



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

O PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E OS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS
DA REGIÃO SUDOESTE DE MINAS GERAIS

Mauro Ferreira (FESP-UEMG) - mauroferreira52@yahoo.com.br

Arquiteto, Professor do curso de Engenharia Civil da FESP-UEMG

O Plano de Desenvolvimento Regional e os Planos Diretores dos Municípios da Região Sudoeste de Minas Gerais

Resumo

O trabalho apresenta o relato do processo de elaboração e revisão dos Planos Diretores Participativos e sua integração com o Plano de Desenvolvimento Regional realizado pela Fundação de Ensino Superior de Passos, unidade agregada da Universidade do Estado de Minas Gerais, em um conjunto de municípios de pequeno e médio porte da região sudoeste do estado de Minas Gerais, associados através do Consórcio Intermunicipal do Médio Rio Grande – CIMEG, localizados na bacia hidrográfica do rio Grande e no entorno do reservatório da usina hidrelétrica de Peixotos, pertencente a Furnas. Os Planos Diretores tinham como perspectiva, além do planejamento e a organização territorial de cada um dos municípios participantes do consórcio e da participação social em sua elaboração e implementação, também a integração intermunicipal, materializada no desenvolvimento de um conjunto de projetos e ações de interesse comum que consolidassem um Plano de Desenvolvimento Regional.

Introdução

Desde a promulgação do Estatuto da Cidade, lei federal que regulamentou o capítulo de Política Urbana da Constituição Federal, ocorreu uma retomada da elaboração de Planos Diretores em grande escala nas cidades brasileiras, a partir da exigência que o Plano Diretor deveria estar aprovado até outubro de 2006, em mais de 1600 municípios do país, aqueles com mais de 20 mil habitantes ou situados em regiões metropolitanas ou ainda, em áreas consideradas de preservação ambiental.

O Ministério das Cidades, apoiado nas Resoluções do Conselho das Cidades (a de nº 25, de 18 de março de 2005, que estabeleceu orientações quanto à forma de elaboração, implementação e execução dos Planos Diretores e condições de obrigatoriedade de elaboração pelos municípios e de nº 33, de 01 de julho de 2005, que definiu orientações e recomendações quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor), já vinha se movimentando no sentido de apoiar os municípios tecnicamente para realizar os Planos Diretores.

Neste sentido, o Ministério das Cidades elaborou uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando a elaboração e implementação dos Planos Diretores Participativos. Foi neste momento de visibilidade, mobilização e difusão das ideias e instrumentos presentes no Estatuto da Cidade que se tornou possível levar adiante um proposta cuja percepção já era latente e quase consensual nas lideranças públicas regionais do sudoeste mineiro, representados na Associação Microrregional dos Municípios do Médio Rio Grande – AMEG: a necessidade de planejar as cidades e a região, em busca do desenvolvimento regional sustentável, que passaria pelo planejamento do espaço territorial dos seus municípios. Este processo de planejamento deveria levar em conta uma visão participativa e coletiva do desenvolvimento e a integração regionais, principal motivação que levou a AMEG à montagem de uma proposta para elaborar um Plano de Desenvolvimento Regional – PDR, com a participação dos dezessete municípios associados e, de forma concomitante, elaborar e revisar os Planos Diretores Participativos – PDPs de dez dos municípios que compõem a associação que ainda não possuíam o plano ou necessitavam de sua revisão, a maioria situados no entorno do reservatório formado pela águas do rio Grande da Usina Hidrelétrica Marechal Mascarenhas de Moraes, pertencente a Furnas Centrais Elétricas S.A..

A discussão do tema e a elaboração da proposta no âmbito da AMEG tiveram seu início e prosperou mais fortemente a partir do conhecimento pela direção da entidade da experiência levada a efeito em região próxima pela Associação dos Municípios do Lago de Furnas – ALAGO em 2006, que resultou na elaboração dos Planos Diretores dos 52 municípios do entorno do lago de Furnas, em Minas Gerais (FERREIRA e CARDOSO, 2007).

Os recursos para o desenvolvimento da proposta da AMEG foram viabilizados através da Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Estado de Minas Gerais – SEDRU. Como a AMEG, por ser uma associação de direito privado, não poderia receber diretamente recursos públicos, a própria SEDRU sugeriu e apoiou tecnicamente a criação de um Consórcio Intermunicipal dos Municípios do Médio Rio Grande – CIMEG, com a finalidade específica de elaborar o Plano de Desenvolvimento Regional e os Planos Diretores Participativos municipais. O consórcio foi criado em apenas dois meses pelos municípios participantes da AMEG e os recursos para financiamento do projeto foram liberados pela SEDRU ainda no final de 2008. O CIMEG decidiu dividir o projeto em três frentes: o grupo composto pelos oito municípios onde haveria a elaboração dos Planos Diretores Participativos (Capetinga, Cássia, Claraval, Delfinópolis, Fortaleza de Minas, Itaú de Minas, Pratápolis e São Tomás de Aquino), o grupo de dois municípios onde haveria apenas sua revisão (Ibiraci e São Sebastião do Paraíso) e um terceiro grupo que integraria os dezessete municípios da AMEG para elaborar o PDR.

