

ÍTALO ITAMAR CAIXEIRO STEPHAN

Planejamento e gestão urbanos: um panorama das cidades intermediárias na Zona da Mata Mineira

Urban planning and management: an overview of intermediate cities in the Zona da Mata Mineira, Minas Gerais, Brazil

Ítalo Itamar Caixeiro Stephan

Professor Associado do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa (DAU/UFV). Atua na graduação em disciplinas de projeto, preservação e ética; na pós-graduação na disciplina Planejamento Urbano no Brasil, perspectivas e desafios.

Associate Professor at the Department of Architecture and Urban Planning at the Federal University of Viçosa (DAU / UFV). Professor at the undergraduate courses in design, preservation, and ethics and in the postgraduate course in Urban Planning in Brazil, perspectives and challenges.

italostephan@gmail.com

Resumo

Este artigo trata de um panorama do planejamento e gestão das principais cidades de porte intermediário da Zona da Mata Mineira. Inicialmente apresenta uma caracterização da estrutura municipal e urbana da macrorregião. Identifica os centros mais importantes e analisa, nas doze cidades intermediárias, os problemas relacionados à expansão urbana. Levanta questões como a estrutura e os pontos frágeis do planejamento urbano praticado, a aplicação parcial da legislação urbanística e as condições de gestão territorial. Aponta as principais características e problemas dos planos diretores municipais, ressaltando a necessidade da implantação de um processo efetivo de condução do crescimento urbano e ordenamento territorial.

Palavras-chave: Planejamento e gestão urbanos. Cidades intermediárias. Desenvolvimento urbano. Planos diretores. Zona da Mata de Minas Gerais.

Abstract

This article deals with an overview of the planning and management structure of intermediate size cities of the Zona da Mata, in Minas Gerais, Brazil. Initially it presents a characterization of the municipalities and the urban structure of the macro-region. Then it identifies the most important centers, and analyzes the twelve intermediate cities and the problems related to urban sprawl. It also raises issues such as the and urban planning structure, the weaknesses of practiced planning, the partial application of legislation and the conditions of territorial management. It points out the main characteristics and problems of the municipal master plans. Stresses, finally, the need to implement an efficient process to manage urban development and land use control.

Keywords: Urban planning and management. Intermediate cities. Urban Development. Master plans. Zona da Mata of Minas Gerais, Brazil..

FIGURA 1 –Manhuaçu, bairro residencial, 2016.

Foto do autor.



Introdução

Este texto trata de duas atividades essenciais, o planejamento e a gestão urbanas, que, por serem desenvolvidos de forma precária, estão se mostrando prejudiciais ao desenvolvimento das cidades. O texto é focado nas doze principais cidades da Zona da Mata Mineira, sendo, neste texto, adotado o termo “cidades intermediárias”, que apresentam uma realidade rica de relações construídas desde as origens de várias delas em decorrência das descobertas dos bandeirantes no século XVII e da dispersão da população que, para ela, se destinou com o esgotamento das minas. Posteriormente, nas últimas décadas do século XIX, houve uma significativa influência da cultura do café e das ferrovias, o que permitiu seu desenvolvimento. Essas cidades chegaram ao século XXI apresentando uma ampla diversidade de atividades econômicas, como indústrias alimentícias, têxteis e moveleiras. A mineração e a educação superior também desempenham importantes papéis na região. No entanto, estas cidades crescem de forma desigual e desordenada, comprometendo sua qualidade de vida e a sustentabilidade ambiental. O planejamento e a gestão urbana são praticados sem sintonia entre si. Apesar de contarem com planos diretores aprovados, elas já atravessaram os primeiros dez anos de existência sem a devida aplicação e com poucas ações no sentido de sua revisão. A legislação urbana está desatualizada, o quadro de recursos humanos é insuficiente e despreparado.

Uma caracterização da Zona da Mata urbana

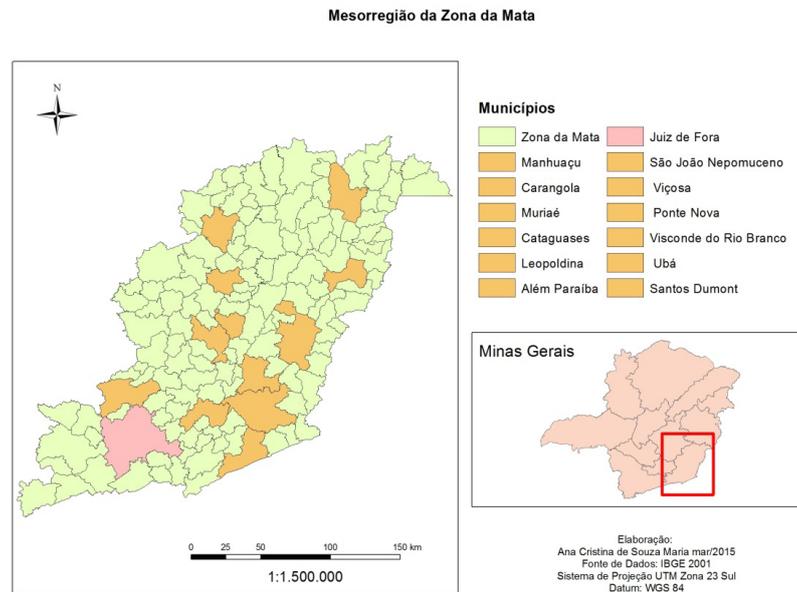
Para este trabalho, julgamos essencial fazer uma caracterização das cidades que exercem um papel de centros com uma maior ou menor influência em relação aos centros locais, termo criado por Milton Santos. Essa caracterização passa por aspectos demográficos, sociais e termina no aspecto focal deste capítulo, sendo motivo de preocupação o processo generalizado de urbanização, desconectado do planejamento e da gestão urbana.

