grupos, tanto fixos quanto variáveis, em função dos ajustes decorrentes dessas transformações.

A avaliação dos resultados do Plano deverá ser efetuada a partir de três considerações, a saber: a realização dos objetivos; a qualificação da cidade; e a

transformação do entorno. Cada um desses aspectos será avaliado através de indicadores elaborados pela Equipe Executiva, criando um banco de dados relacionado a cada objetivo estabelecido no Plano, o que exigirá a realização de levantamentos específicos para complementar os indicadores públicos disponíveis.

As informações sobre a realização dos projetos, durante a implantação do Plano, deverão ser apresentadas pelas entidades responsáveis ao Conselho Diretor, mensalmente, para que este possa conduzir à discussão, avaliação e orientação dos trabalhos seguintes. O Conselho da Cidade deverá receber, a cada semestre, um relatório da cidade que contenha todos os indicadores definidos no relatório final de apresentação do Plano Diretor.

O relatório da cidade é fundamental e deverá ser de ampla divulgação para que se transforme em um documento de avaliação e atue como mecanismo de controle do processo de implantação do Plano. Através das informações obtidas sobre a elaboração e implantação das etapas poderão ocorrer discussões sobre os aspectos considerados no plano, possibilitando não só promover transformações, ampliando e identificando novas ações, mas também convocar novos atores, parceiros internos e externos para construir o modelo urbano desejado.

Nesse sentido, a dinâmica de implantação do plano deverá estar vinculada à dinâmica do ambiente urbano, decorrente de uma constante cooperação público-privada, que visa à efetiva ação do plano através de um legítimo processo de planejamento participativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse estudo, observamos que o processo de planejamento urbano assume, muitas vezes, configurações pouco adequadas à situação urbana em questão pois, envolvendo uma série de variáveis como, por exemplo, aspectos de infra-estrutura física, de densidade populacional e territorial, sócio-econômicos, culturais, ambientais, torna fundamental a consideração desses fatores para que as políticas públicas urbanas desenvolvidas sejam, de fato, efetivadas visando o atendimento dos objetivos estabelecidos.

Diante muitas vezes de posturas políticas parciais e tendenciosas e mesmo da incapacidade administrativa para a gestão urbana, os municípios acabam sofrendo um agravamento de seus problemas, comprometendo ainda mais as possibilidades de se alcançar um desenvolvimento pautado na qualidade de vida da população e na auto-sustentabilidade.

No entanto, com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01, após um período de quase dez anos de discussão, surge uma real possibilidade de se estabelecerem meios para a retomada ou o redirecionamento do desenvolvimento urbano, tendo como suporte a lei que obriga todos os municípios com população superior a 20 mil habitantes, aqueles inseridos em áreas de especial interesse turístico, participantes de áreas metropolitanas ou inseridos em áreas de impacto ambiental (as três últimas classificações não exigem o número mínimo de 20 mil habitantes) a desenvolverem seus planos diretores até 2006, fundamentados na gestão democrática e participativa.

Dentre os vários aspectos abordados pelo Estatuto da Cidade, serão necessárias algumas avaliações sobre os instrumentos de regulação urbana propostos, visto que nem todos os instrumentos sugeridos pela lei são adequados aos municípios de 20 mil habitantes, pois compreendem dinâmicas urbanas muito complexas (dos grandes centros, por exemplo), abrangendo uma série de atores consideravelmente mais representativos do que os observados nos municípios de pequeno porte.

Nesse sentido, a análise realizada sobre os municípios de pequeno porte e ainda a análise dos planos diretores desenvolvidos para alguns desses municípios foi de grande importância para a nossa compreensão da realidade a ser considerada, no momento da elaboração do plano, permitindo inclusive a identificação de alguns instrumentos de política urbana propostos pelo Estatuto da Cidade, passíveis de utilização nos pequenos municípios.