Através de processo licitatório (carta-convite), o CIMEG contratou a Fundação de Ensino Superior de Passos – FESP, unidade agregada à Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG, com o objetivo de desenvolver a metodologia e o acompanhamento técnico de todo o processo de elaboração e revisão nos municípios envolvidos, bem como do Plano de Desenvolvimento Regional. A FESP-UEMG organizou uma equipe multidisciplinar para atuar no projeto, envolvendo professores das áreas de arquitetura, planejamento urbano e regional, administração, jurídica, ambiental, social e econômica, bem como estudantes de graduação dos cursos de engenharia e serviço social. Foi estabelecida também uma parceria da FESP-UEMG com o Núcleo de Tecnologia de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – NUTAU-USP, para transferir metodologias de planejamento urbano e regional, como estratégia para transferir tecnologia e ampliar o conhecimento científico e tecnológico local.

Quadro 1 – Municípios participantes do Plano de Desenvolvimento Regional - PDR

| Município | População | Dimensão (Km²) |
|---|------------------|----------------------------------|
| Capetinga | 7.154 | 267 |
| Capitólio | 7.634 | 522 |
| Carmo do Rio Claro | 19.480 | 1065 |
| Cássia | 17.067 | 644 |
| Claraval | 4.295 | 211 |
| Delfinópolis | 6.698 | 1375 |
| Fortaleza de Minas | 3.837 | 219 |
| Guapé | 13.152 | 935 |
| Ibiraci | 11.023 | 599 |
| Itaú de Minas | 14.551 | 154 |
| Passos | 102.765 | 1339 |
| Piumhi | 30.984 | 902 |
| Pratápolis | 8.653 | 214 |
| São João Batista do Glória | 6.828 | 553 |
| São José da Barra | 6.701 | 313 |
| São Sebastião do Paraíso | 61.838 | 822 |
| São Tomás de Aquino | 6.934 | 278 |
| Total da População e Área de abrangência do PDR | 329.594 | 10412,0 |

Fonte: CIMEG

Quadro 2 – Municípios participantes da Elaboração do Plano Diretor Participativo

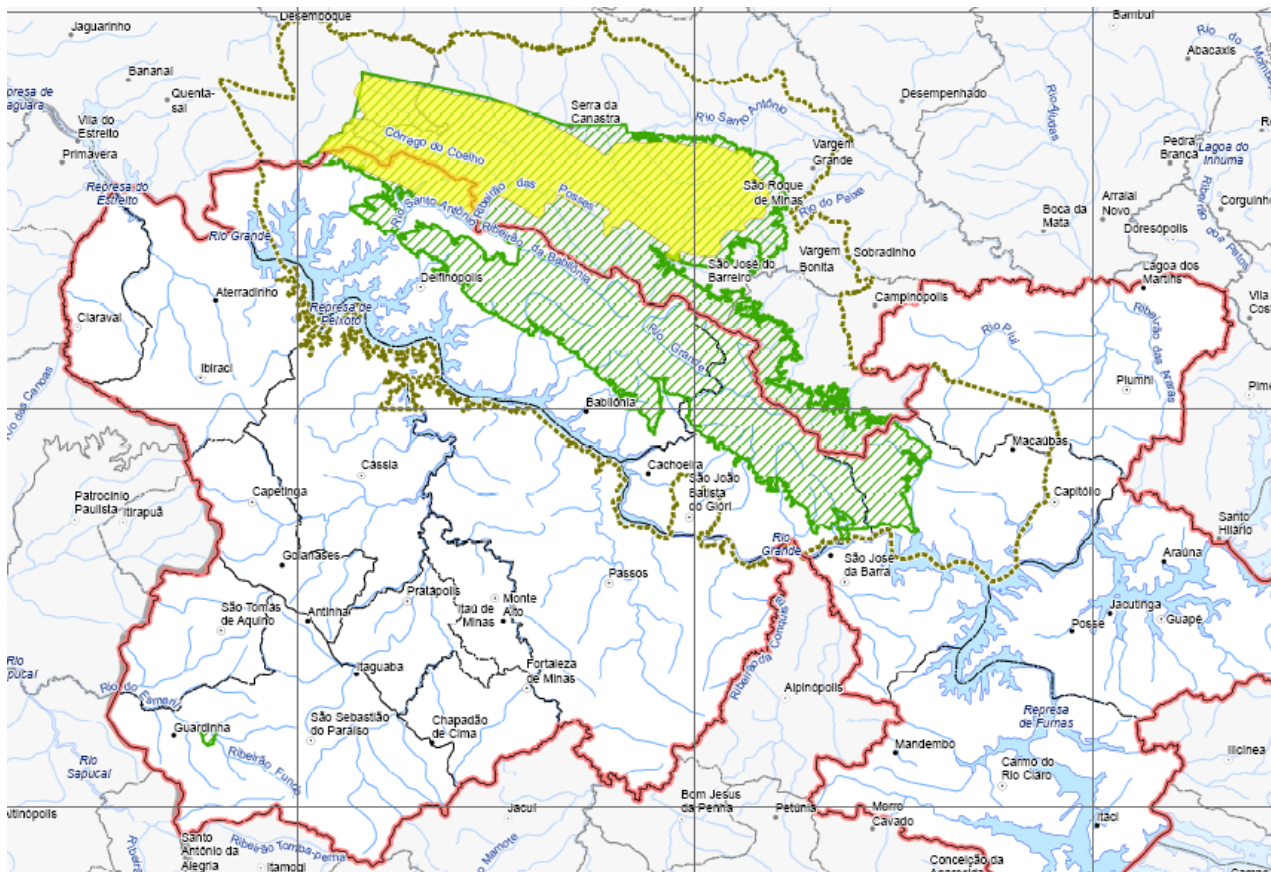
| Município | População (Habitantes) | Dimensão (Km²) |
|--|-------------------------------|----------------------------------|
| Capetinga | 7.154 | 297,6 |
| Cássia | 17.067 | 645,7 |
| Claraval | 4.295 | 211,3 |
| Delfinópolis | 6.698 | 1382,5 |
| Fortaleza de Minas | 3.837 | 220,7 |
| Itaú de Minas | 14.551 | 153,3 |
| Pratápolis | 8.653 | 214,9 |
| São Tomás de Aquino | 6.934 | 278,4 |
| Total da População e Área de abrangência | 69.189 | 3404,4 |

