



Universidade Federal  
de São João del-Rei

**PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE GRADUAÇÃO**  
**DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS**  
**BACHARELADO EM GEOGRAFIA**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**PLANO DIRETOR E DIREITO À CIDADE: A LEI GARANTE O  
CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE? – ESTUDO DO  
PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BAMBUÍ-MG**

**Mariana de Barros Carvalho**

**São João del-Rei, MG**

**Novembro de 2019**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI**  
**PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE GRADUAÇÃO**  
**DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS**  
**BACHARELADO EM GEOGRAFIA**

**PLANO DIRETOR E DIREITO À CIDADE: A LEI GARANTE O  
CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE? – ESTUDO DO  
PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BAMBUÍ-MG**

**MARIANA DE BARROS CARVALHO**

**Orientadora**

Professora Dra. Tatiane Marina Pinto de Godoy

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Geociências da Universidade Federal de São João del-Rei, como requisito parcial para obtenção do grau **Bacharel em Geografia**.

**São João del-Rei, MG**  
**Novembro de 2019**

Ficha catalográfica elaborada pela Divisão de Biblioteca (DIBIB)  
e Núcleo de Tecnologia da Informação (NTINF) da UFSJ,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C3p           Carvalho, Mariana de Barros.  
              Plano Diretor e direito à cidade: a lei garante o  
cumprimento da função social da cidade? : Estudo do  
Plano Diretor Participativo de Bambuí-MG / Mariana de  
Barros Carvalho ; orientadora Tatiane Marina Pinto  
de Godoy. -- São João del-Rei, 2019.  
              46 p.

              Trabalho de Conclusão (Graduação - Geografia) --  
Universidade Federal de São João del-Rei, 2019.

              1. Geografia Urbana. 2. Plano Diretor. 3. Direito  
à Cidade. 4. Estatuto da Cidade. I. Marina Pinto de  
Godoy, Tatiane, orient. II. Título.

**Dedicatória:**

*Aos meus pais, pelo apoio;  
Aos meus amigos, pela força;  
Aos meus avós, pelo exemplo.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer aos meus pais, que nunca mediram esforços para continuar me apoiando na empreitada que é fazer um curso superior longe de casa, e me ajudaram a encarar todos os contratempos;

À Universidade Federal de São João del Rei, pela oportunidade de realizar o curso que escolhi e por todo suporte oferecido e experiências vividas dentro da instituição;

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Tatiane Godoy, pelo auxílio e empenho na realização deste árduo trabalho e por todas as discussões que me fizeram chegar até aqui;

A todos os demais professores do departamento por todos os acréscimos em minha formação, em especial, aos professores Múcio Figueiredo, André Negreiros, Carla Juscélia, Vicente Leão, Gabriel Pereira e Ivan Pimentel, os quais tive a honra de ser orientada em projetos, Iniciação Científica e monitorias ao longo do curso;

À Wânia Longatti, secretária do curso, pelo auxílio e socorro em todas as demandas das quais necessitei ao longo da graduação;

Ao meu companheiro de jornada, Gustavo Zanin, pela parceria desde o primeiro período, pelas risadas, pelos trabalhos e pela companhia nas viagens de campo. A felicidade de vencermos juntos é enorme;

Ao Laboratório de Geografia Humana e todas as amigas que puderam florescer ali: Dalvana Mariano, Rafael Silva, Jeziel Silveira, Letícia Karoline, Mariana Santos, Paloma Silva, Raquel Alves, Bruna Santos e Alex Silva;

Aos demais amigos que tanto me apoiaram durante esses quatro anos: Pedro Henrique, por todo o carinho e paciência, mesmo nos piores momentos, Arthur Marinho e Ana Clara Santos, com quem dividi morada, Ana Luisa Bernardes, por todos os conselhos e à minha grande amizade, Ana Cecília Montijo, por todos os momentos vividos.

## RESUMO

CARVALHO, Mariana de Barros. **Plano Diretor e Direito à Cidade: A Lei Garante o Cumprimento da Função Social da Cidade? Estudo do Plano Diretor Participativo de Bambuí/MG.** 41 p. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Geografia). Universidade Federal de São João del-Rei, São João del-Rei, MG, 2019.

Este trabalho visou analisar a efetividade do Plano Diretor Participativo na cidade de Bambuí, em Minas Gerais, sua gestão participativa e a aplicação das propostas dispostas nesta lei. É importante analisar como os temas ligados à função social da cidade e da propriedade são apresentados no Plano Diretor, especialmente em Bambuí, visto que este é o único instrumento que propõe normas urbanísticas que deveriam atender a essas demandas. Retomando o conceito de direito à cidade a partir de uma abordagem crítica da Geografia, foi analisado o texto da lei 1.992/2007, bem como seu processo de elaboração, que instituiu o Plano Diretor de Bambuí e como a função social da cidade e da propriedade são retratadas nesta lei. Além disso, a produção do espaço urbano de Bambuí e seus principais agentes foram apresentados, e, finalmente, traçando um paralelo entre as leis 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e 1.992/2007 (Plano Diretor de Bambuí) e o espaço urbano de tal cidade, debateu-se a efetividade do Plano Diretor para o atendimento e cumprimento da função social da cidade e da propriedade. As premissas da lei 1.992/07 - Plano Diretor de Bambuí, apesar de serem muito básicas e faltarem alguns aspectos relativos à legislação urbanística, está em consonância com as proposições do Estatuto da Cidade. Porém, o Plano Diretor se mostrou pouco efetivo, visto que muito pouco do que está previsto na lei foi implementado pelas gestões que passaram pela prefeitura do município. Além disso, a baixa participação popular no processo de elaboração dificulta a gestão democrática e participativa do município, impedindo que a sociedade consiga monitorar a execução dos preceitos da lei.

**Palavras-chave:** Geografia Urbana. Plano Diretor. Direito à Cidade. Estatuto da Cidade.

## ABSTRACT

CARVALHO, Mariana de Barros. **Master Plan and Right to the City: Does the Law Guarantee Compliance with the City's Social Function? Study of the Participatory Master Plan of Bambuí/MG**. 41 p. 2019. Final Paper (Bachelor in Geography). Federal University of São João del-Rei, São João del-Rei, MG, 2019.

This paper aimed to analyze the effectiveness of the Participatory Master Plan in the city of Bambuí, Minas Gerais, its participatory management and the application of the proposals set forth in this law. It is important to analyze how the themes related to the social function of the city and property are presented in the Master Plan, especially in Bambuí, as this is the only instrument that proposes urbanistic norms that should meet these demands. Resuming the concept of the right to the city from a Geography's critical approach, the text of the law 1.992 / 2007 was analyzed, as well as its elaboration process, which instituted the Bambuí Master Plan and as the social function of the city and property are portrayed in this law. In addition, the production of the urban space of Bambuí and its main agents were presented, and finally drawing a parallel between the laws 10.257/2001 (City Statute) and 1.992/2007 (Master Plan of Bambuí) and the urban space of this city, the effectiveness of the Master Plan for meeting and fulfilling the social function of the city and property was discussed. The premises of Law 1.992/07 - Master Plan of Bambuí, although very basic and lacking some aspects related to urban legislation, is in line with the propositions of the City Statute. However, the Master Plan proved to be ineffective, as very little of what is foreseen in the law was implemented by the administrations that passed through the city hall. In addition, the low popular participation in the elaboration process hinders the democratic and participative management of the municipality, preventing society from being able to monitor the enforcement of the precepts of the law.

**Key words:** Urban Geography. Master Plan. Right to the City. City Statute.

**LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1 -</b>	Localização de Bambuí	2
<b>Figura 2 -</b>	Plano urbano de Bambuí/MG	17
<b>Figura 3 -</b>	Loteamentos e condomínios em Bambuí/MG	19
<b>Figura 4 -</b>	Localização das habitações de interesse social em Bambuí/MG	20
<b>Figura 5 -</b>	Zoneamento Urbano de Bambuí	24
<b>Figura 6 -</b>	Localização da ZUIPP	25
<b>Figura 7 -</b>	Zona de Proteção Ambiental	26
<b>Figura 8 -</b>	Localização da Zona Terciária Especial	27
<b>Figura 9 -</b>	Localização da ZEIS	28
<b>Figura 10 -</b>	Portal da Transparência do site oficial da prefeitura de Bambuí	29

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

<b>CEFET</b>	Centro Federal de Educação Tecnológica
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IFMG</b>	Instituto Federal de Minas Gerais
<b>IPTU</b>	Imposto Predial e Territorial Urbano
<b>MNRU</b>	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
<b>PEC</b>	Proposta de Emenda à Constituição
<b>ZEIS</b>	Zona Especial de Interesse Social
<b>ZPA-1</b>	Zona de Proteção Ambiental 1
<b>ZPA-2</b>	Zona de Proteção Ambiental 2
<b>ZPA-3</b>	Zona de Proteção Ambiental 3
<b>ZTE</b>	Zona Terciária Especial
<b>ZUIPP</b>	Zona Urbana de Intervenção Pública Prioritária

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	1
Objetivos .....	4
Metodologia da pesquisa .....	4
CAPÍTULO I - PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA URBANA .....	6
O Plano Diretor de Bambuí/MG – Lei. Nº 1.992/2007 .....	11
CAPÍTULO II - PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM BAMBUÍ-MG.....	17
CAPÍTULO III: A EFETIVIDADE DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO.....	22
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	34

## INTRODUÇÃO

Entendemos o espaço urbano como produto das relações sociais que se dão na cidade, além de condição para sua própria reprodução. Essa compreensão advém de uma perspectiva crítica da Geografia, fundamentada em autores como Carlos (2007) e Corrêa (2011). Dotado de complexidades, é inerente ao espaço urbano os conflitos nas relações que se estabelecem sobre ele, entre seus agentes de produção e dentro do próprio sistema vigente, o capitalismo.