Em relação aos Planos Diretores consultados e analisados, foi possível identificarmos, em alguns deles, a desvinculação do conteúdo proposto da realidade do local, tendo sido formulados por equipes técnicas externas àquele ambiente urbano, a que se destinava, produzindo uma visão padronizada a partir de realidades semelhantes e anteriormente vivenciadas por essa equipe. Além disso, o desconhecimento da existência do Plano Diretor de Tupaciguara (1992) pelo governo local e técnicos da Prefeitura Municipal veio confirmar um tipo de planejamento apresentado neste estudo, de caráter ideológico e de dominação, muitas vezes visando somente aos recursos passíveis de serem recebidos com a sua elaboração e tornando-se abandonados pelos governantes.

Por outro lado, foi possível observar que existem alguns municípios que já demonstram alguma preocupação com o novo paradigma do planejamento, baseado na participação cidadã. Foi bastante importante para nós a análise dos Planos de Santa Juliana/MG e São Sebastião do Alto/RJ que, apesar de seus apenas 8.078 e 8.400 habitantes, respectivamente, já assumiram o planejamento urbano de forma participativa, como meio de se atingir um futuro desejado.

Mais importante foi a contribuição trazida pela análise do Plano Diretor de Ponte Nova/MG, localizado na Zona da Mata Mineira e com população aproximada de 55 mil habitantes. O município desenvolveu o seu plano fundamentado nos conceitos do Planejamento Estratégico, estabelecendo junto da população todas as prioridades e diretrizes que deveriam ser seguidas pelo município, em um prazo de 15 anos, visando ao “cenário desejado”. Na nossa avaliação, seria necessária uma discussão mais aprofundada, para posterior utilização, acerca dos instrumentos de política urbana propostos pelo Estatuto da Cidade, que seriam parte de um trabalho já previsto pelo Plano de Ponte Nova.

A análise da metodologia do Planejamento Estratégico permitiu-nos a compreensão do processo de elaboração do Plano, visto que o Estatuto exige que a formulação e implantação dos planos diretores ocorram de forma participativa e democrática sem, contudo, apresentar os meios para a condução do processo. Coube a nós, como proposta de trabalho, essa tarefa de desenvolver uma metodologia voltada à elaboração dos planos diretores dos municípios de pequeno porte que fosse adequada tanto à sua realidade particular quanto às exigências apresentadas pelo Estatuto da Cidade.

Cumpramos lembrar que toda nova proposta, surgida em quaisquer circunstâncias, tanto no campo da ciência como no empírico, demanda algum tempo para assimilação e aceitação por parte do corpo externo àquele contexto, em relação ao resultado, ainda desconhecido, a que tal proposta possa conduzir. Nosso estudo, apesar de não se

configurar como inovação em relação à metodologia, visto que não cria uma nova proposta, utilizando elementos de uma metodologia já existente, poderá ser considerado uma nova proposta para esse contexto – elaboração de Planos Diretores voltados aos municípios de pequeno porte.

Para que a exigência do Estatuto da Cidade seja cumprida, será necessário aos governos (em todas as instâncias) que assumam uma nova postura em relação aos Planos Diretores e, mais necessário ainda, que os gestores municipais tomem para si a responsabilidade de exercerem suas administrações de forma consciente e dispostos a estabelecer uma nova dinâmica administrativa no enfrentamento dos desafios urbanos, promovendo, efetivamente, o processo de planejamento participativo em busca da democracia urbana para a qual a participação da população, verdadeira e constante, é condição decisiva.

Consideramos, ainda, de grande importância, diante da realidade observada nesses pequenos municípios, que a relação campo-cidade esteja presente (e bem representada) no processo de discussão do município, no momento da elaboração do Plano Diretor, visto que a estreita ligação entre as áreas – urbana e rural, contribui, diretamente, para a caracterização de um município de pequeno porte. Além disso, é fundamental que esses municípios estabeleçam relações intermunicipais (em micro ou macroregião) para atuar em conjunto, através da articulação de suas potencialidades (para superação de suas fragilidades), como instrumento indutor do desenvolvimento urbano (e rural) de cada um dos envolvidos.