Fonte: CIMEG

Quadro 3 – Municípios participantes da Revisão do Plano Diretor Participativo

| Município | População (Habitantes) | Dimensão (Km ²) |
|--|------------------------|-----------------------------|
| Ibiraci | 11.023 | 600,5 |
| São Sebastião do Paraíso | 61.838 | 822 |
| Total da População e Área de abrangência | 72.861 | 1422,5 |

Fonte: CIMEG



Mapa 1 – Municípios participantes do Plano de Desenvolvimento Regional da AMEG. Fonte: CIMEG

Objetivos

O Termo de Referência elaborado pelo CIMEG para construir o Plano de Trabalho, a partir da orientação técnica fornecida pela SEDRU, tinha por objetivos, especificamente, os seguintes pontos:

- Reforçar a capacidade de gestão territorial e urbana, por meio da elaboração/revisão de PDPs para os Municípios de Capetinga, Cássia, Claraval, Delfinópolis, Fortaleza de Minas, Ibiraci, Itáú de Minas, Pratápolis, São Sebastião do Paraíso e São Tomás de Aquino com base nos princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

- Elaborar PDR abrangendo, além dos anteriores, os municípios de Capitólio, Carmo do Rio Claro, Guapé, Passos, Piumhi, São José da Barra e São João Batista do Glória, totalizando dezessete municípios.
- Estimular a gestão democrática por meio de processos participativos no planejamento e na gestão municipal, apoiando dez municípios localizados na região do Médio Rio Grande, visando a elaboração ou revisão de PDPs;
- Estimular a associação e cooperação entre municípios nos processos de planejamento e gestão urbana e territorial;
- Estimular a organização de rede de apoio técnico, jurídico e social, difundindo práticas de gestão, elaboração/revisão e implementação dos PDPs, segundo princípios do Estatuto da Cidade;
- Apoiar as Prefeituras, instituições locais e segmentos da sociedade civil, para que pudessem compreender e apoiar a elaboração dos planos diretores e contribuir para o aperfeiçoamento do planejamento e da gestão territorial;
- Articular ações de elaboração de PDPs com as demais ações de ordenamento territorial, no âmbito da Bacia Hidrográfica.

Embora não contivesse uma nova visão de elaboração do Plano Diretor, a metodologia proposta buscava, como na experiência dos municípios de Manduri e Cruzília (STEPHAN et alii, 2009, p. 2), “uma ação conjunta e de cooperação intermunicipal”, na medida em que a elaboração concomitante dos Planos Diretores e do Plano de Desenvolvimento Regional poderia servir como alavanca para a ampliação do associativismo e desembocasse no desenvolvimento de ações e projetos que reunissem os vários municípios da região cujos interesses comuns fossem vislumbrados, para além dos limites estritamente municipais, pois “várias ações do Plano Diretor repercutem no âmbito microrregional ou no contexto regional e devem ser planejadas e articuladas de forma cooperada entre o conjunto de municípios” (FREITAS, C.G.L., 2007, p. 119).

Aspectos Metodológicos

A elaboração e revisão dos Planos Diretores Participativos e do Plano de Desenvolvimento Regional, nos termos definidos pelo contrato celebrado entre a FESP-UEMG com o CIMEG pautou-se por um permanente exercício do protagonismo das ações de planejamento e de discussão pelos próprios interessados nos municípios, procurando atrair ao processo

especialmente setores da sociedade civil tradicionalmente aliados dos processos políticos locais, no sentido de contribuir para ampliar a sua capacidade de pensar o desenvolvimento local e regional, planejar, democratizar e programar de fato a política urbana a ser construída, nos termos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.