A Zona da Mata tinha 2.175.254 habitantes em 2010, 10,67% da população do estado. É formada por sete microrregiões, com 142 municípios concentrados em uma área de 35.747 km², 6% da área do estado, resultando numa densidade de 60 habitantes/km².

As pequenas cidades da Zona da Mata Mineira podem estar num patamar inferior das relações urbanas, mas são pontos de comunicação com outros centros, sendo muito mais que loci da produção agrícola e da dependência econômica (Figura 2). É formada por centros de diversos portes, gerando uma trama de relações sociais e econômicas de grande importância, que chega a extrapolar os limites do estado, alcançando o Espírito Santo e o Rio de Janeiro.

FIGURA 2 – Mapa da Mesorregião da Zona da Mata Mineira com seus centros intermediários.

Fonte: Autor.



Para fazer sua caracterização, não podemos deixar de citar as fontes de informações plenamente acessíveis a qualquer pesquisador, como as Regiões de Influência de Cidades – REGIC, o Portal dos Municípios Brasileiros do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Para os levantamentos da situação do planejamento e da gestão urbana, foram utilizados os sites das prefeituras e das câmaras municipais. Houve a colaboração de vários arquitetos e urbanistas direta ou indiretamente envolvidos com as administrações municipais.

Para Monte-Mor, “as cidades definem as formas de organização da população e a localização das atividades econômicas, referenciam identidades sociais e definem as várias formas de constituição comunitária” (MONTE-MÓR, 2006, p. 10). Para o autor, a Zona da Mata é uma representante da lógica urbano-industrial de uma urbanização que se estende

além das cidades, integrando espaços rurais e regionais ao espaço urbano industrial mediante a expansão da base material requerida pela sociedade e pela economia contemporânea e as relações de produção que são (ou devem ser) reproduzidas pela própria produção do espaço (MONTE-MÓR, 2006, p. 10).

Especializações produtivas emergiram conferindo às cidades funções diferentes, muitas das quais melhor as definem. Essas especializações geram centros que gravitam, por exemplo, em torno da indústria moveleira (Ubá, como centro do cluster); do ensino superior (Viçosa); da produção cafeeira (Carangola e Manhuaçu); e da prestação de serviços médicos especializados (Ponte Nova e Muriaé).

Chega-se por fim ao planejamento e à gestão urbana como temas centrais deste texto. O planejamento urbano está desacreditado por muitos autores, políticos e téc-

nicos, sendo ainda desconhecido pela população e pouco praticado nesses centros. A Zona da Mata Mineira é uma região onde predominam cidades sem esgotos tratados, sem adequada disposição dos resíduos sólidos, onde as populações e as frotas de veículos se expandem e convivem com crescentes problemas e onde as classes sociais resolvem suas demandas habitacionais do jeito que podem.

O planejamento e a gestão urbana são, potencialmente, esquemas e ferramentas de promoção de mudança social positiva (desenvolvimento socioespacial e desenvolvimento urbano), contudo não são panaceias. No contexto da Zona da Mata, quando praticados, não passam de ações isoladas, conduzidas por setores separados, facilmente abandonados conforme as demandas de curto prazo. Quando ressuscitados, são vulneráveis aos curtos períodos dos mandatos e a qualquer mudança de interesse dos agentes econômicos mais poderosos, sendo ainda dependentes da escassa capacidade técnica e força política de indivíduos ou grupos muito reduzidos. Ermínia Maricato salienta “planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidade para alguns” (MARI-CATO, 2000, p.125).

Os planos diretores, pela forma e ideologia como vêm sendo tratados, raramente têm atingido algum grau de sucesso. Para Flávio Villaça, em seu contundente texto “As ilusões do plano diretor”, os planos são ignorados pelos prefeitos, assim como pela população, que não vê neles possibilidades de defesa dos seus interesses. Para o autor, há apenas dois tipos de dispositivos em um plano: os que cabem ao setor público executar, o que não passa de um “mero cardápio”, e os que são compulsoriamente impostos ao setor privado, mas que só dizem respeito a uma minoria da sociedade (VILLAÇA, 1995, p. 92).

Para Ermínia Maricato, “a distância entre plano e gestão se presta ainda ao papel ideológico de encobrir com palavras e conceitos modernos [...] práticas arcaicas.” (MARI-CATO, 2000, p. 116). Para Rolnik:

O Plano Diretor não é varinha de condão. Temos um modelo histórico predominante de planejamento de gestão da cidade, guiado pelo lucro imobiliário, extração de renda. Isso é um modelo hegemônico, as transformações têm que ser muito mais radicais, e não é no campo de um documento que isso acontece (ROLNIK, 2015, p.1).

Deve-se incluir no texto, o papel do Estatuto da Cidade, peça legal que determinou uma fase em que o planejamento urbano deveria chegar a muitos municípios, principalmente através dos planos diretores. Sua entrada em vigor resultou, ao final do prazo estipulado, numa produção massiva de planos diretores e instrumentos urbanísticos considerados avançados, mas raramente aplicados. Há os que consideram o Estatuto da Cidade uma lei como outras tantas que não produziram o efeito estimado.

Tais aspectos serão analisados neste panorama do planejamento e gestão urbanos nas principais cidades da Zona da Mata mineira.

Os centros urbanos da Zona da Mata Mineira

Foram estudadas doze cidades intermediárias da Zona da Mata Mineira. Os critérios da seleção para essa denominação foram dois. O primeiro critério diz respeito a centros caracterizados pelo IBGE como um degrau acima de centro local e população superior a vinte mil habitantes. Esse critério excluiu Raul Soares e Espera Feliz, 24.423 e 24.098 habitantes, respectivamente, considerados centros locais. O segundo critério excluiu Bicas, Rio Pomba e Bom Jardim de Minas, todos caracterizados como Centros de Zona B, mas com menos de vinte mil habitantes.