Dessa forma, tendo em vista todas as transformações observadas no ambiente urbano, serão de grande valia para todos aqueles que integram esse espaço, novas investigações acerca da problemática urbana, especialmente dos municípios de pequeno porte que, apesar de sua expressiva representatividade em relação ao número total de municípios brasileiros, ainda constituem poucos estudos científicos se comparados aos municípios de médias e grandes dimensões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n.702).

ACCIOLY, E.; ALVES, L. C.; RESENDE, S. Municípios de pequeno porte: discussões e tendências de análise para a menor escala da rede urbana. In: SIMPÓSIO REGIONAL DE GEOGRAFIA, 1., 2002, Uberlândia. **Trabalho Completo...** Uberlândia: IGUFU, 2002. CD-ROM.

ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

AJARA, C. (coord.) **Tipologia dos municípios brasileiros – 1980**. in: Cadernos de Geociências. Rio de Janeiro, IBGE, n.1, 1988.

AMVAP. **Banco de dados dos municípios**. Disponível em: <<http://www.amvap.gov.br/municipios>>. Acesso em: 3 ago. 2004.

BESSA, K. C. F. O.; BORGES, G. V.; SOARES, B. R. **Dinâmica sócio-econômica das “cidades locais” situadas em áreas do cerrado mineiro**. Uberlândia: IG/UFU, s./d. Arquivo digital.

CASTELLS, Manuel. **Problemas de investigação em sociologia urbana**. Editorial Presença. Portugal, 1975, p.225.

CAMPOS FILHO, C. M. **Cidades brasileiras**: seu controle ou caos. São Paulo: Nobel, 2001.

CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Plano Básico de Sustentabilidade para São Sebastião do Alto**. Rio de Janeiro: CREA-RJ, 2001. 61p.

CORREA, R. L. **O espaço urbano**. Rio de Janeiro: Ática, 1989.

_____. **Trajetórias geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. 302p.

_____. A rede urbana brasileira e a sua dinâmica: algumas reflexões e questões. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Urbanização e cidades**: perspectivas geográficas. Presidente Prudente: Unesp/Gasper, 2001. p.359-367.

ENGEL, A. S.; BESSA, K. C. F. O.; SOARES, B. R. **A importância das cidades médias e locais na dinâmica urbana da bacia do Rio Araguari- Minas Gerais**. Uberlândia: IG/UFU, s./d.

ESTATUTO DA CIDADE. **Guia de implementação pelos municípios e cidadãos**: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

FERREIRA, F. W. **Planejamento sim e não**: um modo de agir num mundo em permanente mudança. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. 11ª ed.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Plano Diretor de Tupaciguara**. Belo Horizonte: FJP, 1992. 2v.

GALLO, E. (Org.). **Razão e planejamento**: reflexões sobre política, estratégia e liberdade. São Paulo: Hucitec, 1995.

GOODEY, B. **Percepção, participação e desenho urbano**. Tradução de Vicente Del Rio. Rio de Janeiro: Avenir, 1984. (Coleção Módulo-Universidade, v.1).

GRAZIA, Grazia de.(Org.) **Plano Diretor**: Instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). **Desenvolvimento urbano e gestão municipal**: plano diretor em municípios de pequeno porte - Documento básico. Rio de Janeiro: IBAM-MIR/SDU/Secretaria de Relações com Estados e Municípios, 1994.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília: IPEA, 2001. v.1.

_____. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: estudos básicos para a caracterização da rede urbana. Brasília: IPEA, 2001. v.2

_____. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana. Brasília: IPEA, 2001. v.3.

_____. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: Sudeste. Brasília: IPEA, 2001. v.5.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios**. Disponível em: <<http://www.ibge.br/perfildosmunicípiosbrasil>>. Acesso em: 3 ago. 2004.

JACOBI, P.; NUNES, E. **Movimentos sociais urbanos na década de 80**: mudanças na teoria e na prática. São Paulo: Espaço e Debate, ano 3, p. 61-77. 1983.

LERNER, J. **A cidade**: cenário do encontro/the city - A setting for encounter. Curitiba: Executive, 1977.