Este trabalho visa analisar a efetividade do Plano Diretor Participativo na cidade de Bambuí, em Minas Gerais, sua gestão participativa e a aplicação das propostas dispostas nesta lei. É importante analisar como os temas ligados à função social da cidade e da propriedade são apresentados no Plano Diretor, especialmente em Bambuí, visto que este é o único instrumento que vai propor normas urbanísticas que deveriam atender a essas demandas.

Bambuí é uma cidade localizada no Centro-Oeste do estado de Minas Gerais, pertencente à microrregião de Piumhi, a 250km da capital mineira, Belo Horizonte. Sua origem está associada à tribo indígena dos Caiapós e ao quilombo Campo Grande, estas duas comunidades que foram dizimadas pelos bandeirantes durante a abertura da “Picada do Goiás” e na instalação da ferrovia que hoje leva o nome de Centro-Atlântica. Sua população contabilizada no Censo IBGE (2010) era de 22.734 pessoas. Faz parte da região de interesse turístico “Circuito da Canastra – Alto São Francisco” (IBGE, 2017).

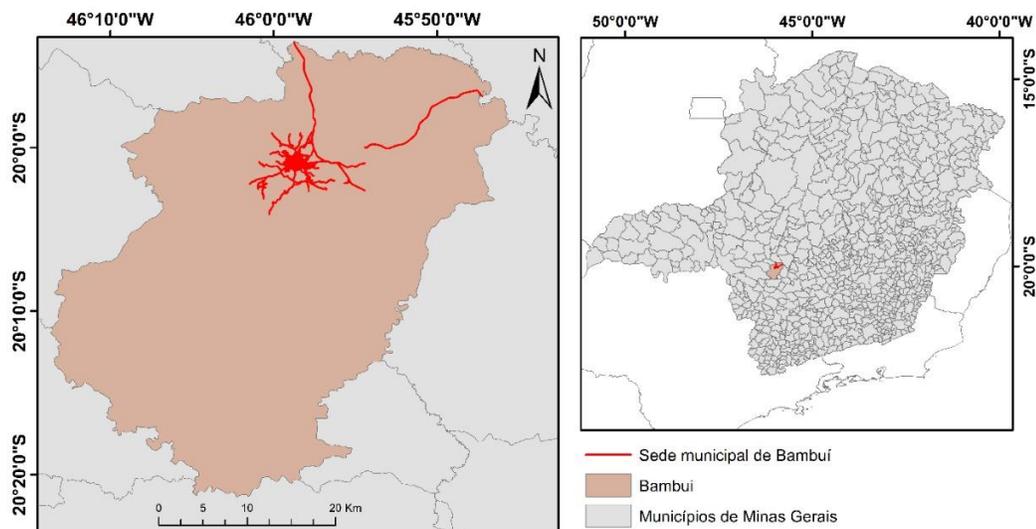


Figura 1: Localização de Bambuí  
Elaborado por: RUFINO, P. (2019)

Henri Lefebvre (2011) irá definir *direito à cidade* como o direito à vida urbana. Isto se dá pelo direito da sociedade urbana de usufruir dos lugares da cidade, participar ativamente e concretamente da tomada de decisões, a apropriação das centralidades da cidade, bem como o direito à moradia digna e ao lazer nos espaços públicos. Ou seja, a “retomada da cidade como obra e a retomada da consciência urbana” (LEFEBVRE, 2011). O autor determina que:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (a atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade), estão implicados no direito à cidade (LEFEBVRE, 2011).

E complementa:

[...] direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida. Entre esses direitos em formação figura o *direito à cidade* (não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos

ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o *uso* pleno e inteiro desses momentos e locais etc.) (LEFEBVRE, 2011).

Harvey (2009), no entanto, afirma que o direito à cidade vai além desse pressuposto. O autor afirma que “as cidades foram regidas mais pelo capital do que pelas pessoas”. Assim, o direito à cidade, mais do que o direito ao que já existe no espaço urbano, é também transformar este espaço em algo diferente, contrário ao capital (HARVEY, 2009).

A política urbana visa ordenar o território urbano, de modo a garantir que a cidade e a propriedade cumpram a sua função social (BRASIL, 2001). No Brasil, a base para esta política é o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01. Controversa desde sua implementação, essa lei regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e entrou em vigor treze anos após a promulgação da mesma. Destaca-se um trecho do artigo 182:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (BRASIL, 1988).

Ter uma lei que verse sobre a função social da cidade e da propriedade significa relativizar, em algum nível, a propriedade individual em prol da construção de uma cidade real, que objetive garantir o direito universal à moradia digna (RODRIGUES, 2004). Para Rodrigues (2004), para alcançar esse objetivo, o Estatuto da Cidade não resolve os conflitos urbanos, mas aponta a necessidade de solucioná-los. Isto é evidente no artigo 4 da Lei 10.257/2001- dos instrumentos utilizados, incluindo plano diretor, IPTU progressivo no tempo, desapropriação, usucapião especial, regularização fundiária, entre outros - e nos demais artigos que explicitam esses instrumentos (BRASIL, 2001).

O Estatuto reafirma a propriedade privada/individual, impõe alguns limites à especulação, induz o reconhecimento da cidade como produção coletiva, cria novos instrumentos jurídicos e participativos que permitem ao poder público tomar providências para que as propriedades cumpram sua função social em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos (RODRIGUES, 2004).

## **Objetivos**

O objetivo geral deste trabalho foi compreender se a elaboração do Plano Diretor Participativo de Bambuí (2007) garante o cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

Os objetivos específicos foram:

- Analisar a Lei do Plano Diretor Participativo de Bambuí (Lei nº 1.992/2007);
- Estudar e avaliar a aplicação da legislação urbanística federal em Bambuí-MG;
- Identificar e avaliar as sanções colocadas aos municípios obrigados a elaborar um Plano Diretor;
- Compreender o significado de função social da cidade e da propriedade;
- Avaliar as garantias e os limites do Plano Diretor Participativo para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, por meio da política habitacional do município de Bambuí.

## **Metodologia da pesquisa**

A realização da pesquisa teve por base a abordagem crítica da geografia, buscando compreender as contradições na execução da política urbana no município de Bambuí/MG para verificar a efetividade do cumprimento da função social da cidade por meio do Plano Diretor Participativo. Foram realizados os seguintes procedimentos:

- Levantamento bibliográfico acerca do tema, de forma a criar um arcabouço teórico que enfoque o direito à cidade e a política urbana;
- Estudo do Plano Diretor e de outras legislações municipais de Bambuí que tratam da política urbana;

- Levantamento de informações junto à Prefeitura Municipal de Bambuí que dizem respeito à existência de legislação urbanística, conselhos municipais e ao andamento da Revisão do Plano Diretor vigente;
- Entrevistas com técnicos da prefeitura e outros agentes de produção do espaço urbano;
- Análise dos zoneamentos e de como a ocupação dos mesmos se deu após a aprovação do Plano Diretor de Bambuí.

## **CAPÍTULO I - PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA URBANA**

Para Souza (2008), “planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno” (SOUZA, 2008), e este termo não deve ser confundido com os termos urbanismo ou gestão. Esta confusão, segundo o autor, é a origem da maioria das críticas ao planejamento. A gestão e o urbanismo devem ser seu complemento. O filósofo francês Henri Lefebvre (2008) afirma que o urbanismo, por muitas vezes, tende a entender o espaço como neutro e objetivo, aplicando medidas baseadas na lógica formal, sem considerar suas contradições. O autor diverge desta opinião, afirmando que

(...) o espaço é político e ideológico. (...) Por quê? Porque esse espaço, que parece homogêneo, (...) é um produto social. (...) Essa [produção do espaço] se vincula a grupos particulares que se apropriam do espaço para geri-lo, para explorá-lo. (...) Pode haver ciência do espaço formal, quer dizer, próxima das matemáticas (...). Contudo, a ciência não se situa nesse único nível, não pode permanecer formal” (LEFEBVRE, 2008).

Por isso, é necessário assumir sempre o caráter político do espaço, de modo a avaliar sempre se as políticas inerentes a ele assumem ou não esse caráter.

Souza (2008) afirma que a ótica neoliberal enfraqueceu o exercício do planejamento no Brasil, principalmente na década de 1990. No entanto, é essencial que se pense formas de planejar alternativas, de modo não-racionalista e flexível e menos centralizado. Para o autor, “o planejamento é o que se faz dele” (SOUZA, 2008). Numa sociedade desigual estruturalmente, ainda segundo Souza (2008), qualquer intervenção na realidade responde a algum interesse. A questão é se o planejamento responderá aos interesses comuns da sociedade, seguindo alguns preceitos do Estatuto, como a função social da propriedade, ou se responderá aos interesses de setores da sociedade, como o setor imobiliário.

Diante do exposto, este trabalho visa analisar de forma crítica a implantação do Plano Diretor Participativo na cidade de Bambuí, em Minas Gerais, e levantar algumas contradições na efetividade do Plano Diretor como ferramenta utilizada na busca pelo direito à cidade.

O Artigo 4º do Estatuto da Cidade (Lei N. 10.257/2001) define que os instrumentos utilizados para cumprimento do mesmo deverão ser: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas e planejamento municipal, em especial, plano diretor, entre outros (BRASIL, 2001). No capítulo III do Estatuto da Cidade, que especifica o Plano Diretor, afirma-se que

Art. 39: A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no Art. 2º desta lei.

Art. 40: O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (BRASIL, 2001).

