



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Escola Politécnica
Programa de Engenharia Urbana

Tainá França Verona

**PLANEJAMENTO URBANO EM CIDADES MÉDIAS: UM ESTUDO DE
SITUAÇÃO DE DIVINÓPOLIS/MG**

Rio de Janeiro
2020



UFRJ

PLANEJAMENTO URBANO EM CIDADES MÉDIAS: UM ESTUDO DE SITUAÇÃO DE DIVINÓPOLIS/MG

Tainá França Verona

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, da Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientadora: Prof^a. Gisele Silva Barbosa, D.Sc.

Rio de Janeiro
2020

Ficha Catalográfica

Verona, Tainá França.

Planejamento urbano em cidades médias: um estudo de situação de Divinópolis/MG/ Tainá França Verona. – 2020.
115 f.

Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) –
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola Politécnica,
Programa de Engenharia Urbana, Rio de Janeiro, 2020.

Orientador: Gisele Silva Barbosa, D.Sc.

1. Planejamento urbano. 2. Cidades médias. 3. Estatuto das
cidades. 4. Urbanização. I. Barbosa, Gisele Silva. II.
Universidade Federal do Rio de Janeiro. Escola Politécnica. III.
Título.



UFRJ

PLANEJAMENTO URBANO EM CIDADES MÉDIAS: UM ESTUDO DE SITUAÇÃO DE DIVINÓPOLIS/MG

Tainá França Verona

Orientadora: Prof^a. Gisele Silva Barbosa, D.Sc.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, da Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Aprovada pela Banca:

Presidente, Prof^a. Gisele Silva Barbosa, D.Sc. PEU/UFRJ

Prof^a. Patrícia Regina Drach, D.Sc. PROURB/PEU/UFRJ

Prof^a. Angela Maria Gabriella Rossi, D.Sc. PEU/UFRJ

Rio de Janeiro RJ - Brasil
Fevereiro de 2020

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Professora Gisele Silva Barbosa, por sua orientação atenciosa e paciente desde o início. Obrigada à Universidade Federal do Rio de Janeiro pela oportunidade de aprimoramento intelectual e acadêmico. E a todos os professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, que compartilham seus saberes e experiências e promoveram discussões essenciais para a formação do conhecimento e senso crítico essencial a nosso campo profissional.

Um agradecimento especial aos amigos e colegas que me acompanharam nessa jornada em busca do grau de Mestre em Engenharia Urbana e cujas conversas e companhias foram imprescindíveis para o amadurecimento e desenvolvimento desse trabalho. E principalmente aos queridos Renata Botelho, Clerismar Fernandez, Fernando Perez e Mauro Jonas pelos almoços alegres e pelo excelente grupo para os trabalhos e artigos das disciplinas.

Obrigada à parte carioca da família que me acolheu tão bem por tantos meses. Rosimeire, Marcos, Luiza e, sobretudo, Camila e Raul sem vocês a estadia no Rio não seria a mesma!

Agradeço todo o apoio e incentivo incondicional da minha família, meus pais Flávia e Albano e minha irmã Eloá, e dos meus queridos amigos de Divinópolis e da UFMG. Vocês foram a base que me permitiu chegar até aqui.

RESUMO

VERONA, Tainá França. **Planejamento urbano em cidades médias: um estudo de situação de Divinópolis/MG**. 2018. 115f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