LOPES, R. **A cidade intencional**: o planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MARICATO, E. Estatuto da cidade. **Cadernos de Urbanismo**, Rio de Janeiro, n.4, p.3-6, 2001.

MARX, M. **Cidade no Brasil terra de quem?** São Paulo: Nobel/EDUSP 1991.

MENEZES, C. L. **Desenvolvimento urbano e meio ambiente.** A experiência de Curitiba. Campinas: Papyrus, 1996.

MÉSZÁROS, I. **O Século XXI – Socialismo ou barbárie?** São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

MICHELOTTO, B. D. G.; DEL GROSSI, S. R.; SOARES, B. R. **A cidade pequena e sua participação na organização espacial regional.** Um estudo de sustentabilidade ambiental em Estrela do Sul – MG. Uberlândia: IG/UFU. PIBIC/Cnpq, 2001. (Relatório).

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano diretor participativo:** guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das cidades, 2004.

MIRANDA NETO, J. M. de. **A crise do planejamento.** Rio de Janeiro: Editorial Nórdica, 1981.

MYRDAL, G. **Contra a corrente:** ensaios críticos em economia; Tradução de Heloísa Mendes Fortes de Oliveira. Rio de Janeiro: Campus, 1977.

NUNES, V. G. A. **Plano de Estruturação Urbana.** Cidade de Tupaciguara: 1998 - 2008. 1998. 80 f. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Centro Universitário do Triângulo, Uberlândia, 1998.

OLIVEIRA, I. C. E. de. **Estatuto da Cidade:** para compreender... Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, N.; PINTO, A.; OLIVEIRA, N. **Da ideologia à prática do planejamento urbano.** Salvador: Centro Editorial e Didático/UFBA, 1992.

PECHMAN, R. M.; RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs.). **Cidade, povo e nação:** gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

PECHMAN, R. M. **Cidades estreitamente vigiadas:** o detetive e o urbanista. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2002.

PETROCCHI, M. **Turismo:** Planejamento e Gestão. São Paulo: Futura, 1998. p:11-51.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CALDAS NOVAS. **Plano Diretor de Caldas Novas.** Caldas Novas: Prefeitura Municipal de Caldas Novas, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS. **Plano Diretor de Montes Claros.** Montes Claros: Prefeitura Municipal de Montes Claros, 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTE NOVA. **Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento Integrado e Sustentável (PLEDS).** Ponte Nova: ASPLA – Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Municipal, 2003. CD-ROM.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA JULIANA. **Plano Básico de Sustentabilidade e Projeto de Gerenciamento Ambiental para o Município de Santa Juliana – MG.** Uberlândia: UFU e Prefeitura Municipal de Santa Juliana, 2003.

PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo.** Tradução de Argelina Cheibab Figueiredo, Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RELPH, E. **A paisagem urbana moderna.** Rio de Janeiro: Edições 70, 1987.

REZENDE, V. **Planejamento urbano e ideologia:** quatro planos para o Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

ROSENFELD, D. L.; MATTÉI, J. **O terror.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

SANTOS, M. **Espaço e sociedade.** Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. **Técnica, espaço, tempo.** Globalização e meio-técnico-científico informacional. 3.ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. **A urbanização brasileira.** 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

SITTE, C. **A construção das cidades segundo seus princípios artísticos.** 1909. Tradução de Ricardo Ferreira Henrique. São Paulo: Atica, 1992.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a Cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TEIXEIRA, L. **Tupaciguara:** apontamentos a respeito da sua história: 1938 – 1962. Tupaciguara: mimeo, 1962.

VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento territorial do Brasil:** do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. Disponível em: <<http://www.fea.usp.br/professores/zeeli>>. Acesso em: 3 ago. 2004.

_____. Nem tudo é urbano. **Ciência e Cultura**, São Paulo, n.2, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://www.fea.usp.br/professores/zeeli>>. Acesso em: 3 ago. 2004.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Edusp. 1999. p.169-243.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 2001.

ANEXO –

Tipologia dos municípios brasileiros utilizada pelo IPEA (1991) baseada em AJARA (1988).