Foram identificados os municípios classificados pelo Regic /IBGE nas categorias acima dos centros locais, ou seja, Capital Regional B, Centro sub-regional A, Centro sub-regional B, Centro de zona A e Centro de zona B.

A Figura 3 apresenta a classificação dos centros urbanos da Zona da Mata com população acima dos vinte mil habitantes e suas posições no IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) no estado, cujos índices estão acima da média do estado de Minas Gerais (0,731).

FIGURA 3 – Centros regionais da Zona da Mata. Fontes: Regic/IBGE / Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Regic IBGE	Município	IDHM 2010	Posição do IDH em Minas Gerais
Capital regional B	Juiz de Fora	0,778	7º
Centro sub-regional A	Manhuaçu	0,689	296º
	Ponte Nova	0,717	141º
	Ubá	0,724	114º
	Muriaé	0,734	72º
Centro sub-regional B	Cataguases	0,751	39º
	Viçosa	0,775	11º
Centro de zona A	Além Paraíba	0,726	99º
	Carangola	0,695	259º
Centro de zona B	S. J. Nepomuceno	0,708	187º
	Leopoldina	0,726	102º
	Santos Dumont	0,741	58º
	Visconde do Rio Branco	0,709	182º

Os centros aqui estudados tiveram origens diferentes, mas o principal fator comum que impulsionou o desenvolvimento da região foi a construção das linhas férreas Leopoldina e a Estrada de Ferro Dom Pedro II, implantadas nas três últimas décadas do século XIX. As ferrovias impulsionaram ainda mais a produção de café, proporcionando seu escoamento para os grandes centros. Há apenas um trecho da ferrovia ainda utilizado para transportar bauxita de Cataguases até Três Rios. Posteriormente, chegaram as rodovias e houve uma diversificação da economia, Figura 3, com a criação da Universidade Federal de Viçosa e sua constante ampliação, a instalação e o fortalecimento do polo moveleiro liderado por Ubá e a ampliação da agroindústria, primeiramente a produção açucareira em Visconde de Rio Branco e Ponte Nova, posteriormente, a implantação de frigoríficos nestas mesmas cidades. A Figura 4 ilustra os principais setores econômicos das cidades intermediárias da Zona da Mata.

FIGURA 4 – Economia das cidades intermediárias da Zona da Mata. Fontes: Planos diretores, Wikipédia, sites das prefeituras e da ALMG.

Economia das Cidades Intermediárias da Zona da Mata			
Município	Origens	Economia inicial	Economia predominante no Século XXI
Além Paraíba	Ferrovia	Minerais preciosos	Serviços
Carangola	Ferrovia	Café	Agricultura e pecuária
Cataguases	Rio / Ferrovia	Mineração	Indústria têxtil, metalurgia
Leopoldina	Ferrovia	Posto tropeiro e café	Mineração e serviços
Manhuaçu	Rio / Ferrovia	Café	Serviços, comércio e café
Muriaé	Ferrovia / Rodovia	Café	Serviços, serviços especializados de saúde e ensino superior, polo têxtil
Ponte Nova	Ferrovia	Açúcar	Serviços e suinocultura
Santos Dumont	Estrada Real / Ferrovia	Laticínios	Indústria
S. João Nepomuceno	Ferrovia	Mineração	Confecções
Ubá	Ferrovia	Posto tropeiro	Indústria de móveis, confecções e fruticultura
Viçosa	Ferrovia	Ensino superior	Ensino superior
Visconde do Rio Branco	Ferrovia	Açúcar	Indústria de alimentos e de móveis

Os municípios têm percentual de urbanização acima de 81%, sendo sete deles acima de 93%. Todos os municípios têm tido crescimento populacional concentrado nas suas áreas urbanas. Três municípios tiveram incremento populacional acima de 15% no período 2000-2010, tendo Muriaé e Ubá ultrapassado os cem mil habitantes, o que lhes daria, segundo o IBGE, a classificação de cidades de porte médio (Figura 5).

FIGURA 5 – Evolução da população dos municípios da Zona da Mata Mineira Fontes: Perfil dos Municípios IBGE, IBGE@idades/Munic, ALMG.

Evolução da população dos municípios da Zona da Mata Mineira					
Cidade	População 2000	População 2010	Incremento período (%)	% Urbanização 2010	Estimativa população 2017
Além Paraíba	33.610	34.349	2,20	93	35.866
Carangola	31.921	32.296	1,17	81	33.559
Cataguases	63.980	69.757	9,02	96	75.025
Leopoldina	50.097	51.130	2,06	89,4	53.354
Manhuaçu	67.123	79.574	18,54	81	88.580
Muriaé	92.101	100.765	9,41	97,6	108.537
Ponte Nova	55.303	57.390	10,37	96,2	60.361
S. J. Nepomuceno	23.786	25.057	5,34	95	26.535
Santos Dumont	46.489	46.289	2,74	89,2	47.561
Ubá	85.065	101.519	19,34	95	113.300
Viçosa	64.854	72.220	11,35	93	78.381
Visc. do Rio Branco	32.598	37.942	15,12	82,7	41.932

A Figura 6 mostra as manchas urbanas características de cidades que surgiram e cresceram acompanhando os rios e depois em direção e ao longo das rodovias. Nota-se que nas cidades maiores as malhas são fragmentadas, especialmente com a construção de condomínios periféricos e granjeamentos na área rural, como ocorre em Muriaé, Viçosa e Ubá.