Bonduki (2000), ao trabalhar com a elaboração do Plano Diretor de São Paulo/SP, aponta que este instrumento deve “reduzir as desigualdades no acesso aos serviços e à terra urbana, de modo a melhorar a qualidade de vida de seus moradores e possibilitar equidade na distribuição de recursos” (BONDUKI, 2000). Para ele, assim como consta no Estatuto da Cidade, um plano diretor deve ser elaborado da forma mais democrática possível, garantindo a participação popular. Sua importância está pautada na construção de amplas discussões sobre o futuro da cidade entre seus habitantes, na maioria, trabalhadores (BONDUKI, 2000).

A efetividade dos planos diretores é continuamente debatida. O Estatuto da Cidade afirma que os municípios com obrigatoriedade de elaborar o plano diretor são: municípios com mais de 20 mil habitantes; municípios integrantes de regiões metropolitanas; municípios inseridos em áreas de especial interesse turístico; e municípios que forem atingidos por impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (BRASIL, 2001). Bambuí/MG atende a dois desses requisitos: possui uma população estimada em 23.829 pessoas (IBGE, 2019) e integra a região da Serra da Canastra. É importante considerar que mais de 4 mil municípios brasileiros têm menos de 20 mil habitantes, o que torna apenas 27% das unidades federativas obrigadas a elaborar um plano diretor (RODRIGUES, 2004).

Além disso, essa obrigatoriedade também é controversa. O Estatuto da Cidade afirma que os municípios (dentro das categorias obrigatórias) teriam um prazo máximo de cinco anos após a promulgação da lei para a implementação dos planos diretores. Caso contrário, o prefeito da cidade seria julgado por improbidade administrativa (BRASIL, 2001). No entanto, poucos são os casos de prefeitos condenados por tal ato.

# Só metade das cidades brasileiras tem plano diretor, aponta IBGE

Por Robson Sales, Valor — Rio  
15/04/2016 10h24 · Atualizado há 3 anos



Metade das 5.572 cidades brasileiras tinham, em 2015, plano diretor para guiar as políticas públicas no espaço urbano, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), divulgada nesta sexta-feira pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Figura 2: Matéria sobre Planos Diretores na revista Valor Econômico

Fonte: [valor.globo.com/](http://valor.globo.com/)

Souza (2008) aponta que, ao se considerar os planos diretores como instrumentos básicos da reforma urbana, criou-se um certo tecnocratismo, deixando a participação popular e as reivindicações do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e de outros movimentos sociais em segundo plano, tornando-se mais *fashion* e menos politizado. Para ele, o plano diretor é, por um lado, um exemplo de pioneirismo em relação à reforma urbana, mas por outro, difícil de ser efetivado (SOUZA, 2008).

Para além dessa discussão, muitos municípios elaboraram seus planos diretores com prazos reduzidos para não descumprirem a determinação da lei federal. Assim, ainda que tais instrumentos fossem criados e aprovados em lei, a execução dos mesmos não ocorreu em consonância. Nesse aspecto, o Estatuto da Cidade não versa sobre possíveis sanções que a administração pública estaria sujeita caso a lei municipal do plano diretor não fosse cumprida (VILLAÇA, 2005).

Corrêa (2011) pontua que a produção do espaço é resultado da ação de agentes sociais concretos, mais ou menos influentes, e dotados de interesses e estratégias. Estes agentes são os proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos (CORRÊA, 2011). A importância dos papéis exercidos por esses agentes vai ao encontro do interesse que a terra urbana passa a ter para o capital, principalmente, através das práticas de especulação imobiliária e da terra. O Estado, nesse sentido, exerce um papel

fundamental na produção do espaço. Por exemplo, na elaboração de leis sobre o uso do espaço, na taxação das propriedades urbanas, entre outros (CORRÊA, 2013).

A própria presença dos interesses capitalistas no espaço urbano irá promover desigualdades estruturais em diferentes escalas. Para Carlos (2007) *apud* Sposito (2013), “a existência de uma sociedade de classes [...] diferencia os seus membros a partir do lugar que ocupam tanto na produção como na distribuição da riqueza gerada”. Segundo Sposito (2013), ao se realizar investimentos públicos, por exemplo, não se leva em consideração a determinação dessas desigualdades, o que compromete a real compreensão do problema (SPOSITO, 2011).

Para Villaça (2005), os debates que envolveram o Plano Diretor, incluindo seu conteúdo, sempre foram desiguais em relação ao poder político e econômico, principalmente nas médias e grandes cidades. Além disso, para o autor, a própria conceituação do que é o plano diretor é ainda motivo de discussões. Segundo ele, “a ideia do Plano Diretor se confunde com a de Zoneamento” (VILLAÇA, 2005). No entanto, aqueles que defendem este instrumento apontam que o Plano Diretor seria algo mais abrangente, enquanto o Zoneamento trata apenas do uso do solo. Porém,

Desde que a ideia de Plano Diretor surgiu no Brasil, há sete décadas, não se tem notícia de uma cidade brasileira, uma administração municipal sequer, que tenha sido minimamente pautada, mesmo que por poucos anos, por um Plano Diretor com um nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassassem significativamente os do zoneamento (VILLAÇA, 2005).

A ideia da abrangência do Plano Diretor pode ocasionar dois fatos: primeiro, que o Plano Diretor é visto como a solução de todos os problemas urbanos da cidade, perdendo seu verdadeiro objetivo (RODRIGUES, 2011). Em segundo lugar, o Plano Diretor se torna uma série de sugestões sobre assuntos como saneamento, educação, habitação, saúde, que, muitas vezes, contrariam as legislações estaduais e federal - “É o município que tem que compatibilizar seus planos ao do Estado” e não pode ser confundido pela gestão que o elabora com um Plano de Governo (VILLAÇA, 2005).

Além disso, para Villaça (2005), a concepção de que as cidades continuam cheias de problemas devido à não aplicação do Plano Diretor ignora todas as desigualdades presentes no espaço urbano. O Plano Diretor não exprime medidas que consigam acabar com as desigualdades, portanto, ele, sozinho, não será capaz de solucionar todas as mazelas urbanas. Frequentemente, agentes de produção do espaço exprimem este tipo de interpretação, como por exemplo o setor

imobiliário. Esta concepção errônea da legislação não é à toa, mas possui um fundo ideológico e permeado de interesses (VILLAÇA, 2005).

Villaça (2005) ainda afirma que, as legislações, por exemplo, sobre o parcelamento do solo, já existiam antes do Plano Diretor. Ou seja, mais uma vez o Plano Diretor não pode ser visto como um documento “milagreiro” que irá efetivar de fato as legislações existentes. Além disso, as ações exercidas pelo poder privado sobre o espaço urbano parecem ser ignoradas.

Note-se que nas leis (...) o poder público fixa obrigações a serem seguidas pelo setor privado e no Plano Diretor o poder público define obrigações a serem seguidas pelo próprio poder público. Isso reduz ainda mais a credibilidade das promessas (VILLAÇA, 2005).

Souza (2008) afirma que os instrumentos do planejamento só são efetivos caso sejam constantemente monitorados pelos cidadãos. Após o estudo feito por Villaça (2005) sobre a elaboração do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, é possível constatar que a população dos bairros nobres tem mais participação e mais poder de decisão na construção dos planos diretores. Deste modo, falar de participação popular é também falar de cidadania.

Para Santos (2007), o conceito de cidadania presente atualmente no Brasil está muito longe da realidade de países do centro do capitalismo. O autor afirma que, enquanto o consumo avança pelas classes sociais, e, conseqüentemente, uma pequena melhora no poder de aquisição das classes mais baixas, hoje as novas classes médias, permeia uma nova sensação de bem-estar e de realização pessoal. Assim, o consumo é fundamental para a criação de indivíduos alienados (SANTOS, 2007).

Em nenhum outro país foram assim contemporâneos e concomitantes processos como a desruralização, as migrações brutais desenraizadoras, a urbanização galopante e concentradora, a expansão do consumo de massa, o crescimento econômico delirante, a concentração da mídia (...). Em lugar do *cidadão* formou-se um *consumidor*, que aceita ser chamado de *usuário* (SANTOS, 2007).

Alguns problemas relativos à participação também foram elencados por SOUZA (2008). O autor aponta três grupos de problemática: implementação, cooptação e desigualdade. A problemática da implementação refere-se à dificuldade na implementação de políticas, como o ocasionamento de boicotes, entre outros. A questão da cooptação está ligada, por exemplo, quando

os técnicos apresentam suas questões técnicas de uma forma que não é clara para a população, exercendo uma certa manipulação sobre a participação dos indivíduos. A problemática da desigualdade refere-se às dificuldades encontradas pela população mais pobre de participar de debates como esse, como a falta de recursos ligados ao tempo, dinheiro, autoconfiança. Para o autor, o Estado pode desenvolver mecanismos que facilitem a inserção dessa camada da população (SOUZA, 2008).

França (2016), durante estudo do processo de elaboração do Plano Diretor de Montes Claros/MG, afirmou que o esvaziamento da participação popular naquele município não está relacionado com um governo específico, mas com a descrença existente nos processos políticos. Para a autora, o Estado possui os meios de incentivar a participação popular, mas em diversas vezes, não o faz. “Como se materializa, o Estado representa seus próprios interesses econômicos” (FRANÇA, 2016).

### **O Plano Diretor de Bambuí/MG – Lei. Nº 1.992/2007**

Foi em razão do atendimento às exigências do Estatuto da Cidade (2001) que o município de Bambuí elaborou seu primeiro plano diretor, aprovado em 2007. Lima (2016) aponta alguns aspectos relativos ao processo de elaboração: assim como grande parte dos municípios de pequeno porte<sup>1</sup>, o enxuto quadro técnico da prefeitura municipal, a existência de poucos conselhos municipais e a baixa adesão aos processos participativos foi razão de algumas dificuldades enfrentadas pelo município de Bambuí para se adequar à exigência da elaboração do seu plano diretor.