Neste sentido, o Plano de Trabalho exigia a necessidade de estabelecer um processo de participação e capacitação permanentes para que o planejamento local pudesse ter continuidade durante e após a aprovação do Plano Diretor (conceitos presentes em BUENO, 2007, FERREIRA, 2007 e STEPHAN, 2009). Assim, o trabalho inicial consistiu em estabelecer formas de debate e de interlocução permanentes com um Núcleo Gestor – NG constituído em cada localidade, que foram criados com representantes do poder público e da sociedade civil local de forma paritária, que deveriam conduzir o processo de participação e também para selecionar, pactuar e definir estratégias destinadas a superar os entraves para o desenvolvimento urbano e rural do município, sem perder de vista as questões regionais surgidas ao longo da elaboração do PDP e do PDR.

Atendendo o Plano de Trabalho aprovado pelo CIMEG, o desenvolvimento das atividades nos municípios se realizou em etapas, que se iniciaram com uma leitura da realidade municipal. Neste sentido, os problemas, conflitos e potencialidades locais deveriam ser delineados pela equipe técnica, bem como junto aos moradores. A leitura técnica foi realizada a partir de levantamento de dados secundários, entrevistas com gestores públicos e privados e pesquisas de campo, buscando identificar e mapear aspectos relacionados aos condicionantes e potenciais físico-ambientais, à estrutura fundiária, às características e distribuição da população, à capacidade de infraestrutura instalada, ao sistema viário, transporte e mobilidade existente, ao patrimônio cultural e natural e população tradicional, à legislação vigente, às atividades econômicas, às tendências e vocações para o desenvolvimento sustentável do município e da região e, também, avaliar a capacidade institucional e técnica do município, seus entraves e desafios.

Para sensibilização e mobilização da comunidade, algumas estratégias foram utilizadas para possibilitar a ação participativa, destacando-se o lançamento público do processo de elaboração do Plano Diretor em todos os municípios, o acompanhamento do processo pelas equipes técnicas locais, a Constituição de um *Núcleo Gestor - NG* formado por representantes do poder executivo, legislativo, judiciário, da sociedade civil organizada e do *Grupo Executivo* (equipe técnica da FESP-UEMG e da prefeitura local), o uso intensivo de meios de comunicação disponíveis em cada cidade, como inserções em emissoras de rádio, carro de som, faixas de rua, cartilhas, cartazes e panfletos e a capacitação por meio de oficinas dos diversos segmentos sociais (formadores de opinião) e os delegados (representantes eleitos nas audiências), dentre outros.

Esta estratégia deveria possibilitar, dentre outros aspectos, habilitar diferentes segmentos sociais para a compreensão conceitual e a utilização dos instrumentos jurídicos e urbanísticos do Estatuto da Cidade, a mobilização da comunidade através da escola e outros segmentos organizados da comunidade local, para levantar informações sobre a cidade e a região a partir da percepção dos próprios moradores das cidades.

No entanto, a definição pelo Executivo dos participantes do Núcleo Gestor em cada município frustrou em parte a desejada e ampla participação social, na medida em que havia uma mediação prévia entre a prefeitura e os setores da sociedade civil representados no NG, geralmente apoiadores políticos ou pouco críticos do governo municipal. Embora na maioria dos municípios houvesse um trabalho bastante razoável de divulgação das atividades do PDP e do PDR, o controle do processo permaneceu exclusivamente nas mãos do Executivo.

O Inventário Preliminar, etapa referente ao levantamento inicial das informações e dados existentes no município, possibilitou mensurar em que nível de organização se encontrava o município e, conseqüentemente, quais as ações que deveriam ser executadas visando a produção das informações necessárias à elaboração do Plano Diretor.

Assim, foram analisadas a Lei Orgânica de todos os municípios, as leis municipais vigentes que tratavam do perímetro urbano, parcelamento do solo e Códigos de Obras. Simultaneamente, em visitas periódicas da equipe técnica da FESP-UEMG às localidades, em conjunto com os Núcleos Gestores locais, foram sendo levantados os dados urbanos disponíveis, envolvendo aspectos territoriais, físico-ambientais, atividades econômicas, uso e ocupação do solo, regularização fundiária, evolução histórica da cidade e do território, inserção regional do município, mobilidade urbana e circulação, caracterização e distribuição da população e seus movimentos, dinâmica e infra-estrutura, bem como mapas, cadastros e informações disponíveis em entidades ou empresas públicas como o IBGE, EMATER e COPASA.

Foram analisados também estudos recentes elaborados pelas municipalidades, como o Plano Decenal de Educação (em todos os municípios), levantamentos do patrimônio cultural, Planos Municipais de Saúde, Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Canastra (localizado em área que abarca vários municípios da região) e Planos Municipais de Turismo.

Houve um grande esforço da equipe técnica e dos Núcleos Gestores locais em produzir os materiais técnicos, já que apenas três municípios (Ibiraci, Itaú de Minas e São Sebastião do Paraíso) possuíam secretaria ou organismo específico de planejamento. As poucas informações estavam dispersas, principalmente por falta de cultura e de institucionalização do planejamento nas administrações municipais. A reduzida importância do IPTU como fonte de recursos em quase todos os municípios (a exceção é São Sebastião do Paraíso)

torna a sua expressão apenas contábil, não existiam mapas integrados nem plantas de valores atualizadas à dinâmica imobiliária local.