TABELA 4
NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR TIPO (1991)

Tipologia Adotada	Frequência Absoluta	Relativa (%)
Municípios Urbanos de Grandes Dimensões Demográficas	65	1,45
Municípios Urbanos de Médias Dimensões Demográficas	273	6,08
Municípios Urbanos de Pequenas Dimensões Demográficas	622	13,85
Total dos Municípios Urbanos	960	21,38
Municípios em Transição para o Urbano de Grandes Dimensões Demográficas	0	0
Municípios em Transição para o Urbano de Médias Dimensões Demográficas	80	1,78
Municípios em Transição para o Urbano de Pequenas Dimensões Demográficas	1.306	29,07
Total dos Municípios em Transição para o Urbano	1.386	30,85
Municípios Rurais de Grandes Dimensões Demográficas	0	0
Municípios Rurais de Médias Dimensões Demográficas	48	1,07
Municípios Rurais de Pequenas Dimensões Demográficas	2.097	46,7
Total dos Municípios Rurais	2.145	47,77
Total dos Municípios	4.491	100

Fonte: IBGE (Censo Demográfico de 1991).

QUADRO 1
TIPOLOGIA ADOTADA E TIPOS DEFINIDOS

Tipologia Adotada	Dimensão Demográfica	Dimensão Econômica	Grau de Urbanização
Municípios Urbanos de Grandes Dimensões Demográficas	A, B ou C	2, 3, 4 ou 5	A
Municípios Urbanos de Médias Dimensões Demográficas	D, E ou F	2, 3, 4 ou 5	A
Municípios Urbanos de Pequenas Dimensões Demográficas	G, H ou I	2, 3, 4 ou 5	A
Municípios em Transição para o Urbano de Grandes Dimensões Demográficas	A, B ou C	2, 3, 4 ou 5	B
Municípios em Transição para o Urbano de Médias Dimensões Demográficas	D, E ou F	2, 3, 4 ou 5	B
Municípios em Transição para o Urbano de Pequenas Dimensões Demográficas	G, H ou I	2, 3, 4 ou 5	B
Municípios Rurais de Grandes Dimensões Demográficas	A, B ou C	1, 4 ou 5	C ou D
Municípios Rurais de Médias Dimensões Demográficas	D, E ou F	1, 4 ou 5	C ou D
Municípios Rurais de Pequenas Dimensões Demográficas	G, H ou I	1, 4 ou 5	C ou D
Tipos Definidos			
Municípios Urbanos de Grandes Dimensões Demográficas	A, B ou C	3, 4 ou 5	A
Municípios Urbanos de Médias Dimensões Demográficas	D, E ou F	2, 3, 4 ou 5	A
Municípios Urbanos de Pequenas Dimensões Demográficas	G, H ou I	2, 3, 4 ou 5	A
Municípios em Transição para o Urbano de Médias Dimensões Demográficas	D, E ou F	3, 4 ou 5	B
Municípios em Transição para o Urbano de Pequenas Dimensões Demográficas	G, H ou I	2, 3, 4 ou 5	B
Municípios Rurais de Médias Dimensões Demográficas	E ou F	1, 4 ou 5	C ou D
Municípios Rurais de Pequenas Dimensões Demográficas	G, H ou I	1, 4 ou 5	C ou D

TABELA 5
NÚMERO DE MUNICÍPIOS E POPULAÇÃO TOTAL POR TIPO (1991)

Tipologia Final	Nº Municípios (sem RM)		Pop. Total (sem RM)	
	Absoluta	Relativa (%)	Absoluto	Relativo (%)
Municípios Urbanos de Grandes Dimensões Demográficas	29	0,68	12.827.526	13,17
Municípios Urbanos de Médias Dimensões Demográficas	212	4,94	20.952.080	21,51
Municípios Urbanos de Pequenas Dimensões Demográficas	576	13,41	10.786.485	11,07
Total dos Municípios Urbanos	817	19,02	44.566.091	45,76
Municípios em Transição para o Urbano de Médias Dimensões Demográficas	74	1,72	5.891.987	6,05
Municípios em Transição para o Urbano de Pequenas Dimensões Demográficas	1.277	29,73	16.671.912	17,12
Total dos Municípios em Transição para o Urbano	1.351	31,46	22.563.899	23,17
Municípios Rurais de Médias Dimensões Demográficas	46	1,07	2.959.471	3,04
Municípios Rurais de Pequenas Dimensões Demográficas	2.081	48,45	27.311.844	28,04
Total dos Municípios Rurais	2.127	49,52	30.271.315	31,07
Total dos Municípios (exceto das RM)	4.295	100,00	97.401.305	66,35
Total dos Municípios (apenas das RM)	196	4,36	49.395.936	33,65
Total dos Municípios	4.491	100,00	146.797.241	100,00