A urbanização vem ocorrendo sem qualquer controle efetivo e o planejamento urbano falho vem criando cada vez mais problemas como a poluição, precariedade de sistemas de drenagem e de transporte coletivo, exclusão social, entre outros. O planejamento e a gestão urbana tem sido assuntos muito discutidos nos últimos anos, principalmente com a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003. O Estatuto regulamentou muitos instrumentos importantes para garantia do direito à cidade igualitário e da função social da moradia. Porém todos esses instrumentos devem ser aplicados por cada município, de acordo com o que é previsto em seu plano diretor. O plano diretor se tornou então o principal meio utilizado para promover o desenvolvimento urbano nas cidades brasileiras e é através das diretrizes e instrumentos previsto nele que o poder público municipal combate os principais problemas urbanos presentes em seu território. A expansão urbana no Brasil por muito se concentrou capitais, principalmente da região Sudeste. Porém ao longo das últimas décadas o número de cidades médias no país tem aumentado e seu destaque dentro das redes urbanas em que estão inseridas vem crescendo. As redes urbanas, cadeia de cidades interligadas entre si através de fluxo de pessoas, mercadorias e serviços, têm sido muito estudadas nos últimos tempos e percebe-se a importância do conhecimento do posicionamento de cada local para compreensão completa da realidade e, desse modo, promover um planejamento urbano mais efetivo. O presente estudo tem como objetivo compreender como a questão do planejamento urbano é tratado nas cidades médias. Para tanto, foi realizado um estudo de situação da cidade de Divinópolis/MG com intuito de perceber como os instrumentos previstos do Estatuto das Cidades são utilizados atualmente e sua influência do processo de expansão urbana.

Palavras-chave: Planejamento Urbano, redes urbanas, Cidades médias, Divinópolis

ABSTRACT

VERONA, Tainá França. **Planejamento urbano em cidades médias: um estudo de situação de Divinópolis/MG**. 2018. 115f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

Urbanization has been taking place in Brazil without any effective control and flawed urban planning has been creating more and more problems such as pollution, precarious drainage and public transport systems, social exclusion, among others. Urban planning and has been widely discussed in recent years, mainly with the approval of the Statute of Cities in 2001 and the creation of the Ministry of Cities in 2003. The Statute regulated many important instruments to guarantee the right to a city with more equality and the social function of the property. However, all these instruments must be applied by each municipality, according to what is fixed in its master plan. The master plan became an important mean to promote urban development in Brazilian cities and it is through the its guidelines and instruments that the municipal public fight against the urban problems. The urban expansion in Brazil was for a long time concentrated in the capitals, mainly in the Southeast region. However, over the last few decades the number of medium-sized cities in the country has increased and their prominence within the urban networks has been growing. Urban networks are a chain of cities interconnected with each other through the flow of people, goods and services and it has been extensively studied in recent years. There is much importance in knowing the positioning of each city within its network for a complete understanding of how its reality is perceived and, thus, promote more effective urban planning. This study aims to understand how the issue of urban planning is treated in medium-sized cities. Thereby, a situation study of the city of Divinópolis / MG was carried out in order to understand how the Statute of Cities' instruments are currently used and their influence on the urban expansion process.