Os doze municípios somados alcançam uma população de 708.288 habitantes. (Projeção IBGE para 2017). Há uma diferença de 61.991 habitantes entre o censo de 2010 e a estimativa para 2017. A Figura 7 mostra que, entre 1991 e 2010, todas as cidades tiveram crescimento populacional. Viçosa e Ubá tiveram os maiores crescimentos no período, trocando de posição com outras cidades. Em Viçosa houve incremento do número de vagas na universidade federal e criação de faculdades particulares. Ubá cresceu fortemente pelo grande incremento de indústrias de móveis. Viçosa e Ubá tiveram os maiores crescimentos no período, trocando de posição com outras cidades. A Figura 8 mostra as frotas de automóveis e motocicletas: Além Paraíba com a maior relação veículos por habitante e Viçosa com a maior relação automóveis mais motocicletas por habitante.

O Plano Diretor é considerado o principal instrumento da política urbana previsto no Estatuto da Cidade, mais do que um documento técnico, ele deveria ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. Além da participação popular, exige ampla divulgação e a garantia do acesso às informações produzidas durante o processo de elaboração.

FIGURA 7 – Evolução da população urbana dos centros intermediários da Zona da Mata Mineira - 1991 a 2010. Fonte: Atlas Brasil

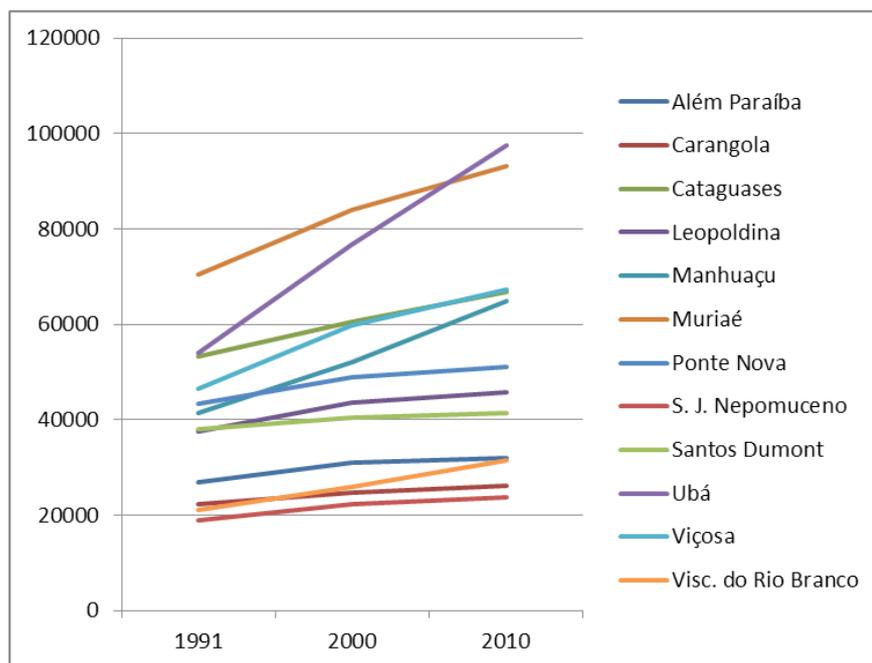


FIGURA 6 – Manchas urbanas de cidades da Zona da Mata Mineira. Fonte: o autor, com desenhos feitos com base em imagens do Google Maps, sem escalas.