O término do prazo para instituir os planos diretores, estabelecido pelo Estatuto da Cidade, terminava na metade do mandato da gestão em exercício em 2006. Como em muitos casos pelo Brasil, os prefeitos das gestões anteriores (2001 - 2004) preferiram não iniciar os processos de elaboração dos planos diretores, deixando para as gestões seguintes, já com prazo reduzido (LIMA, 2016). Esse também foi o caso de Bambuí.

Lima (2016) afirma que, dentre as primeiras atividades realizadas pela gestão do município na época, constavam “o início da reestruturação da prefeitura, buscando se preparar para a elaboração do plano diretor; contratação de técnicos com conhecimento de AutoCad, contratação

---

<sup>1</sup> Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os municípios de pequeno porte são aqueles de até 100 mil habitantes.

de uma arquiteta, treinamento do seu quadro próprio de técnicos etc.” (LIMA, 2016). O autor, que também participou do processo de elaboração ainda afirmou que:

De forma resumida pode-se citar que foram realizadas mais de trinta reuniões com os mais diversos segmentos da sociedade; duas audiências públicas, uma no início do processo e uma na parte final, para discussão dos termos do projeto de lei a ser enviado para a Câmara Municipal, sendo que esta última audiência pública durou três dias; e ao final do processo de elaboração do projeto de lei houve uma Conferência Municipal para que o mesmo fosse aprovado. Todo o processo foi amplamente divulgado utilizando-se os mais diversos meios, tais como palestras em escolas, outdoors (cinco permanentes), chamadas nas rádios locais (uma de frequência modulada e outra de amplitude média), carros de som etc. (LIMA, 2016).

No entanto, após entrevistas realizadas com outros participantes do processo de elaboração, foi possível compreender que houve baixa participação da população bambuiense nas audiências públicas, que também se realizaram em número reduzido. Este pode ser considerado um exemplo do que Souza (2008) chama de tecnocratismo: apresenta-se algo já pré-pronto, em uma linguagem que a população pouco entende, apenas para vestir a capa do processo democrático.

Além disso, não fica claro quais foram os “mais diversos segmentos da sociedade” (LIMA, 2016) mencionados pelo autor, os quais tiveram mais de trinta reuniões. Estariam esses segmentos lutando pelos interesses da população em geral ou pelos interesses de determinadas frações dessa população? Fica difícil afirmar, pois a prefeitura já não possui nenhum registro de atas ou outros documentos referentes às reuniões e audiências públicas realizadas no processo de elaboração do plano diretor.

Lima (2016) também cita que a maioria dos cidadãos que participaram das audiências públicas para construção do plano diretor eram funcionários da prefeitura. Vários destes não possuíam carreira estável, apenas contratos. Deste modo, os servidores municipais que se enquadravam nesta situação não puderam emitir suas opiniões de forma livre, pelo medo da perda do emprego, o que pode ter alterado o teor das discussões durante as audiências (LIMA, 2016).

O Plano Diretor de Bambuí foi instituído em novembro de 2007, na forma da Lei nº 1.992. O documento inicia apontando os embasamentos presentes do Estatuto da Cidade, afirmando que o plano diretor “é o instrumento básico do desenvolvimento do município e da garantia do cumprimento das funções sociais deste e da propriedade urbana ou rural” (BAMBUÍ, 2007).

Também define, de acordo com o Estatuto, quando a propriedade cumpre a função social. Além disso, o plano diretor salienta as ações de gestão democrática e descentralização do governo municipal, apresentando atividades para aumento da participação popular, principalmente discussões e monitoramento do plano diretor (BAMBUÍ, 2007).

O Plano Diretor de Bambuí exibe uma grande parte do documento voltado para o desenvolvimento econômico, apontando, inclusive, para a implementação de um Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico posteriormente, com grande ênfase para atividades voltadas para a agropecuária e para o comércio de bens e serviços (BAMBUÍ, 2007). Isto se deve ao caráter agroprodutor do município, mas também pode apontar para um dos segmentos da sociedade mais ouvidos durante as reuniões.

Outra preocupação evidente no plano diretor é com a questão ambiental. Várias operações ligadas à poluição e à ocupação dos córregos que cortam o município são apresentadas no documento. Consta em capítulos posteriores da lei a aprovação de políticas públicas voltadas ao saneamento básico como esgotamento sanitário, abastecimento de água, drenagem urbana e disposição de resíduos sólidos, que eram inexistentes ou pouco aprofundadas, até o momento. Além disso, também há a demanda de ações que tragam a valorização de aspectos culturais e históricos do município. Outro grande tema em evidência no documento versa sobre a mobilidade urbana, prevendo grandes obras de infraestrutura e atuações quanto ao transporte público (BAMBUÍ, 2007).

Não há no plano a indicação da origem ou justificativa das demandas apresentadas. Não que estas não sejam necessárias, mas não é apresentado quais as legislações (federais, estaduais ou até mesmo municipais) que estas disposições deverão seguir ou se estas questões são exigências da população que participou dos debates. Não sabemos se esses propósitos passaram por estudo prévio específico, o que é obrigatório na elaboração de legislações urbanísticas.

A política habitacional é tratada no quinto capítulo do plano diretor. Em uma página, o documento enumera as diretrizes relativas à habitação no município, principalmente, às habitações de interesse social. Dentre as principais, estão o apoio em recursos e assistência técnica para autoconstrução, realocação de famílias residentes em áreas de risco, delimitação de áreas para construção de moradias de interesse social, utilização de imóveis de domínio público espalhados pela malha urbana para fins de habitação de interesse social e programas de regularização fundiária (BAMBUÍ, 2007).

O Título IV do plano diretor de Bambuí trata das Normas Gerais do Regime Urbanístico. Na primeira parte, ficam delimitadas as Macrozonas Urbana e Rural do município. Estas, subdivididas em zonas específicas. Segundo o plano diretor, as zonas que compõem a Macrozona Urbana são: Zona Central Adensada, Zonas Comerciais Secundárias, Zonas Urbanas Mistas, Zona Urbana Industrial, Zona Urbana de Intervenção Pública Prioritária, Zonas de Proteção Ambiental, Zonas Terciárias Especiais, Zonas Especiais de Interesse Social. No entanto, o documento apresenta apenas características básicas de cada zona e seus objetivos principais de delimitação, não contendo aspectos da legislação urbanística em si, como a taxa de ocupação e o coeficiente de aproveitamento base permitido (BAMBUÍ, 2007). Para Villaça (2008),

Apesar do discurso do planejamento urbano pregar que o zoneamento é parte integrante de um Plano Diretor, pouquíssimos planos diretores elaborados no Brasil contêm dispositivos de zoneamento de forma autoaplicável. Apresentam diretrizes tão vagas e gerais, quanto inúteis e inconsequentes (VILLAÇA, 2008).

Avançando pelo documento, encontra-se outro capítulo destinado a parâmetros urbanísticos. No que tange ao direito de construir e à quota de terreno por unidade habitacional, o plano diretor aponta que serão regulamentados em legislação a ser aprovada posteriormente. A todo momento é indicado que serão “respeitados os parâmetros urbanísticos em vigor”, mas não são apontados quais são esses parâmetros (BAMBUÍ, 2007).

Dos instrumentos da política urbana, são enumerados os instrumentos, de acordo com a apresentação destes no Estatuto da Cidade. Há pequenas descrições e objetivos de cada instrumento, transcritos a seguir, de acordo com o plano diretor. Sobre parcelamento, edificação ou utilização compulsórios:

**Art. 52.** O Poder Executivo poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, de modo que o imóvel atenda à função social da propriedade urbana e da cidade.

**Parágrafo único.** Os procedimentos para a aplicação do instrumento previsto nesta Seção e os critérios para aferição da subutilização do imóvel urbano serão estabelecidos em lei específica, observada as normas gerais do regime urbanístico previsto nesta lei (BAMBUÍ, 2007).

Sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo:

**Art. 55.** No caso de descumprimento das obrigações previstas no art. 52, o Poder Executivo poderá aplicar o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, nas alíquotas, prazos e condições estabelecidas em lei municipal específica a ser elaborada e baseada no art. 7º da Lei Federal nº 10.257, de 2001, Estatuto da Cidade, e nesta lei (BAMBUÍ, 2007).

Sobre a transferência do direito de construir:

**Art. 57.** Lei municipal específica poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano a exercer o direito de construir em outro local, ou aliená-lo, obedecidas as disposições desta lei, no caso de imóvel destinado:

I - à preservação, considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

II - à implantação de equipamentos urbanos e comunitários; e

III - a programas de regularização fundiária, urbanização e habitação de interesse social (BAMBUÍ, 2007).

Sobre a outorga onerosa do direito de construir:

**Art. 59.** A outorga onerosa do direito de construir, disciplinada em lei municipal específica, permitirá o aproveitamento do imóvel dentro dos limites previstos em lei a ser enviada à Câmara, conforme artigo 36, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

**Parágrafo único.** As áreas nas quais poderá incidir a outorga onerosa do direito de construir são aquelas definidas em lei a ser enviada à Câmara, conforme artigo 36 (BAMBUÍ, 2007).

Sobre as operações urbanas consorciadas:

**Art. 61.** Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

**Art. 62.** O plano de operação urbana consorciada, as alterações de parâmetros urbanísticos e demais exigências previstas nos arts. 32 e 33 da Lei Federal nº. 10.257/2001, Estatuto da Cidade, deverão ser definidas em lei municipal específica publicada para cada operação urbana que se pretenda instituir (BAMBUÍ, 2007)

Sobre o direito de preempção:

**Art. 64.** O Município poderá adquirir imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares, desde que inserido em áreas delimitadas em legislação municipal específica.

**Art. 65.** Os procedimentos, os critérios e os prazos de vigência da sujeição do imóvel particular ao exercício da preferência pelo Município, sujeitam-se aos limites e às condições estabelecidos no art. 25 da Lei Federal nº. 10.257/2001 e às finalidades previstas na aplicação dos recursos auferidos da Outorga Onerosa do Direito de Construir desta lei (BAMBUÍ, 2007).