Também o processo de expansão urbana, principalmente dos municípios situados às margens do lago da usina hidrelétrica (como Cássia, Delfinópolis e Ibiraci), não tem sido acompanhado de um esforço de planejamento e fiscalização, pois se constatou que o processo de ocupação das margens do lago para o turismo, através de empreendimentos imobiliários e hoteleiros, não tem como contrapartida a preocupação com a infraestrutura necessária à sua sustentabilidade ambiental.

A sistematização do material colhido produziu um relatório inicial que continha um mapeamento preliminar e dados gerais sobre o município. Os materiais de suporte físicos inicialmente disponíveis, especialmente a cartografia, eram bastante precários: apenas São Sebastião do Paraíso, Itaú de Minas, Fortaleza de Minas e Cássia possuíam mapas digitalizados atualizados de sua sede da zona urbana e dos demais aglomerados urbanos e nenhum deles possuía mapas atualizados e com informações topográficas do território municipal. Estes materiais foram produzidos pela FESP-UEMG, possibilitando à Prefeitura ter uma ferramenta de planejamento (todos os mapas foram elaborados em arquivos eletrônicos, do tipo AutoCAD e GIS) que possibilita sua permanente atualização pela própria equipe local.

Apenas na área da Educação, a exigência legal de ter um plano decenal de Educação obrigou as prefeituras a um esforço para definir diretrizes gerais e um processo de planejamento e discussão sobre o tema, consolidado no Plano Decenal aprovado por lei recente em todos os municípios. Nas demais áreas, poucos são os instrumentos de planejamento já consolidados.

Com base no relatório técnico, passou-se à discussão dos pontos identificados na chamada Leitura Técnica, no sentido de confrontá-la com a realidade dos moradores. A idéia inicial de buscar também usar as redes sociais estabelecidas na sociedade civil organizada, como associação de moradores, entidades de classe, ONGs, entidades profissionais, sindicatos e igrejas, dentre outros, na realização de encontros preparatórios e debates regionais, foi prejudicada pela reduzida capacidade de mobilização e capilaridade social das instituições da sociedade civil existentes, em boa medida muito dependentes dos governos locais.

Apesar disso, as oficinas e reuniões realizadas nas diferentes localidades não foram improdutivas, na medida em que raramente a população havia sido convidada ou convocada anteriormente para qualquer tipo de manifestação sobre as políticas públicas locais e pôde fazê-la sem restrições. Ocorria também alguma confusão quanto ao objeto do debate, uma vez que aconteceram reuniões sobre o Plano Diretor local e também sobre o Plano de Desenvolvimento Regional, que foram agrupadas em quatro municípios (Passos, São Sebastião do Paraíso, Piumhi e Cássia).

Para além da mera formalidade legal, os processos realizados procuraram dar operacionalidade à exigência democrática de controle público, aliando o máximo de participação possível à eficiência técnica.

Nos encontros foram utilizadas metodologias participativas de planejamento, com técnicas de moderação, visualização e participação. Toda sistematização e compartilhamento das informações da realidade do município, importante para a definição dos eixos estratégicos do planejamento local, foram didaticamente apresentada em mapas temáticos.

Em relação ao levantamento físico-territorial, a experiência consolidada da equipe e o contato direto com a realidade dos municípios participantes, de características razoavelmente diversificadas, geraram uma estruturação básica de conteúdos, assim organizada:

- Base Territorial de Planejamento: foram construídos ou adequados os mapas e plantas solicitados pelo trabalho. Nesta fase propôs-se, ainda, a regionalização do Município, a ser adotada de forma unificada por todos os órgãos e instituições envolvidos com a questão urbana.
- Ocupação e Expansão Urbana: foram abordadas as questões da ocupação e expansão do território, no nível macro, contemplando as variáveis principais e os processos mais evidentes e determinantes identificados, neste âmbito. Neste momento, foi desenvolvida uma discussão específica acerca do perímetro urbano do município, onde foram avaliados os impactos e condicionantes decorrentes deste princípio legal para um desenvolvimento urbano equilibrado e a localização de áreas expressivas sem regularização fundiária, em especial nos pequenos bairros rurais e nas margens do lago do reservatório de Peixotos.
- Macrozoneamento: não só em razão da obrigatoriedade definida pelas instruções do Ministério das Cidades, com relação à elaboração de macrozoneamento de uso e ocupação do solo para todos os municípios, nos planos diretores, este processo demandou parte significativa das discussões e estudos da equipe de trabalho, independentemente do porte de cada cidade atendida. A proposta de macrozoneamento, abrangendo toda a extensão dos municípios, é, sem dúvida, estratégica para os destinos das cidades e para sua inserção regional. Pode-se discutir a relevância deste instrumento de planejamento, em municípios de pequeno porte, porém a experiência vivenciada demonstrou que o macrozoneamento se tornou importante mesmo para cidades pequenas, como forma de corrigir processos e tendências ainda em instalação e, portanto, passíveis de intervenção e redirecionamento e também para aplicar Estudos de Impacto de Vizinhança - EIV, já

que se constatou a existência freqüente de conflitos de uso ocasionados por atividades que se encontram disseminadas pela malha urbana, como pequenas oficinas de veículos, bares e restaurantes com som ao vivo.