Fonte: IBGE (Censo Demográfico de 1991).

QUADRO 2
DESCRIÇÃO DOS INDICADORES POR TIPO DE MUNICÍPIOS

Municípios Urbanos:

de grandes dimensões demográficas (Tipo 1)

- população total superior a 250 mil habitantes
- grau de urbanização superior a 75%
- estrutura produtiva dominantes secundária e terciária, predominantemente

de médias dimensões demográficas (Tipo 2)

- população total entre 250 mil e 50 mil habitantes
- grau de urbanização superior a 75%
- estrutura produtiva dominantes secundária e terciária, predominantemente

de pequenas dimensões demográficas (Tipo 3)

- população total inferior a 50 mil habitantes
- grau de urbanização superior a 75%
- estrutura produtiva dominantes secundária e terciária, predominantemente

Municípios em Transição para o Urbano:

de grandes dimensões demográficas (sem representantes)

- população total superior a 250 mil habitantes
- grau de urbanização entre 75% e 50%
- estrutura produtiva dominantes secundária e terciária, predominantemente

de médias dimensões demográficas (Tipo 4)

- população total entre 250 mil e 50 mil habitantes
- grau de urbanização entre 75% e 50%
- estrutura produtiva dominantes secundária e terciária, predominantemente

de pequenas dimensões demográficas (Tipo 5)

- população total inferior a 50 mil habitantes
- grau de urbanização entre 75% e 50%
- estrutura produtiva tipos: secundária, terciária, equilibrada e complexa

Municípios Rurais:

de grandes dimensões demográficas (sem representantes)

- população total superior a 250 mil habitantes
- grau de urbanização inferior a 50%
- estrutura produtiva dominante primária, predominantemente

de médias dimensões demográficas (Tipo 6)

- população total entre 250 mil e 50 mil habitantes
- grau de urbanização inferior a 50%
- estrutura produtiva dominante primária, predominantemente

de pequenas dimensões demográficas (Tipo 7)

- população total inferior a 50 mil habitantes
- grau de urbanização inferior a 50%
- estrutura produtiva dominante primária, predominantemente

ANEXO –

Plano Diretor de Tupaciguara

Classificação das vias de circulação do sistema viário do município presente na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Capítulo IV, artigo 11, página 8, para comparação com a TABELA 7 (página 123 deste estudo).



Art.11 - As vias de circulação sob o aspecto funcional, classificam-se da seguinte forma:

I - via arterial: aquela que permite ligações intra-urbanas, com média ou alta fluidez, baixa acessibilidade, e que apresenta relativa integração com o uso do solo lindeiro;

II - via coletora: aquela que recebe e distribui o tráfego entre as vias locais e as vias arteriais e que apresenta equilíbrio entre fluidez e acessibilidade, possibilitando sua integração com o uso do solo lindeiro quanto à localização de comércio, serviço e outras atividades;

III - via local: aquela que se destina a promover acesso imediato a áreas residenciais, e apresenta baixa fluidez e alta acessibilidade, caracterizando-se pela intensa integração com o uso do solo lindeiro;

IV - via especial: aquela de uso restrito, exclusiva para pedestres, bicicletas ou ônibus, podendo coexistir com as demais.

Art.12 - Cada uma das vias de circulação a que se refere o artigo anterior terá suas faixas de domínio, inclinação de rampa e raio de curvatura definidos no Anexo 2 que integra esta Lei.