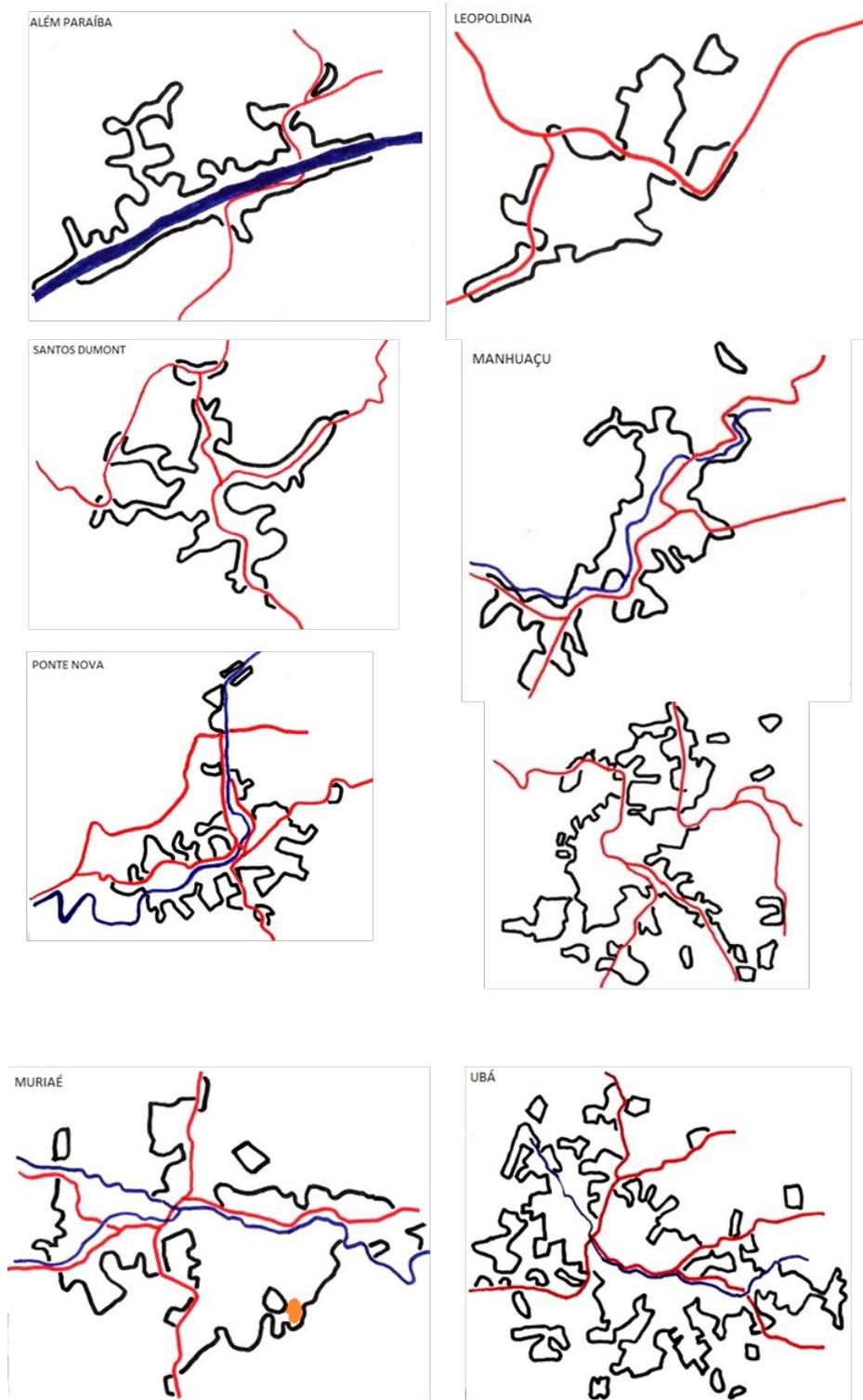


FIGURA 8 – Frota de automóveis e motos. Fontes: DETRAN / IBGE Cidades/Munic.

Frota de automóveis e motos					
Município	Estimativa População 2016	Frota de automóveis 2016	Relação habitantes por automóvel	Frota motos 2014 / 2016	Relação habitantes por moto
Brasil			4,07		9,84
Minas Gerais			3,71		8,82
Além Paraíba	35.795	13.417	2,85	4.725	8,06
Carangola	33.513	6.974	7,91	4.309	8,26
Cataguases	74.609	16.139	4,90	10.999	7,12
Leopoldina	53.252	12.112	4,79	4.236	13,50
Manhuaçu	87.735	19.466	4,88	9.082	10,76
Muriaé	107.916	25.500	4,53	15.311	7,65
Ponte Nova	60.188	16.283	4,12	7.618	8,61
S. J. Nepomuceno	26.439	6.598	4,36	3.601	6,68
Santos Dumont	47.560	9.717	5,63	4.430	12,44
Ubá	112.186	27.683	4,24	19.616	6,01
Viçosa	77.863	20.778	4,10	15.191	5,52
Visc. do R. Branco	41.567	9.338	4,73	8.000	5,60

Os centros urbanos da Zona da Mata Mineira

O Estatuto enfatiza a importância da participação cidadã na fiscalização da implementação do plano diretor. Em seu Artigo 2º, está escrito:

“A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Outro princípio definido na lei é a gestão democrática:

“Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;”

FIGURA 9 – Rua em área central de Viçosa. Foto do autor, 2017.



O Estatuto da Cidade aponta, entre outros aspectos, para a importância do planejamento das cidades, a correta ordenação e o controle do uso do solo e para a integração e a complementaridade entre as atividades urbanas e rurais e de expansão urbana, afirmando a responsabilidade do município em relação ao controle do uso e ocupação do solo das zonas rurais. O planejamento objetiva a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização pelo estabelecimento de mecanismos de correção de distorções, no intuito de diminuir a segregação social, promover a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, visando a efetivar o direito à moradia daqueles que vivem em condições precárias e sem segurança jurídica de proteção. As cidades identificadas, todas com população acima de 20.000 habitantes, tinham como obrigação legal a elaboração de seus planos diretores, mas nem todas cumpriram esta exigência legal.

A Figura 10 mostra que, dos 12 municípios obrigados a aprovar seus planos diretores em 2006, Viçosa (2000) e Ponte Nova (2003) tiveram seus planos aprovados antes do prazo de 10 de outubro de 2006; quatro municípios o fizeram no prazo; três, depois do prazo; e outros quatro não aprovaram seus planos. Viçosa fez uma revisão em 2008, mas que não foi votada, uma nova tentativa de revisão foi entregue em 2017, ainda não aprovada em 2018. Santos Dumont teve um anteprojeto de lei encaminhado à Câmara Municipal em 2012, mas que não foi votado.

O Estatuto da Cidade estabelece no inciso III do Art. 42 que o plano diretor deverá conter o sistema de acompanhamento e controle, entendido aqui como um setor da administração responsável pela implementação da política urbana. Apenas Viçosa e Ponte Nova criaram órgãos específicos, nas demais cidades o planejamento urbano fica, ou deveria ficar, a cargo de setores gerais, como os de obras e de serviços urbanos.

É importante acrescentar, ainda sobre o Art. 42, que o plano diretor deverá conter:

- I – a delimitação das áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35¹ desta Lei;

O artigo 43 estabelece que “deverá ser utilizado um órgão colegiado de política urbana” para garantir a gestão democrática da cidade e um conselho para fiscalizar a implementação da política urbana. Oito dos doze municípios tiveram seus conselhos criados, mas há dificuldades em mantê-los ativos.