- **Legislação Urbanística:** a equipe técnica levantou e analisou, à luz das referências vigentes, toda a legislação urbanística disponível em cada município. A partir desta análise, foi definido o desenho básico do arcabouço legal demandado por cada realidade verificada. O dimensionamento adequado desta legislação foi fundamental para sua eficiência e aplicabilidade, e não variou substancialmente, de município para município, até porque seu porte é parecido e sua realidade urbana basicamente atrelada à economia rural são bastante semelhantes. A proposta final do Plano Diretor incluiu diretrizes básicas para reformulação ou elaboração dos conteúdos mínimos de uma legislação urbanística completa, contemplando normas para obras, posturas, uso e ocupação do solo, parcelamento do solo, meio ambiente e normas sanitárias. Em relação ao Meio Ambiente, foram definidas diretrizes para organização do território com base nas variáveis ambientais levantadas e nos principais conflitos identificados. Na proposta final, são relacionados instrumentos legais, institucionais e operacionais compatíveis com as demandas e recomendados estudos e planos específicos, em especial com respeito ao zoneamento ambiental.
- **Infra-estrutura Urbana e Rural:** constituiu-se um rol de ações e programas voltados para atendimento às demandas gerais de infra-estrutura identificadas em cada município e levantadas, principalmente, nas reuniões com a comunidade. Neste âmbito foram contempladas intervenções relacionadas com circulação urbana, esgotamento sanitário e pluvial, pavimentação, coleta, tratamento e destinação final de resíduos e outros.
- **Equipamentos Públicos:** foram priorizados os investimentos públicos em equipamentos de uso coletivo, na área de saúde, educação, cultura, segurança, esporte e lazer, transporte e outros, com ênfase no estudo de localização e reserva de áreas para usos específicos, tais como terminais rodoviários, cemitérios, matadouros, etc.
- **Habitação:** conteúdo que, embora com estreita interface com os órgãos municipais de ação social, demanda recursos técnicos e financeiros de porte significativo, sendo tratado, desta forma, de maneira compartilhada entre o bloco socioeconômico e o físico territorial.

Nas audiências públicas regionais, os moradores conheceram e priorizaram os pontos de intervenções, bem como a aplicação dos instrumentos recomendados. Além disso, foram eleitos os delegados da Conferência da Cidade, que receberam apoio teórico-metodológico para sua efetiva participação. Cada município estabeleceu seu próprio critério para eleição dos delegados.

Todo o processo de construção participativa dos planos diretores culminou na elaboração do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor, que foi entregue formalmente à Câmara Legislativa Municipal e suas propostas, após transformação em lei, deverão ser inseridas nos próximos orçamentos de cada município. Nas Conferências da Cidade, apontou-se a necessidade de manter a mobilização da população interessada no processo de discussão do PDP e uma comissão de acompanhamento do processo de transição do documento-guia, versão didática, para a versão jurídica, em formato de lei. Depois de entregue o anteprojeto de lei, esse grupo poderá acompanhar sua análise até sua aprovação pela Câmara Municipal (até o momento, três planos foram aprovados pelas Câmaras Municipais).



Figura 1: Leitura Comunitária Cássia



Figura 2: Leitura Comunitária Itaú de Minas



Figura 3: Leitura Comunitária Pratápolis



Figura 4: Leitura Comunitária Ibiraci



Figura 5: Material Produzido na leitura Comunitária em Ibiraci



Figura 6: Leitura Comunitária Fortaleza de Minas

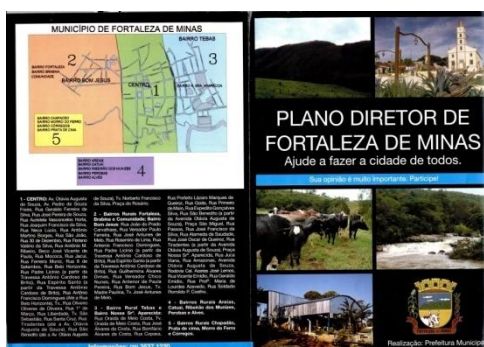


Figura 7: Material para divulgação

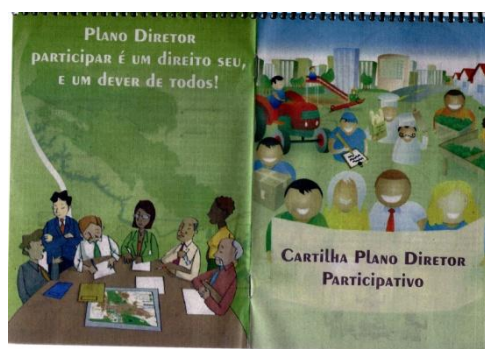


Figura 8: Material para divulgação

Fotos: FESP-UEMG

Todas as atividades públicas do processo de elaboração do Plano Diretor produziram uma ata e um registro escrito dos principais tópicos e proposições surgidas no processo de discussão. Todo o material produzido nestas oficinas, reuniões e audiências foi sistematizado e disponibilizado no site eletrônico da AMEG (www.ameg.org.br), permitindo livre acesso aos munícipes interessados, embora o grau de acessibilidade às informações seja prejudicado pela reduzida oferta de programas públicos de inclusão digital nestas localidades. Todas as atas das reuniões e audiências foram aprovadas e arquivadas pelos Núcleos Gestores, como comprovantes do processo democrático de discussão.