Art.13 - Nos projetos de parcelamento, as novas vias deverão apresentar concordância com o sistema viário adjacente dando, sempre que possível, prosseguimento à malha viária já implantada e obedecendo as propostas de novas vias constantes no Anexo 3.

PARÁGRAFO ÚNICO - Todas as vias coletoras, arteriais e de transição deverão formar um sistema contínuo.

ANEXO –

Plano Diretor de Tupaciguara

TABELA dos Modelos de Assentamento da Lei de Uso e Ocupação do Solo, Capítulo IV, página 29, para verificação do pouco detalhamento.



MODELOS DE ASSENTAMENTO

		AREADO LOTE M ²	ÍNDICE DE APROVEIT.	TAXA DE OCUPAÇÃO	AFASTAMENTOS (M ²)			FRENTE
					FRONTAL	LATERAL	FUNDOS	
					MÍNIMO	MÍNIMO	MÍNIMO	
	MA1	200	1.0	60%	0.0 ou 3.00	1.50	-	10.00
MA2	RESID. UNIFAM.	360	0.8	60%	3.00	1.50	3.50	12.00
MA3	RESID. MULTIFAM.	360	1.5	50%	3.00	1.50	3.00	12.00
	DEMAIS USOS	360	1.5	80%-1º PAV. 50% DEMAIS PAV.	3.00	0 - 1º PAV. 3.00 DEMAIS PAV.	3.00	12.00
MA4	RESID. MULTIFAM.	360	1.8	50%	3.00	3.00	3.00	12.00
	DEMAIS USOS	360	1.8	80%-1º PAV. 50% DEMAIS PAV.	3.00	0 - 1º PAV. 3.00 DEMAIS PAV.	3.00	12.00
MA5	RESID. MULTIFAM.	450	2.0	50%	3.00	3.00	3.00	15.00
	DEMAIS USOS	450	2.0	80%-1º PAV. 50% DEMAIS PAV.	3.00	0 - 1º PAV. 3.00 DEMAIS PAV.	3.00	15.00
MA6	RESID. MULTIFAM.	450	2.5	50%	3.00	4.00	4.00	15.00
	DEMAIS USOS	450	2.5	80%-1º PAV. 50% DEMAIS PAV.	3.50	0 - 1º PAV. 4.00 DEMAIS PAV.	4.00	15.00
MA7	RESID. MULTIFAM.	650	3.0	45%	3.00	4.50	4.50	18.00
	OUTROS USOS	650	3.0	80%-1º PAV. 40% DEMAIS PAV.	4.00	0 - 1º PAV. 4.00 DEMAIS PAV.	4.50	18.00
MA8	RESID. MULTIFAM.	650	3.5	45%	3.50	4.50	4.50	18.00
	OUTROS USOS	650	3.5	80%-1º PAV. 40% DEMAIS PAV.	4.00	0 - 1º PAV. 4.00 DEMAIS PAV.	4.50	10.00
MA9	RESID. MULTIFAM.	1.000	4.0	40%	4.00	5.00	6.50	20.00
	OUTROS USOS	1.000	4.0	80%-1º PAV. 40% DEMAIS USOS	4.00	0 - 1º PAV. 4.00 DEMAIS USOS	6.00	20.00
	MA10	2.000	1.0	80%	5.00	5.00	5.00	30.00

ANEXO –

Planos Diretores de Montes Claros e Tupaciguara

Comparação entre os Códigos de Posturas de Montes Claros e Tupaciguara para destacar a transcrição errada de artigos destinados à mesma finalidade.

Montes Claros – artigo 37, página 129.

Tupaciguara – artigo 32, página 9.

§ 4º - O comprovante será fornecido por empresas legalmente estabelecidas e que executam prestação de serviços desta natureza.

Art. 34 - Toda água que tenha de servir na manipulação ou preparo de gêneros alimentícios, inclusive o gelo, desde que não provenha de abastecimento público, deve ser comprovadamente pura, obedecidos os padrões de potabilidade estabelecidos no País, no estado natural ou após tratamento, observada a legislação própria.