Resumindo, nesta parte do plano diretor, a legislação de Bambuí está em consonância com a Constituição Federal, na tentativa de garantir a função social da cidade e da propriedade. No entanto, a maioria dos instrumentos urbanísticos presentes na lei são dependentes de leis específicas a serem aprovadas posteriormente, que provavelmente, nunca existiram. Para Villaça (2005), “esses dispositivos são fortemente dependentes do setor imobiliário” e, por isso, tendem a ser utilizados em regiões de classe mais alta.

Sobre a gestão democrática da cidade, o plano diretor aponta para a criação de um Conselho da Cidade, que teria o objetivo de monitorar e fiscalizar as políticas públicas exercidas pela administração municipal, dentro das áreas de desenvolvimento urbano, meio ambiente, habitação, patrimônio cultural e mobilidade urbana. São apresentadas a composição e as competências desse conselho, de acordo com esses parâmetros. Também estabelece que o Poder Executivo fica responsável por regulamentar esse conselho (BAMBUÍ, 2007).

## CAPÍTULO II - PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM BAMBUÍ-MG

A ocupação do território de Bambuí se deu por volta do século XVIII, durante o início da exploração da chamada Picada do Goiás, quando a Coroa Portuguesa decide especular pelos sertões da colônia em busca de ouro e diamantes. Nesse contexto, o território de Bambuí constituía um quilombo e a ocupação do município resulta do embate entre a população quilombola e os enviados da Coroa e do apagamento da cultura negra na região (SILVA, 2011).

De acordo com a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município de Bambuí se enquadraria como uma cidade pequena, por possuir uma população inferior a cem mil habitantes (SILVA, 2018). Milton Santos defende que as cidades pequenas ou cidades locais, como o autor classifica, são “uma aglomeração capaz de responder às necessidades mínimas, reais ou criadas, de toda uma população, função esta que implica em uma vida de relações (SANTOS, 1982 *apud* SILVA, 2018). Silva (2018) também aponta que “em cidades dessa magnitude o urbano também está presente, abrigando níveis político-administrativos, residenciais, econômicos e sociais”.

Mombeig (1941) define que o sítio urbano de uma cidade se relaciona com a sua localização. Nesse sentido, Bambuí localiza-se na margem direita do Rio Bambuí, no vale de diversos córregos que cortam a cidade, próximo também à formação Serra do Urubu, pertencente à Serra da Canastra. O município é cortado pela rodovia federal 354, projetada inicialmente para ligar o estado de Goiás ao estado do Rio de Janeiro; e pela ferrovia Centro-Atlântica, que também liga o estado de Goiás ao litoral.

A ocupação da cidade se deu nos arredores da igreja Matriz, em meados do século XIX. Baseando-se no texto de Whitacker e Miyazaki (2012), é possível analisar, com base na paisagem, a morfologia urbana, e com ela, fazer um paralelo com os diferentes tempos, usos e funções urbanas. Ao contrário do que se espera devido ao tempo histórico de sua ocupação, o plano urbano da cidade, mesmo nas partes mais antigas, não possui becos e vielas tortuosas, apresentando ruas largas e retilíneas, mesmo sendo um plano irregular. Este fato pode ser explicado pela condição agropecuária da região, que pode ter caracterizado o início da ocupação - presença de fazendas e sítios dentro da própria cidade, possuindo, inclusive, uma reminiscência numa das ruas mais antigas - e/ou pelo caráter desenvolvimentista que marcou a virada do século para o município: a

passagem de distrito para cidade e a chegada da ferrovia, podendo ter sido presente uma tentativa de “embelezamento” do local.



Figura 3: Plano urbano de Bambuí/MG

Fonte: Google Earth

Com a chegada da ferrovia no início do século XX, Bambuí passou a ser considerada cidade do futuro, de importância crescente. Foram instalados cartório, agência postal e coletoria federal, além do telégrafo. A ferrovia chegou em 1910, contando, inclusive, com a passagem de diversos governadores do estado no município. Foram criadas escolas, o primeiro hospital e um cinema, antes mesmo da chegada de energia elétrica (SILVA, 2011). Juntamente com este surto de desenvolvimento, crescia também o latifúndio dos grandes fazendeiros do município, detentores do capital e grandes agentes por trás desse “desenvolvimento”.

Entretanto, após esse período, o município viu seu progresso diminuir gradativamente. Surgiram conflitos entre importantes famílias da elite bambuiense e os governos da ditadura Vargas e, posteriormente, da ditadura militar (SILVA, 2011). Além disso, a política rodoviária do governo Kubitschek diminuiu a importância regional da ferrovia. Atualmente, os dois grandes símbolos de progresso de Bambuí são a empresa Natucentro de produtos apícolas, o *campus* do

Instituto Federal de Minas Gerais e a Bambuí Bioenergia S/A, usina de etanol, grandes responsáveis pela migração para o município.

A passagem do Colégio Agrícola para Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET) e posteriormente para Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG) provocou profundas mudanças no espaço urbano de Bambuí. Foram implementados vários loteamentos em regiões que ainda não haviam sido urbanizadas para atender à demanda dos funcionários, professores e demais servidores que chegaram ao município para trabalhar no Instituto. Além disso, também foi implementado um modelo de produção do espaço urbano bastante controverso: os condomínios fechados.

Com a proposta de maior segurança, o modelo de condomínio fechado é uma moda no Brasil. No entanto, a existência deste tipo de empreendimento está em contradição com a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, lei nº 6.766 de 1979. Segundo o artigo terceiro desta legislação, os loteamentos não podem ser murados, pois suas vias de circulação devem estar articuladas com as vias oficiais já existentes na cidade. Além disso, estes loteamentos deverão apresentar áreas comunitárias, como espaços livres de uso público. Isto é fato, visto que os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, escoamento pluvial, abertura de vias, etc., são providos por órgãos públicos (BRASIL, 1979), mas na prática não acontece. Para Maricato (2008),

Moram em loteamentos fechados juízes, promotores do Ministério Público, autoridades de todos os níveis de governo. Eles usufruem privadamente de áreas verdes públicas e também vias de trânsito que são fechadas intramuros. Para viabilizar a privatização do patrimônio público, na forma de um produto irresistível ao mercado de alta renda, há casos de prefeituras e câmaras municipais que não titubearam em se mancomunar para aprovar leis locais que contrariam a lei federal. Ou seja, aprova-se uma legislação ilegal, bem de acordo com a tradição nacional de aplicação da lei de acordo com as circunstâncias e o interesse dos donos do poder (MARICATO, 2008).

A figura a seguir retrata a localização de loteamentos de alta renda e condomínios fechados em Bambuí/MG.

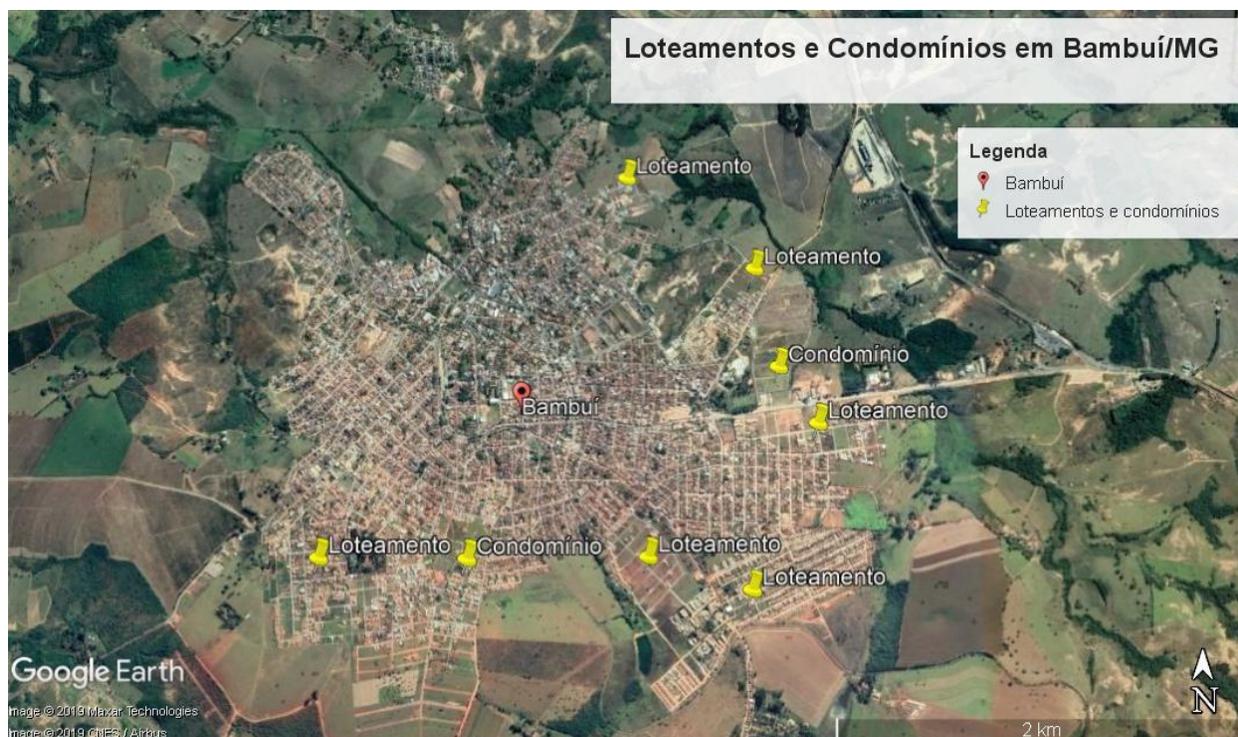


Figura 4: Loteamentos e condomínios em Bambuí/MG

Fonte: Google Earth. Destaques da autora

Certamente, o acesso à terra urbana nessas áreas não alcança a totalidade da população. Ali, foram realizadas obras de infraestrutura, como asfaltamento das vias e iluminação pública. Porém, a urbanização dessas áreas também se deu sem muito planejamento, de forma que a drenagem pluvial do centro da cidade, na parte mais baixa, não consegue suportar a carga de enxurrada proveniente dos novos loteamentos, nas partes mais altas, provocando alagamentos durante o período de chuvas. Quase todo o centro da cidade situa-se sobre córregos canalizados. Recentemente, uma parte de uma das principais avenidas cedeu, abrindo uma cratera ao lado de casas, lojas onde localiza-se, abaixo do asfalto, o córrego das Almas.