Podem ser averiguadas nos planos algumas características dos planos diretores:

- Os planos diretores de baixa aplicabilidade direta abusam da remissão constante à legislação complementar, raramente estabelecem prazos e definem os órgãos responsáveis pelos programas e ações;
- Deixam para regulamentações posteriores a elaboração das leis correlatas, ou seja, as de ordenamento territorial (zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, código de obras). Essas regulamentações não são atendidas. A Figura 10 mostra que Viçosa é exceção, pois aprovou em período curto de um ano as leis correlatas. Nos demais municípios, observa-se que as leis correlatas foram feitas vários anos após, não foram feitas, ou continuam sem ser atualizadas, sendo salientadas as leis de Leopoldina e São João Nepomuceno, com quase sessenta anos de vigência;
- Não explicitam os objetivos a alcançar, as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos, não apresentam os instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos;
- Não avançam na definição de investimentos prioritários e estratégicos, com a exceção do plano de Ubá;
- Não são incorporados aos Planos Plurianuais (PPA) e aos orçamentos municipais;
- Os planos diretores apresentam diretrizes genéricas desvinculadas do zoneamento;
- Os instrumentos de controle do uso e ocupação do solo são poucas vezes incluídos nos planos diretores; e
- Deixam inaplicáveis os instrumentos de Política Urbana previstos no capítulo II do Estatuto da Cidade e no inciso II do art. 42

Pode-se deduzir que há um quadro de desmoralização generalizada e danosa do planejamento urbano na forma como tem sido conduzido. Qualquer cidadão comum sabe que o governo, que deveria tutelar o planejamento, é o primeiro a burlar normas, planos e leis. Yázigi ainda aponta que, além da descontinuidade administrativa, em que o governo faz e desfaz sem a menor consciência de planejar a médio e longo prazos, o planejamento sempre esteve contaminado por dois outros problemas gravíssimos, a corrupção e o abuso da burocracia, que têm longa história no país. A prática da corrupção se aperfeiçoou e se armou com um enorme aparato de “camuflagens de atos ilícitos”, uma verdadeira arte de esconder as aparências. A corrupção é capaz até de existir mesmo com planos, a ela não interessando “manter cabeças que pensam em formas legítimas de planejamento. Nesses casos, plano e planejamento são grandes estorvos e, “nessa ótica, é melhor ficar sem eles” (YÁZIGI, 1996, p. 102).

1 Referentes ao direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir.

Municípios intermediários da Zona da Mata de Minas Gerais – legislação e gestão					
Município	Plano Diretor	Lei Uso do solo	Lei de Parcelamento do Solo	Setor de Planejamento Urbano	Conselho de Planejamento Urbano
Além Paraíba	2014	2014	2014	Serviços e Obras Públicas	Política Urbana
Carangola	Não	Não	Não	Secretaria Política Urbana	-
Viçosa	2000	2000	2001	IPLAM	Complan
Ponte Nova	2003	2010	2008	Planejamento e Desenvolvimento Econômico	Comissão Técnica
Cataguases	2006	1995	1995	Serviços urbanos	Plano Diretor Participativo
Manhuaçu	2006	2003	2003	Divisão na Secretaria de Obras	-
Muriaé	2006	1987	Não	Secretaria de Obras Públicas	Comuplan
Leopoldina	2006	Não	1957	Secretaria de Serviços Urbanos	Desenvolvimento Urbano
Ubá	2008	1995	2010	Secretaria Ambiente e Mobilidade Urbana	Desenvolvimento Sustentável
Santos Dumont	Não	Não	Não	Secretaria de Obras e Serviços Públicos	Plano Diretor
São João Nepomuceno	2008	2008	2008	Secretaria de Obras	Plano Diretor participativo
Visconde do Rio Branco	2006	1983	1983	Secretaria de Obras e Serviços Urbanos	-

FIGURA10– Legislação urbanística / Gestão urbana - cidades intermediárias da Zona da Mata Mineira. Fontes: Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE Cidades/Munic., sites das Prefeituras e Câmaras Municipais.

Eis outros pontos frágeis da gestão dos municípios:

A fiscalização de obras apresenta situações de quadros insuficientes, inaptos, ineficientes, burocráticos e eventualmente corruptos. Funciona, na maior parte do tempo, exclusivamente à base de denúncias. A fiscalização não atua nas áreas rurais, sujeitas a obras ainda mais danosas ao ambiente do que dentro dos limites das áreas urbanas.

Souza diz que, na prática, grande parte do trabalho dos planejadores apenas respalda posições de iniciativa privada ou de governo, enfeitando com um discurso técnico-científico decisões previamente tomadas (SOUZA, 2002, p. 97). Os setores de planejamento urbano se restringem à análise e aprovação de projetos e ainda não são analisados por profissionais com a devida atribuição para tal. Não há quadro técnico suficiente. Os salários pagos aos funcionários municipais são, em geral, baixíssimos e pouco atraentes. Estudos e pareceres dos quadros técnicos sucumbem aos interesses políticos que desrespeitam ou alteram a legislação, sendo muito comuns a prática das regularizações posteriores a baixo custo e as anistias.

FIGURA 11– Alguns dos problemas de falta de planejamento e gestão urbanas. Fontes: Sites das prefeituras e câmaras municipais e arquitetos e urbanistas.

Alguns dos problemas de falta de planejamento e gestão urbanas das cidades intermediárias da Zona da Mata mineira.	
Além Paraíba	Ocupação irregular em áreas de risco, preservação do patrimônio cultural, construções nas margens dos rios, não tem plano diretor, não tem legislação urbanística.
Carangola	Enchentes, construções nas margens dos rios, não tem plano diretor, não tem legislação urbanística.
Cataguases	Enchentes, construções nas margens dos rios, legislação urbanística anterior ao plano diretor, leis previstas no plano diretor não regulamentadas, fiscalização ineficiente de obras.
Leopoldina	Trânsito, legislação urbanística com mais de 50 anos, fiscalização de obras insuficiente.
Manhuaçu	Falta de conservação de nascentes, não tem conselho de planejamento urbano, legislação urbanística anterior ao plano diretor.
Muriaé	Poluição dos rios, drenagem, acessibilidade, conselho de planejamento urbano inativo, legislação urbanística anterior ao plano diretor.
Ponte Nova	Enchentes, construções nas margens dos rios, conselho de planejamento urbano inativo.
S. J. Nepomuceno	Enchentes, construções nas margens dos rios, legislação urbanística desatualizada.
Santos Dumont	Saneamento básico, descuido com o patrimônio cultural ferroviário, não tem plano diretor, não tem legislação urbanística.
Ubá	Poluição dos rios, falta de conservação das nascentes, loteamentos em áreas rurais, construções nas margens dos rios, fiscalização ineficiente de obras, legislação urbanística desatualizada.
Viçosa	Trânsito, falta de conservação das nascentes, construções nas margens dos rios, loteamentos em áreas rurais, fiscalização de obras ineficiente, conselho de planejamento urbano inativo.
Visconde do Rio Branco	Expansão urbana em excesso, não tem conselho de planejamento urbano, legislação urbanística com mais de 30 anos.