Figura 9: Reunião Núcleo Gestor Pratápolis



Figura 10: Reunião Núcleo Gestor Delfinópolis

Considerações sobre o Processo de Elaboração e Implementação do Plano de Desenvolvimento Regional e dos Planos Diretores

A futura gestão dos planos dependerá, certamente, para além da participação popular, também de recursos humanos capacitados e infraestrutura. Isso depende de um sistema de planejamento e informações atualizado sobre o município e seu território que se verificou atomizado, descentralizado ou inexistente, não há qualquer vislumbre de uma integração setorial nas prefeituras, desafio que o PDP terá que superar para viabilizar as propostas surgidas.

Quanto à gestão do PDR, o principal entrave é a inexistência de um nível de governo específico para cuidar do planejamento regional, que tenha condições legais para levar adiante o conjunto de 54 propostas elencadas e pactuadas nas diversas dimensões do desenvolvimento da região, incluindo ações nos âmbitos institucional, ambiental, econômico e social, na medida em que “outro importante avanço no PDR Médio Rio Grande/MG foi o estabelecimento de metas regionais e de seus respectivos indicadores de aferição, mostrando que já existe preocupação sustentável com prazos e exeqüibilidade” (MYRRHA, 2009, p. 112), estabelecidos em condições de avaliar sua vinculação às metas de desenvolvimento, credibilidade, periodicidade e representatividade.

A dificuldade para obter mapas atualizados ou dados cadastrais demonstra a necessidade de efetuar um esforço coordenado para suprir deficiências estruturais da gestão territorial, especialmente nas questões físicas, que vão da drenagem urbana, abastecimento de água e esgoto tratados, resíduos sólidos e sobre a zona rural. Paradoxalmente, embora o IPTU tenha contribuição aquém de suas possibilidades como fonte de receita própria, o cadastro imobiliário de edificações e terrenos particulares estão em condições razoáveis de atualização e manutenção. O problema que se apresenta, porém, é a Planta Genérica de

Valores, (bastante desatualizada em quase todos os municípios), pois não se vislumbra disposição política de modificar o quadro encontrado, por suas possíveis implicações negativas perante a população, por conta de eventual aumento de impostos.

Outro aspecto relevante é a falta de fiscalização em todo o território local, em parte decorrente da ausência de legislação municipal própria. Revelou-se necessária em todos os municípios, a inclusão no PDP de regras para obras e parcelamento do solo autoaplicáveis, pois muitas das questões levantadas nos debates se relacionavam a dificuldades para definir limites entre o público e o privado, decorrentes de problemas de vizinhança ou ocupação indevida do espaço público, que pode ser resolvida sem grandes conflitos havendo uma legislação atualizada e permanente fiscalização. O mesmo se refere aos parcelamentos do solo, onde as obrigações dos empreendedores se confundem com as do poder público local, gerando necessidade de investimentos públicos em infraestrutura incompatíveis com sua capacidade de suporte.

Foi incorporada a todos os PDPs a necessidade de implantar o Estudo de Impacto de Vizinhança, incluindo sua obrigatoriedade para loteamentos (indispensável na regulação da ocupação sustentável das margens da represa do lago de Peixotos), bem como de bares e clubes que utilizem som, motivo também de debates sobre os limites de uso e ocupação do solo.

Ao definir claramente os limites da zona urbana e de expansão urbana de todas as regiões urbanas, além de estabelecer um macrozoneamento de uso e ocupação do solo, até então inexistente ou inefetivo, tornou autoaplicáveis uma legislação própria e atualizada sobre a implantação e aprovação de novas obras particulares e parcelamento do solo.

A participação popular no processo decisório nos municípios ainda é incipiente, pois não há uma cultura consolidada de participação junto ao poder público. A proposta de um Conselho da Cidade para fazer a gestão dos Planos é um elemento central da proposta dos Planos Diretores, embora sua operacionalização dependa de um processo permanente de capacitação e envolvimento da sociedade civil.

Um dos elementos centrais do processo foi a discussão sobre os instrumentos urbanísticos, ambientais e tributários disponíveis, principalmente a partir do Estatuto da Cidade, sua espacialização no território municipal e urbano, quando necessária, e a sua adequação à realidade local, pautada pelas dificuldades apontadas em etapas anteriores, de insuficiência e/ou ausência de recursos humanos qualificados ou infraestrutura adequada na prefeitura.

É relevante salientar que, durante todo o processo, a FESP-UEMG procurou pautar sua intervenção pela insistência em capacitar os participantes e demonstrar a necessidade do município utilizar os instrumentos urbanísticos e tributários disponíveis de maneira realista, dentro das condições e da realidade local, atentando sempre para os objetivos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, sem criar expectativas ou

demandas administrativas para as quais a municipalidade não possui condições concretas de enfrentar no horizonte temporal do Plano Diretor, de dez anos.