A Bambuí Bioenergia presente na cidade também pode ser considerada um agente de produção do espaço. Para a produção do etanol, a usina utiliza do método de arrendamento de terras na região para o plantio da cana de açúcar. Esse fato pode ser um agravante de êxodo rural, expulsando do campo, principalmente, os trabalhadores rurais que não são donos da terra, mas dependem do trabalho em fazendas. Além disso, no período de colheita, grandes grupos de pessoas são chamadas em Bambuí para promover o corte da cana, os chamados “bóias frias”. Esse grupo composto majoritariamente de pessoas de baixa renda, muitas vezes, acaba optando por continuar

na cidade. O município não possui nenhum tipo política pública que promova o auxílio a essas pessoas diretamente relacionadas com a indústria da cana de açúcar.

O município também apresenta três regiões compostas por moradias de interesse social, construídas em períodos diferentes, a mais recente, pelo programa Minha Casa Minha Vida.

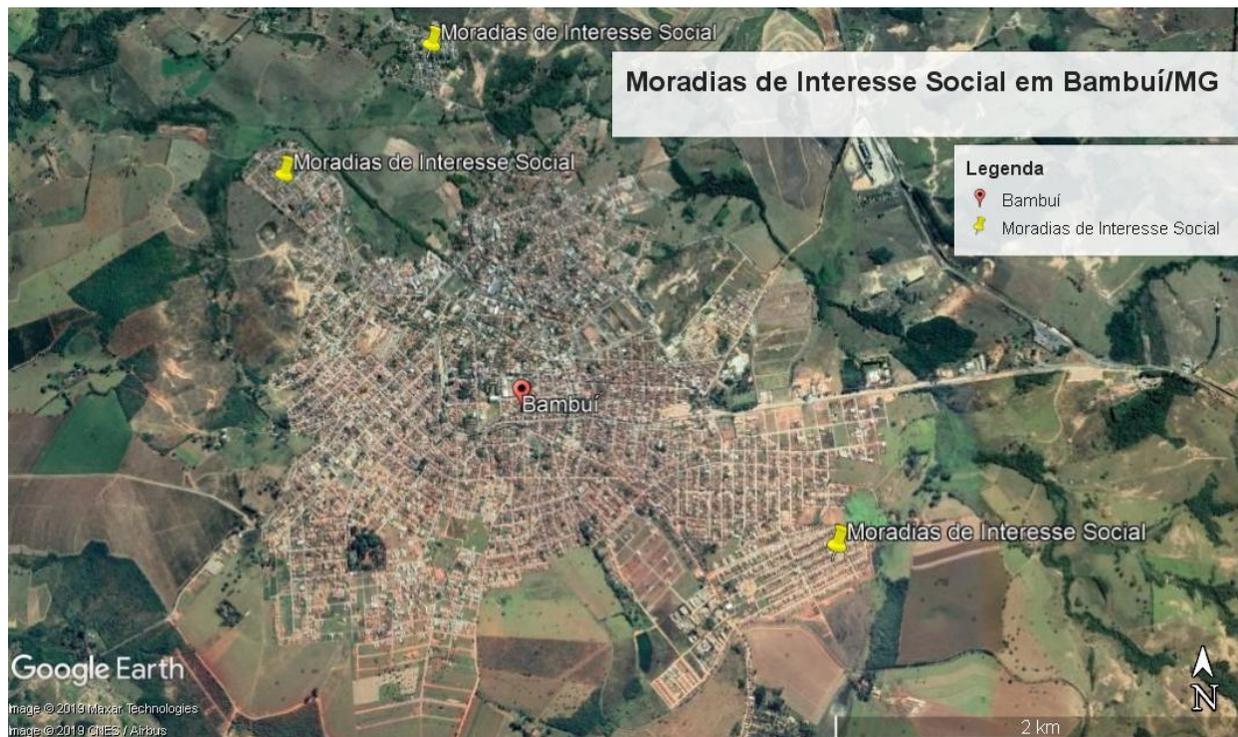


Figura 5: Localização das habitações de interesse social em Bambuí/MG

Fonte: Google Earth. Destaques da autora

### **CAPÍTULO III: A EFETIVIDADE DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO**

Souza (2008) afirma que, em meados da década de 1980, o conceito de Reforma Urbana passa a ter uma nova concepção:

conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (SOUZA, 2008).

Essa concepção de reforma urbana foi sistematizada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que surge nesse contexto e teve grande participação na elaboração da Constituição Federal de 1988. No entanto, o movimento e as emendas propostas por ele sofreram um esvaziamento, o que culminou nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal que, treze anos após a promulgação da mesma, teve a sua regulamentação por meio do chamado Estatuto da Cidade – Lei N. 10.257/2001. (SOUZA, 2008).

Apesar da importância da Lei e de sua construção coletiva, principalmente com os movimentos sociais urbanos, o Estatuto da Cidade, por si só, não é capaz de garantir o direito à cidade. Para Rodrigues (2004), o governo federal buscou manter-se distanciado das questões ligadas ao direito de moradia, transferindo diretamente para os municípios, na forma do planejamento urbano, as obrigações que constam na Constituição. O planejamento urbano, aqui, transforma-se na obrigatoriedade do Plano Diretor, pelo Estatuto da Cidade.

Para Bonduki (2000), a inserção dos estados e municípios na política urbana é algo positivo, mas o governo federal não pode deixar de desempenhar papel importante. Ele afirma que

Não resta dúvida de que a participação do município na formulação e implementação da política habitacional é positiva e muito bem-vinda. No entanto, ela não pode ser acompanhada da desresponsabilização do governo federal nesse campo, assim como exige do poder local a criação de uma base técnica, financeira, administrativa e política compatível com essa nova atribuição, superando o assistencialismo e o amadorismo que ainda predominam na maior parte dos municípios que atuam nesse âmbito (BONDUKI, 2000).

Segundo Rodrigues (2004), não há critérios definidos no Estatuto para avaliar quais propriedades urbanas cumprem ou não sua função social, impedindo em certa medida a aplicação

dos instrumentos de controle de uso e ocupação do solo. Deste modo, o Plano Diretor como é aplicado, reafirma o Estado capitalista, priorizando o mercado e omitindo instrumentos que tratem a moradia como valor de uso (RODRIGUES, 2004).

Para o entendimento da execução do Plano Diretor em Bambuí, foi realizada entrevista com uma participante do processo de elaboração da Lei 1.992/2007. Segundo ela, houve diversos chamamentos para que a população participasse das audiências (carros de som, anúncios nas rádios, etc) mas que, mesmo assim, o resultado foi uma baixa adesão. Ela afirmou que, na tentativa de minimizar esse problema, formaram-se representantes de áreas (educação, saúde, sociedade civil, entre outros) e estes representantes foram os participantes das audiências.

O número de audiências públicas foi reduzido: apenas duas audiências, uma no início do processo e outra no final (LIMA, 2016). Deste modo, a participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor de Bambuí foi virtual, já que, além da pouca adesão popular, os espaços abertos para a atuação dessa população foram restritos. Este fato é um problema, pois, segundo o Estatuto da Cidade, base para a elaboração dos planos diretores, a participação popular integral é um dos principais pressupostos para a legitimação de um plano diretor.

Ainda para a entrevistada, muitas das ações que constam no Plano Diretor de Bambuí foram realizadas ou inicializadas pela gestão que o aprovou. No entanto, após o período de eleição, a gestão seguinte não deu continuidade a essas ações. Isto é um modelo de confusão existente por parte das administrações públicas entre Plano Diretor e Plano de Governo, apresentada por Villaça (2005).

Por exemplo, a formação dos conselhos municipais, que só existiram naquele período. Outro exemplo, da política de saneamento básico: foram iniciadas as obras para implantação de aterro sanitário, estação de tratamento de esgoto e separação da drenagem pluvial do esgotamento sanitário, à época da aprovação do plano diretor. Entretanto, com o fim daquela gestão, essas obras também pararam e a cidade atualmente continua utilizando o despejo do lixo a céu aberto, por exemplo.

De acordo com as demais proposições apresentadas na Lei 1.992/2007 - Plano Diretor de Bambuí citadas neste trabalho, foi possível realizar um comparativo com o cenário atual da cidade. O documento traz a questão ambiental, além do saneamento básico, a ocupação das margens de córregos que cortam a cidade; a questão da mobilidade urbana, com a realização de algumas obras como um anel rodoviário no perímetro urbano e o transporte público; os instrumentos da política

urbana e a questão da gestão democrática (BAMBUÍ, 2007). Dentre estes apontamentos, poucas foram as ações pré-estabelecidas no Plano Diretor que foram colocadas em prática.