A Figura 11 mostra um breve levantamento dos principais problemas relacionados ao planejamento e à gestão do território municipal. Em 2011, apenas 9% das cidades da Zona da Mata tratavam seus esgotos. Os condomínios fechados, uma estrutura comum nas grandes cidades, já passam a ser elementos (des)estruturadores das pequenas cidades. As zonas rurais passam a exercer atração para os moradores, fazendo surgir loteamentos para fins urbanos.

A Figura 12 mostra quão distantes estão as cidades intermediárias da Zona da Mata Mineira de um quadro adequado de qualidade de vida. Seis das doze cidades tinham aterros regularizados em 2013, as demais jogavam seus resíduos sólidos em lixões. Dez cidades não tratam a totalidade dos esgotos produzidos, apenas duas tratam percentuais insignificantes.

FIGURA 12– Saneamento e formas de expansão urbana das cidades intermediárias da Zona da Mata Mineira. Fontes: Situação de tratamento e/ou disposição dos resíduos sólidos em Minas Gerais, 2013, FEAM/MG; SNIS 2013, Arquitetos e Urbanistas e observações locais.

Saneamento e formas de expansão urbana das cidades intermediárias da Zona da Mata Mineira.				
Município	Aterro regularizado /Lixão - 2013	Tratamento de Esgotos %	Condomínios horizontais fechados (2015)	Loteamentos em área Rural (2015)
Além Paraíba	Aterro regular	0	1	0
Carangola	Lixão	13,74	2	13
Cataguases	Aterro regular	0	2	1
Leopoldina	Lixão	0	1	4
Manhuaçu	Lixão	0,44	1	5
Muriaé	Lixão	34,00	4	0
Ponte Nova	Lixão	0	0	0
S. J. Nepomuceno	Lixão	0	5	0
Santos Dumont	Aterro regular	0	0	0
Ubá	Aterro regular	0	16	0
Viçosa	Aterro regular	1,00	13	4
Visc. do Rio Branco	Aterro regular	0	1	2

Observa-se o surgimento de condomínios fechados em quase todas as cidades, e a construção de parcelamentos para fins urbanos nas áreas rurais tornou-se um fenômeno presente. Cabe aqui usar as palavras de Sposito: “As cidades de diversos tamanhos e importâncias estão em processos de reestruturação espacial, que acenam para a hipótese do aprofundamento da segregação, em direção à fragmentação socioespacial”. Trata-se de um processo de uma “urbanização difusa” (SPOSITO, 2013, p. 48), que traz grandes dificuldades para a gestão municipal, aumentando os custos de infraestrutura, gerando demanda por serviços como coleta de lixo, patrulhamento policial, oferta de transporte coletivo e saneamento, simultaneamente à valorização dos vazios urbanos.

Futuros preocupantes

O adequado planejamento urbano é fundamental para todas as cidades, sejam elas, pequenas ou grandes. Há um quadro sombrio previsível se as coisas continuarem como estão no fim desta segunda década do século XXI. As áreas urbanas dos municípios aqui estudados vão continuar a crescer e a se fragmentar em maior ou menor ritmo. Suas frotas de veículos e motocicletas continuarão a se expandir e a exigir espaços para sua circulação. Seus mananciais ficarão sem proteção. Enchentes e deslizamentos de terras continuarão a ocorrer. Os programas habitacionais tenderão a ser implantados aonde a cidade ainda não chegou, criando regiões segregadas. Os condomínios fechados serão a saída mais imediata para as elites. Os granjeamentos nas áreas rurais continuarão a se multiplicar sem controle e fiscalização, pois os prefeitos erroneamente se julgam incompetentes ou incapazes de fiscalizar as áreas rurais

FIGURA 13– Ponte Nova, margens do Rio Piranga, 2017. Foto do autor.



Os municípios aqui estudados, que têm planos diretores, eles os têm, em sua maioria, por obrigação constitucional, mas não os aplicam, até mesmo porque não são autoaplicáveis. Os planos definiram o setor da prefeitura que ficará como responsável pela implementação, mas, na prática, essa responsabilidade ficou diluída em diferentes órgãos ou em departamentos ou divisões de menor hierarquia.

Os planos diretores criaram, apenas no papel, os conselhos para fiscalizar e conduzir a aplicação, no entanto os conselhos têm funcionado de forma distante de suas atribuições e em poucos municípios.

Os municípios são obrigados a elaborar outros planos - de mobilidade, habitação, cultura, saneamento e de resíduos sólidos -, mas não os têm como prioridade, não têm quem os faça, nem conseguem recursos para elaborá-los, não têm quem os acompanhe e fiscalize.

As prefeituras não conseguem elaborar nem contratar projetos relacionados aos planos diretores e, conseqüentemente, não conseguem recursos.