Art. 35 - Não será permitido o emprego de jornais, papéis velhos ou qualquer impresso para embrulhar gêneros alimentícios, se estes ficarem em contato direto com aqueles.

SEÇÃO II DISPOSIÇÕES RELATIVAS AOS ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS E COMERCIAIS DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS

Art. 36 - Os estabelecimentos industriais e comerciais de gêneros alimentícios, além das demais disposições desta Lei que lhes forem aplicáveis, deverão atender às exigências especiais constantes desta Seção.

Art. 37 - Os estabelecimentos ou setores de estabelecimentos que se destinarem à venda de leite, deverão ter balcões e prateleiras de material liso, resistente e impermeável e câmaras frigoríficas ou refrigeradores.

Art. 38 - O leite deve ser pasteurizado e fornecido em recipientes apropriados.

§ 1º - É vedada a venda de leite em pipas ou latões providos ou não de medidores próprios.

§ 2º - A comercialização de leite cru poderá ser autorizada a título precário, observada a legislação federal própria.

§ 3º - Os derivados do leite devem ser mantidos em instalações apropriadas e protegidas de quaisquer focos de contaminação.

Art. 39 - Os produtos ingeríveis sem cozimento, os colocados à venda a varejo, os doces, pães, biscoitos e congêneres, deverão ser expostos em vitrines ou balcões, de modo a isolá-lo de quaisquer impurezas que os tornem impróprios para o consumo, inclusive o contacto com animais.

Art. 40 - As frutas expostas à venda ou destinadas à preparação de sucos, deverão atender aos seguintes requisitos:

I - serem colocadas em mesas, tabuleiros ou prateleiras rigorosamente limpos;

II - atenderem os requisitos especiais de limpeza, conservação e asseio, quando descascadas ou expostas em fatias;

IV - estarem sazoadas e em perfeitas condições para o uso alimentar.

Art. 41 - As verduras expostas à venda, além de outras exigências julgadas necessárias pela autoridade municipal, deverão :

I - estar lavadas;

II - ser despojadas de suas aderências inúteis quando de fácil decomposição;

III - ser dispostas em mesas, tabuleiros ou prateleiras rigorosamente limpos.

Art. 42 - É vedada a utilização, para qualquer outro fim, dos depósitos de frutas ou de produtos hortigranjeiros.

Art. 43 - As aves destinadas à venda, quando vivas, serão mantidas em gaiolas apropriadas em áreas próprias ou reservadas para tal, com alimento e água suficientes.

§ 1º - Quando transportadas as aves o serão de modo a não lhes causar sofrimento e assegurar alimento e água suficientes.



quer ocasião, inspeção de saúde, desde que se constate sua ne
cessidade.

Art.29 - Toda água que tenha se servir na manipu-
lação ou preparo de gêneros alimentícios, inclusive o gelo ,
desde que não provenha de abastecimento público, deve ser com
provadamente pura, obedecidos os padrões de potabilidade esta
belecidos no País, no estado natural ou após tratamento, obe-
servada a legislação própria.

Art.30 - Não será permitido o emprego de jornais,
papéis velhos ou qualquer impresso para embrulhar gêneros ali
mentícios, se estes ficarem em contato direto com aqueles.

SEÇÃO II

Das Exigências Especiais relativas aos Estabelecimentos Industriais e Comerciais de Gêneros Alimentícios

Art.31 - Os estabelecimentos industriais e comer-
ciais de gêneros alimentícios, além das demais disposições
desta Lei que lhe forem aplicáveis, deverão atender às exigên
cias especiais constantes deste Seção.

Art.32 - Os estabelecimentos ou setores de estabe-
lecimentos que se destinarem deverão ter balcões e pratelei-
ras de material fixo, resistente e impermeável e câmaras fri-
goríficas ou refrigeradores.

Art.33 - O leite deve ser pasteurizado e forneci-
do em recipientes apropriados.

§ 1º - É vedada a venda de leite em pipas ou la-
tões.

Art.34 - Os produtos ingeríveis sem cozimento, os

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)