A questão do Zoneamento Urbano também apresenta alguns problemas. A figura seis representa as divisões do perímetro urbano de Bambuí em zonas:

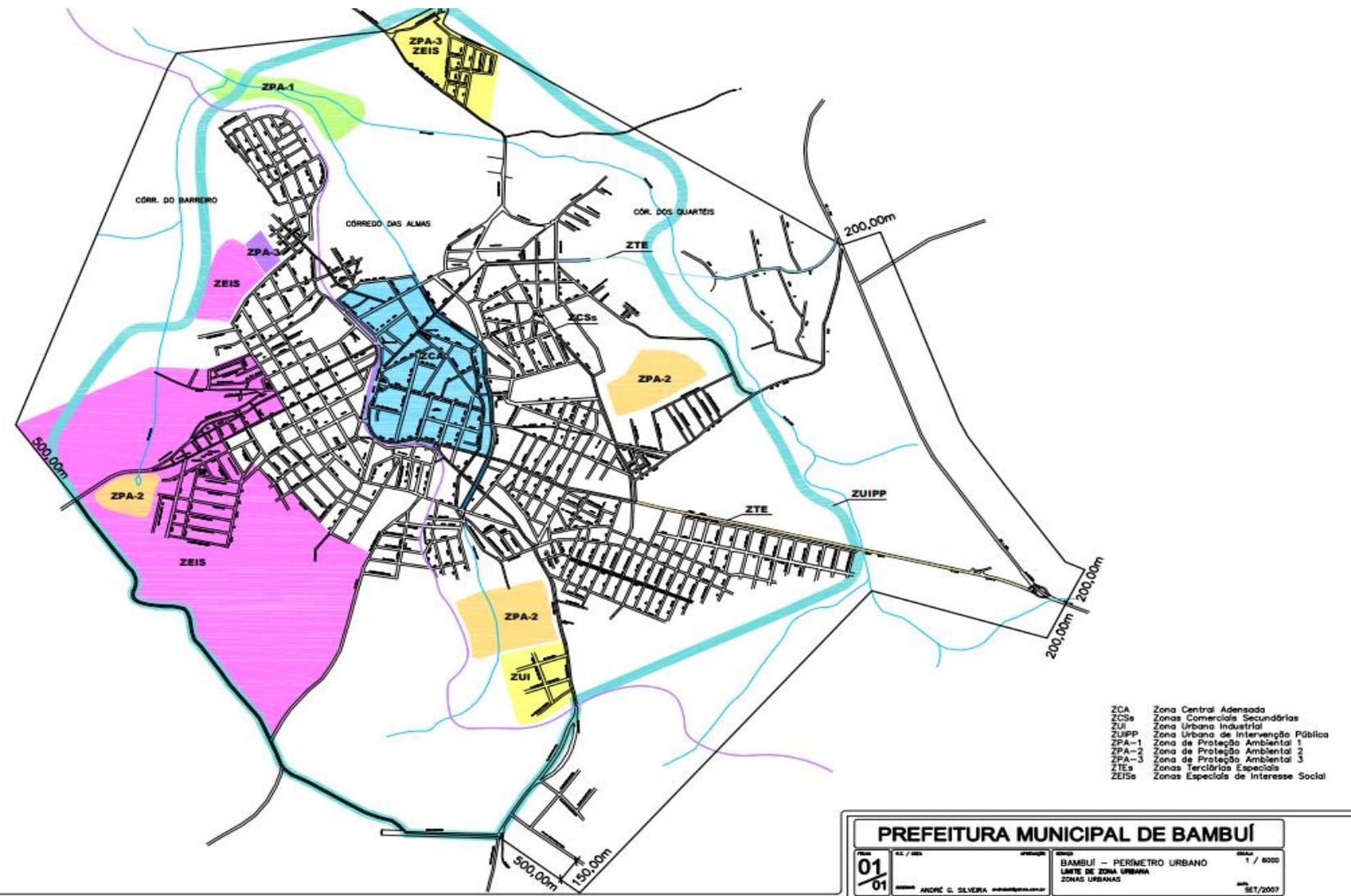


Figura 6: Zoneamento Urbano de Bambuí  
 Fonte: Plano Diretor de Bambuí

Para a compreensão de como divisão de zonas urbanas ocorreu em Bambuí na prática, doze anos após a implementação do Plano Diretor, foi utilizada a ferramenta gratuita *Google Earth Pro*, de modo a estabelecer comparações entre o mapa de zoneamento urbano e a ocupação do solo atual.

Analisando as imagens, foi possível estabelecer que nem todas as zonas urbanas apresentadas no Plano Diretor de Bambuí tiveram seus usos e objetivos respeitados. Em um dos pontos onde está localizada no Zoneamento a ZUIPP - Zona Urbana de Intervenção Pública Prioritária no Plano Diretor que, segundo a Lei 1.992/2007, estaria reservada para a construção de um anel viário na cidade, atualmente existe um condomínio fechado.



Figura 7: Localização da ZUIPP

Fonte: Google Earth. Destaques da autora.

O mapa de Zoneamento Urbano de Bambuí apresenta três Zonas de Proteção Ambiental: ZPAs. As áreas correspondentes à ZPA-1 e ZPA-3 estão desocupadas, conforme indicado no Plano Diretor. Porém, as áreas correspondentes à ZPA-2 foram quase todas loteadas e ocupadas, conforme mostra a figura oito.



Figura 8: Zona de Proteção Ambiental

Fonte: Google Earth. Destaques da autora

Também estão presentes no mapa de Zoneamento de Bambuí duas áreas correspondentes à ZTE - Zona Terciária Especial. Segundo o Plano Diretor, estas áreas estão “destinadas ou ocupadas por usos terciários, equipamentos de interesse coletivo de grande porte e indústrias não poluentes de pequeno porte e médio porte licenciadas em nível municipal” (BAMBUÍ, 2007). Entretanto, as duas áreas reservadas para esta zona foram ocupadas como condomínio e loteamento.



Figura 9: Localização da Zona Terciária Especial

Fonte: Google Earth. Destaques da autora

Por último, três regiões foram reservadas para Zona Especial de Interesse Social - ZEIS. O município já possuía duas áreas de moradias de interesse social anteriores à elaboração do Plano Diretor. Porém, as duas regiões reservadas para este fim tiveram diferentes usos: uma continua desocupada e na outra localiza-se um loteamento de alto padrão. As casas do programa Minha Casa Minha Vida, que são posteriores à elaboração do Plano Diretor foram construídas em outro ponto da cidade que não coincide com a ZEIS.

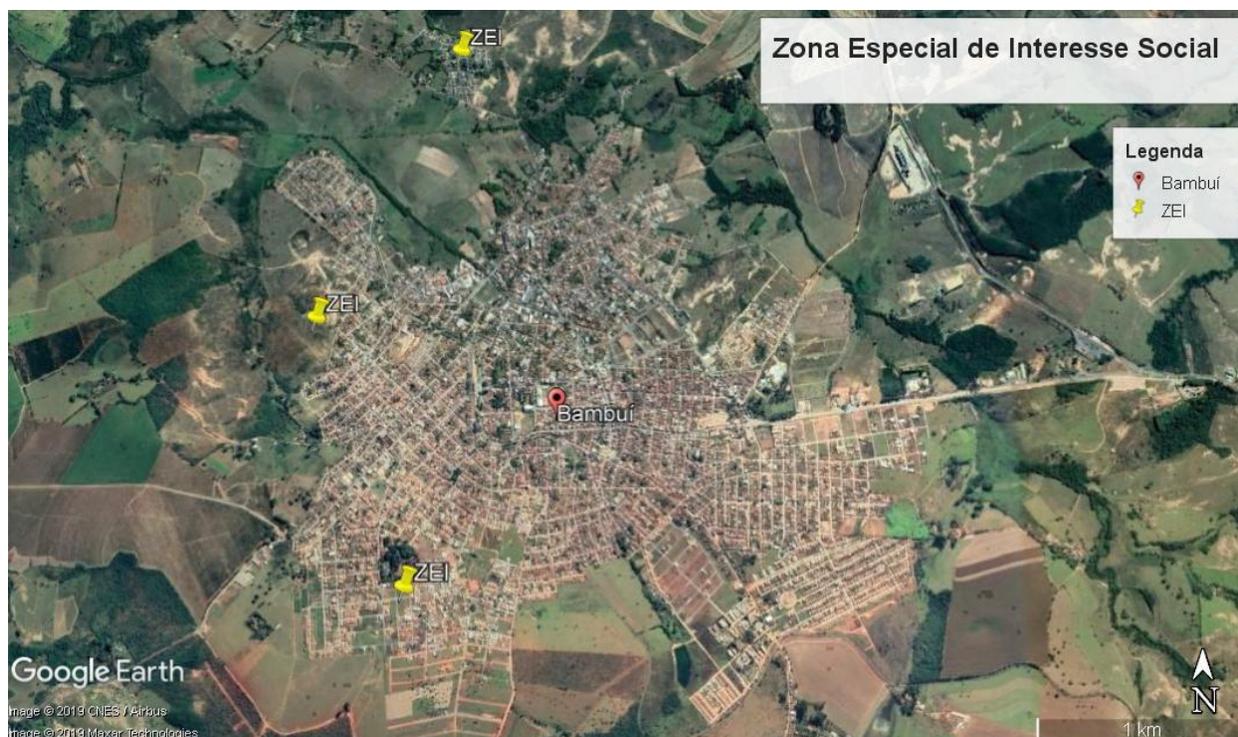


Figura 10: Localização da ZEIS

Fonte: Google Earth. Destaques da autora

Deste modo, o Zoneamento de Bambuí existe, mas não é colocado em prática. Como já dito, o Zoneamento apresentado no Plano Diretor de Bambuí é básico e simples, não possuindo aspectos como taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento (BAMBUÍ, 2007). Este fato também é um complicador, já que dificulta a ação da prefeitura no controle do parcelamento do solo e o direito de construção.