Embora as exigências apontem para a necessidade de instalar em cada município um processo mais eficiente, voltado para o atendimento da função social da cidade e da propriedade, vive-se um quadro de pouco planejamento urbano. Nas cidades estudadas, eles são praticados de forma minimamente aceitável apenas em Ponte Nova; nas demais cidades, são limitados por fatores políticos. Há potencial para mudanças positivas em Viçosa; nas demais cidades, embora haja um quadro crescente de profissionais em arquitetura e urbanismo, a situação é preocupante, pois há questões atrasadas ou processos contínuos de impactos tendendo à irreversibilidade.

Como mudar esse panorama tão longe do adequado às cidades em franco desenvolvimento? Os municípios estão sendo cada vez mais cobrados para apresentar planos sobre as políticas urbanas, de forma a vincular solicitações de recursos para obras e projetos a eles vinculados. Esse é um sinal de que as prefeituras não conseguirão mais ser tão amadoras como têm sido.

Não há um caminho melhor, pelo menos por enquanto: ou o planejamento urbano e a gestão municipal adequados entram de vez nas agendas dos governantes ou as cidades vão se tornar um conjunto de partes isoladas, ameaçadas pela violência com cada qual lutando com suas forças por melhorias e fazendo obras isoladas. Os problemas ambientais e os de trânsito continuarão a se agravar. Os custos de uma urbanização fracionada, entremeada de vazios urbanos, tendem a aumentar.

Há necessidade de maior pressão e participação populares, que são ações muito desafiadoras, pois dependem de conscientização e mobilização, de colocar em prática o que preconiza o Estatuto da Cidade e o que determina a legislação municipal. Os indicadores encontrados não são favoráveis e precisam ser melhorados.

Para alguns autores, é melhor ter algum planejamento do que nenhum, mas não é possível se contentar com o muito pouco encontrado em cidades tão importantes da Zona da Mata Mineira. É necessário planejar melhor do que tem sido feito nas cidades estudadas, para não chegarmos ao ponto em que as cidades intermediárias da Zona da Mata perderão moradores para outras áreas e desperdiçarão o potencial amparado nas qualidades que ainda têm. Termino com uma frase dita um dia por Ermínia Maricato: "Não há como vislumbrar um futuro melhor para as cidades brasileiras sem planejamento".

Referências

ARANTES, Oflia; Vainer, Carlos; Maricato, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

ENDLICH, Ângela Maria. Pensando os papéis e significados das pequenas cidades. São Paulo: UNESP, 2009.

LOPES, Diva; HENRIQUE, Wendel (org.) **Cidades Médias e Pequenas: Teorias, conceitos e estudos de casos**. Salvador: SEI, 2010. 250 p.

MARICATO, Ermínia. Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2011.

MONTE-MÓR, Roberto L. O que é urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 11, p.09-18, jul./dez. 2006.

ROLNIK, Raquel. Antes tínhamos os sem-casas, agora estamos criando os 'sem-cidades'. Entrevista. Brasil de Fato. Disponível em < <http://www.brasildefato.com.br/node/31184>> Acesso em 29 jan. 2015.

SAULE JR., Nelson e ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade** – novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo: Polis, 2001 (Cadernos Polis 4).

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 556 p

SPOSITO, Maria E. B.; GÓES, Eda M. Espaços fechados e cidades. São Paulo: Unesp, 2013.

STEPHAN, Ítalo I. C. **A Aplicação dos Planos Diretores e Leis de Controle do uso e Ocupação do solo em cidades de médio porte demográfico, em Minas Gerais, no período 1988-1998**. 2006. 381f. Tese (de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. Planos Diretores em Minas Gerais: vinte anos de exigência constitucional. **Risco** (São Carlos), V. 10, p. 46-56, 2009. Disponível em: <http://arquitetura.eesc.usp.br/revista_risco/Risco10-pdf/02_art05_risco10.pdf>. Acesso em 12/12/2010.

_____, REIS, Luiz. F. Revisão do Plano Diretor de Viçosa: participação popular e autoaplicabilidade. **Risco** (São Carlos), v.6, p.84 - 93, 2008.

_____; ROCHA, Rodrigo F. Planos Diretores: que participação é essa? **Revista Tecnológica** (UEM). v.1, p.107 - 116, 2009.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, USP, 2005.

YÁZIGI, Eduardo. 1996. **Genética da ideia de plano no Brasil: legados políticos**. In: Revista do Departamento de Geografia. São Paulo: FFLCH /USP, n. 10, abr. 1996. p. 91-103.

DATA DE SUBMISSÃO DO ARTIGO: 14/07/2018 APROVAÇÃO: 13/08/2018

RESPONSABILIDADE INDIVIDUAL E DIREITOS AUTORAIS

A responsabilidade da correção normativa e gramatical do texto é de inteira responsabilidade do autor. As opiniões pessoais emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade, tendo cabido aos pareceristas julgar o mérito e a qualidade das temáticas abordadas. Todos os artigos possuem imagens cujos direitos de publicidade e veiculação estão sob responsabilidade de gerência do autor, salvaguardado o direito de veiculação de imagens públicas com mais de 70 anos de divulgação, isentas de reivindicação de direitos de acordo com art. 44 da Lei do Direito Autoral/1998: “O prazo de proteção aos direitos patrimoniais sobre obras audiovisuais e fotográficas será de setenta anos, a contar de 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua divulgação”.

O CADERNOS PROARQ (issn 1679-7604) é um periódico científico sem fins lucrativos que tem o objetivo de contribuir com a construção do conhecimento nas áreas de Arquitetura e Urbanismo e afins, constituindo-se uma fonte de pesquisa acadêmica. Por não serem vendidos e permanecerem disponíveis de forma *online* a todos os pesquisadores interessados, os artigos devem ser sempre referenciados adequadamente, de modo a não infringir com a Lei de Direitos Autorais.