Após o fechamento do texto-guia do projeto de lei e dos mapas pertinentes, foi convocada a audiência, denominada *Conferência da Cidade*, através de publicação oficial na imprensa, emissão de convites individuais a cada um dos delegados eleitos nas audiências regionais e publicidade nas emissoras de rádio. Cada um dos delegados recebeu previamente uma cópia impressa da minuta, para a *Conferência*. Com base no texto-guia, foi discutido o projeto de lei que, após emendas e supressões, teve o texto aprovado para encaminhamento ao chefe do Executivo, no sentido de transformar a proposta em projeto de lei e enviá-lo à Câmara Municipal.

Após a *Conferência da Cidade*, em conjunto com o Núcleo Gestor, discutiram-se as diretrizes para inclusão das propostas do Plano Diretor Participativo no processo orçamentário municipal e no seu planejamento, incluindo-se as Leis do Plano Plurianual (PPA), de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentária Anual (LOA). Definiu-se que a inclusão das propostas do Plano Diretor no orçamento municipal, após a aprovação da Lei do PDP pela Câmara Municipal, deve ser precedida de uma priorização pelo Conselho da Cidade e pelo Executivo Municipal, na medida em que as diretrizes consideram um horizonte de dez anos para aplicação do Plano.

Os Programas, de acordo com a legislação, são instrumentos de organização da atuação governamental. Articulam o conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, visando a solução de um problema ou o atendimento de necessidade ou demanda da sociedade. Serão necessários incluir os seguintes Programas nos PPAs, cujas metas, indicadores e projetos devem ser previamente discutidos e definidos pelo Conselho da Cidade:

- Programa de Modernização da Legislação Urbanística e Tributária

Inclui a necessidade de melhorar as condições de fiscalização do uso e ocupação do solo urbano, elaborar os projetos de lei de parcelamento do solo e código de obras do município, de implantação do Estudo de Impacto de Vizinhança, implantação do IPTU progressivo na macrozona sujeita a edificação e/ou urbanização compulsória;

- Programa de Melhoria Urbana

Inclui a viabilização de novos acessos à zona urbana da sede durante o processo e melhoria da malha rodoviária municipal, elaboração do Plano de Defesa Civil, de melhoria da drenagem e pavimentação das zonas urbanas com calçamento poliédrico, de melhoria da sinalização viária de trânsito, de melhoramento das calçadas;

- Programa de Melhoria Habitacional

Inclui a elaboração do Plano Local de Habitação Social, regularização fundiária para população de baixa renda nas Zonas de Interesse Social, em especial nos aglomerados urbanos isolados da sede;

- Programa de Saneamento Ambiental

Inclui desenvolver parques lineares ao longo dos cursos d'água urbanos, recuperação paisagística dos córregos urbanos, elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico com a institucionalização da coleta seletiva, soluções de drenagem urbana e rural, destinação adequada dos resíduos sólidos, construção do sistema de tratamento de esgotos (ETE) da sede, bairros e povoados;

- Programa de Desenvolvimento Econômico e Social

Inclui elaborar Planos de Desenvolvimento de Turismo Ecológico, estabelecer regras e implementar as zonas de desenvolvimento turístico, melhorar o escoamento da produção agrícola, estruturar o sistema de informações municipais, melhorar o sistema de transportes visando a integração regional.

Bibliografia

BRASIL. **Plano Diretor Participativo: guia pra a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Ministério das Cidades. Brasília: Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2004.

BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, R. Orgs. **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007

FERREIRA, M. (coord.). **Caminhos Geraes: proposta para o desenvolvimento sustentável da Região do Médio Rio Grande**. Passos: Edifesp, 2009.

FERREIRA, M. e CARDOSO, E. M. **Experiência de apoio técnico à construção dos Planos Diretores Participativos de cinco municípios de Minas Gerais pela FESP-UEMG**. Blumenau: Anais do Seminário de Avaliação das Experiências em Planos Diretores Participativos e de Regularização Fundiária, 2007.

FREITAS, C G. L. (coord.). **Planos Diretores Municipais: integração regional estratégica – roteiro metodológico**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitare, 7)

MYRRHA, M.A.L. **A Problemática do Planejamento Regional: o caso da região do médio Rio Grande**. Dissertação de Mestrado. Campinas: Unicamp, 2009.

ROLNIK, R. et alii. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2002

SCHULT, S.I.M., SIEBERT, C.A.F., SOUZA, L.A. (orgs.). **Experiências em planejamento e gestão urbana: planos diretores participativos e regularização fundiária**. Blumenau: Edifurb, 2010.

STHEPAN, Í. et alii. **Participação popular e cooperação intermunicipal: os Planos Diretores de Cruzília e Minduri MG.**

www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq100/arq100_03.asp, acesso em 9/9/2010

STHEPAN, Í. **Plano Diretor de Viçosa: avanços e limitações.**

www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp393.03.asp, acesso em 9/9/2010