Na prefeitura de Bambuí, foram procurados representantes das Secretarias de Obras e da Fazenda, além de representante do gabinete para sanar dúvidas a respeito do Plano Diretor do Município. Durante as conversas, os representantes demonstraram pouquíssimo conhecimento em relação à existência do plano diretor e ao seu conteúdo, sendo dito pelo representante da Secretaria de Obras, inclusive, que nunca utilizou o plano diretor para tomar nenhuma medida dentro da secretaria.

Isto levanta um questionamento acerca da real obrigatoriedade do Plano Diretor. Villaça (2005) questiona se o cumprimento das diretrizes do Plano Diretor “é mera sugestão que os prefeitos podem ou não acatar ou é impositivo?” (VILLAÇA, 2005). Se é uma imposição, muitos

prefeitos estão descumprindo a lei sem que possam ser julgados. Se é uma sugestão, os planos diretores perdem o sentido. Para o autor, não existe necessidade de se criar uma lei para não ser cumprida (VILLAÇA, 2005).

A prefeitura de Bambuí já não possui nenhum documento ou ata de reuniões relativos ao processo de elaboração do seu Plano Diretor. Além disso, a Lei 1.992/2007, que estabelece o Plano Diretor Municipal não está disponível para consulta da população.



Figura 11: Portal da Transparência do site oficial da prefeitura de Bambuí

Fonte: <https://www.bambui.mg.gov.br/>

Se, para Souza (2011), o planejamento só é eficiente caso haja monitoramento da sociedade, como o Plano Diretor Municipal pode ser efetivo se a população não tem acesso nem mesmo à legislação?

Como já citado por Villaça (2005), os planos diretores definem ações apenas para o poder público e não para o poder privado. Este fato pode ser perigoso, principalmente em cidades pequenas, como Bambuí, que de seus três grandes agentes econômicos e de produção do espaço, dois são do setor empresarial/industrial. Para Carlos (2005), existem duas vertentes que se propõe a resolver os problemas urbanos: a gestão empresarial e a gestão democrática. A primeira, remontando ao neoliberalismo, baseia-se na concepção de uma cidade competitiva como proposta para o desenvolvimento local. A segunda, baseando-se na cidadania, também não consegue superar a reprodução capitalista (CARLOS, 2005).

Para Villaça (2005), “a ilusão do plano diretor decorre do abismo que separa o seu discurso da prática da administração municipal e da desigualdade que caracteriza nossa realidade política e econômica”. Deste modo, a cidade se mantém como refém do capital, incapaz de superar as mazelas causadas pelo mercado e pela desigualdade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível considerar que, doze anos após sua elaboração, o Plano Diretor Participativo de Bambuí/MG não foi efetivo. Seu processo de construção teve baixa participação popular, o que, por si só, já coloca em questão um plano diretor participativo. Ademais, a administração municipal apenas seguiu as orientações do Plano Diretor durante o período em que a gestão que o elaborou estava na prefeitura (2005-2008), enquanto as gestões seguintes o tiveram apenas como sugestão, ou ainda, como constatado durante as observações, desconheciam a sua existência.

Além de todas as críticas realizadas sobre a efetividade dos planos diretores no país, aqui a problemática localiza-se, também, dentro das prefeituras. Como já citado por Villaça (2005), o Plano Diretor é confundido muitas vezes com Plano de Governo, de forma que as gestões que se seguem ao processo de elaboração optam por não seguir este modelo de planejamento, por estar vinculado à gestão anterior. Além disso, faltam técnicos qualificados dentro das prefeituras, onde os cargos nas secretarias e outros órgãos são preenchidos por meio de acordos e não por qualificação.

O Plano Diretor deve ser acompanhado de outras legislações que auxiliem no seu cumprimento (Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias, Orçamentos Anuais) (DI MAURO E GOMES, 2017). No entanto, essas legislações são cotidianamente ignoradas. Em Bambuí/MG, não existe Lei de Uso e Ocupação do Solo, por exemplo, legislação que também trata da ocupação do espaço. Neste município só existe um Código de Obras, Lei nº 666, datada de 1977.

Segundo o Estatuto da Cidade, os municípios devem revisar seus planos diretores a cada dez anos (BRASIL, 2001). Bambuí/MG tem dado início ao processo de Revisão do Plano Diretor, já tendo passado dois anos do prazo estabelecido. É esperado que, após este processo, também sejam revisadas (ou elaboradas) as demais legislações necessárias para o ordenamento do solo e para o cumprimento da política urbana no município, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Para Di Mauro e Gomes (2017), a efetividade dos planos diretores depende, também, da identificação e mobilização dos segmentos responsáveis pela produção do espaço no município. Para os autores, é preciso alcançar o entendimento dos interesses de todos estes segmentos, se eles são legítimos ou não. Porém, essa caracterização é ignorada durante a elaboração dos planos diretores.

O problema da efetividade do Plano Diretor portanto, não é restrito à Bambuí/MG. França (2016) afirma que, dos municípios de até 20 mil habitantes, a maioria no país, apenas 18,3% possuem Plano Diretor. Desta forma, a legislação urbanística não é capaz de alcançar a totalidade do país, mesmo estando presente na Constituição Federal. Assim, o direito à cidade e o cumprimento da função social da mesma não são garantidos de forma categórica.

Ainda assim, algumas medidas também mostram um avanço na busca pela efetivação do Plano Diretor. O Tribunal de Justiça de São Paulo declarou, em outubro de 2019, inconstitucional qualquer lei de planejamento urbano municipal que não for precedida de estudos técnicos e participação social em sua elaboração (RABELLO, 2019). Esta decisão destaca, mais uma vez, a importância da participação popular durante a construção de planos diretores.

É preciso considerar que o Estatuto da Cidade como está definido e as atribuições do Plano Diretor não conseguem alcançar os objetivos almejados no início de sua formulação. É preciso que se elaborem legislações que considerem o caráter político do espaço. O planejamento das cidades, portanto, também precisa ser político.

Entretanto, muito falta para a conquista do direito à cidade e para assegurar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. É fato que é preciso planejar. Mas mais do que isso, é preciso construir um planejamento que supere o capitalismo e contrarie o sistema, e que se encontre formas de tornar efetivo este planejamento, inserindo a participação da população de forma concreta e real.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAMBUÍ. *Lei nº 1.992 de 7 de novembro de 2007*. Institui o Plano Diretor do Município de Bambuí.

BAMBUÍ. *Site Oficial da Prefeitura de Bambuí*. Disponível em: <https://www.bambui.mg.gov.br/>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

BRASIL. *Decreto-lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

BRASIL. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. *Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BONDUKI, N. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

CARLOS, A. F. A. *O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade*. São Paulo: FFLCH, 2007.

CIDADES, IBGE. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/bambui/panorama>> Acesso em 28 de maio de 2019.

CORREA, R. L. *Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão*. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Orgs) *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011.

CUCOLO, E., RESENDE, T. *Governo Propõe Extinção de Pequenos Municípios sem Capacidade para se Manterem*. Matéria da Folha de S. Paulo. Publicado em novembro de 2019.

DI MAURO, C., A.; GOMES, G., C. *Bases Legais e Institucionais de Planos Diretores Municipais: exemplos no Triângulo Mineiro, Minas Gerais, Brasil*. Cadernos de Geografia nº 36 - 2017. Coimbra, FLUC - pp. 47-62.

FRANÇA, I. S. *Planejamento Urbano e Participação Social em Cidade Média: a revisão do Plano Diretor de Montes Claros-MG*. GeoTextos, vol. 12, nº 2. Dezembro de 2016. pp. 107-134.

HARVEY, D. Palestra proferida na Tenda da Reforma Urbana. Belém: Fórum Social Mundial. 2009. Disponível em: <http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/275/258>. Acesso em 30 de outubro de 2019.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2011.

\_\_\_\_\_. *Reflexões sobre a política do espaço*. In: Espaço e política. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. pp 58-78.

LIMA, W. G. *Plano Diretor Participativo de Bambuí – MG: uma análise sob a ótica da Cidadania Deliberativa e da Gestão Social*. Palmas, TO. Dissertação (Mestrado Acadêmico), UFT, 2016.

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. *O Nó da Terra*. In: Revista Piauí. 21. Folha de S. Paulo. Jun 2008.

MOMBEIG, P. *Estudo geográfico da cidade*. In: Novos Estudos de Geografia Humana Brasileira, Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1957 pp 33/67.

RABELLO, S. *TJ-SP confirma a inconstitucionalidade de todas as leis urbanísticas feitas sem participação social e estudos técnicos prévios*. Matéria do Blog A Sociedade em Busca do seu Direito. Publicado em outubro de 2019.

RODRIGUES, A. M. *Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço*. Cadernos Metrôpole, nº 12, pp 9-25, 2º sem. 2004.

\_\_\_\_\_. *Políticas Públicas: FGTS e Planos Diretores – Conteúdos e Significados*. Cidades, volume 9, nº 16. 2011.

SANTOS, M. *Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia*. 6ª ed. 1ª reimp. São Paulo: Editora da USP, 2012.

SANTOS, M. *O Espaço do cidadão*. 7 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SILVA, L. J. *Bambuí nas Trilhas da Picada de Goiás: Pamplona, Quilombolas e o Povoamento do Campo Grande*. Contagem - MG. Santa Clara Editora, 2011. 370p.il.

SILVA, R. C. C. *Desafios e tendências para o Estudo das Cidades Pequenas em Geografia: breves notas*. Trabalho de Conclusão (Graduação - Geografia), Universidade Federal de São João del Rei, 2018.

SOUZA, M. L. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SPOSITO, M. E. B. *A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais*. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Orgs) *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011.

VILLAÇA, F. *As Ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2005.

WHITACKER, A.; MIYAZAKI, V. (2012). *O estudo das formas da cidade no âmbito da Geografia Urbana. Apontamentos metodológicos*. Revista de Geografia e Ordenamento do Território, n.º 2 (Dezembro). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. Pág. 307 a 327.