Palavras-chave: urban planning, urban network, medium-sized cities, Divinópolis

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas da elaboração de um plano diretor	33
Figura 2 - Mapa da rede urbana brasileira	40
Figura 3 - Região de Influência de Belo Horizonte	43
Figura 4 - Mapa das cidades médias brasileiras	52
Figura 5 - Localização de Divinópolis no Estado de Minas Gerais.	55
Figura 6 - Localização de Divinópolis na meso e microrregiões de Minas.	56
Figura 7 - Rios que banham o município de Divinópolis.	58
Figura 8 - Regiões administrativas de Divinópolis	60
Figura 9 - Território contemplado pelo Plano Urbanístico de Antônio Olímpio de Moraes	65
Figura 10 - Distribuição dos empreendimentos MCMV de acordo com a renda do entorno	67
Figura 11 - Imagens de satélite de Divinópolis em diferentes anos	79
Figura 12 - Mapa Divinópolis em 1990	80
Figura 13 - Mapa Divinópolis em 2000	81
Figura 14 - Mapa Divinópolis em 2010	83
Figura 15 - Mapa Divinópolis em 2019	84
Figura 16 - Mapa do Resultado da Monitoria Simples 1990 x 2000	85
Figura 17 - Mapa do Resultado da Monitoria Simples 2000 x 2010	86
Figura 18 - Mapa do Resultado da Monitoria Simples 2010 x 2019	87
Figura 19 - Mapa do Resultado da Monitoria Simples 1990 x 2019	88
Figura 20 - Mapa do resultado da Monitoria Múltipla 1990 x 2000	90
Figura 21 - Localização do Aeroporto, Mata do Noé e Rua Bom Sucesso na região Sudeste de Divinópolis	91
Figura 22 - Mapa do resultado da Monitoria Múltipla 2000 x 2010	93
Figura 23 - Localização da Av. Paraná e das instituições importantes da Região Sudoeste	94
Figura 24 - Localização da Rodoviária e da região dos Shoppings na região Noroeste	96
Figura 25 - Localização do bairro Belo Vale na região Oeste	98
Figura 26 - Mapa do resultado da Monitoria Múltipla 2010 x 2019	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dimensões do planejamento urbano e seus aspectos	21
Tabela 2 - Número de municípios e população nos censos demográficos de 1970 a 2010	50
Tabela 3 - Evolução da População em Divinópolis desde 1991	57
Tabela 4 - Participação de Divinópolis no PIB da microrregião	61
Tabela 5 - Resultado da assinatura do mapa de Divinópolis em 1990	80
Tabela 6 - Resultado da assinatura do mapa Divinópolis em 2000	81
Tabela 7 - Resultado da assinatura do mapa Divinópolis em 2010	82
Tabela 8 - Resultado da assinatura do mapa Divinópolis em 2019	83
Tabela 9 - Resultado da monitoria dos mapas de Divinópolis de 1990 e 2000	85
Tabela 10 - Resultado da monitoria dos mapas de Divinópolis de 2000 e 2010	85

Tabela 11 - Resultado da monitora dos mapas de Divinópolis de 2010 e 2019	87
Tabela 12 - Resultado da monitora dos mapas de Divinópolis de 1990 e 2019	88
Tabela 13 - Resultado da Monitoria Múltipla 1990 x 2000	89
Tabela 14 - Resultado da Monitoria Múltipla 2000 x 2010	92
Tabela 15 - Resultado da Monitoria Múltipla 2010 x 2019	99

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Períodos do estudo das redes urbanas	36
Quadro 2 - Etapas do processo de urbanização de Divinópolis.....	64
Quadro 3 - Item sobre legislação urbana da pesquisa MUNIC - 2018 de Divinópolis	71
Quadro 4 - Regulamentação dos Instrumentos de política urbana na legislação de Divinópolis.....	72

SUMÁRIO

1	Introdução	12
1.1	Objetivo Geral	14
1.2	Objetivos Específicos	14
1.3	Justificativa	15
1.4	Metodologia	15
1.5	Estrutura da dissertação	16
2	Planejamento e Gestão Urbano	18
2.1	Planejamento e gestão como conceitos	18
2.1.1	Histórico do Planejamento urbano no Brasil	23
2.2	Legislação Urbana no Brasil	25
2.2.1	Estatuto das Cidades	25
2.2.2	Plano Diretor	29
3	Rede Urbana e a importância das cidades médias	35
3.1	Conceito de Rede Urbana	35
3.1.1	A rede urbana brasileira	40
3.1.2	A posição de Divinópolis na rede urbana	42
3.2	Cidades Médias	44
3.2.1	As cidades médias dentro da rede urbana	48
3.2.2	Cidades médias no Brasil	50
4	Base diagnóstica - Estudo de situação: Divinópolis/MG	54
4.1	Caracterização do município	54
4.1.1	Localização do município	54
4.1.2	Aspectos demográficos	56
4.1.3	Aspectos territoriais	57
4.1.4	Breve contexto histórico	59
4.1.5	Regiões administrativas	59
4.1.6	A cidade no contexto da microrregião	61
4.1.7	Levantamento histórico da urbanização	63
4.1.8	Legislação urbana atual	68

5	Análises e Resultados	78
5.1	Resultados e análise da expansão urbana a partir de 1990	78
5.1.1	Resultado de dados por Geoprocessamento	78
5.1.1.1	Assinatura Ambiental	78
5.1.1.2	Monitorial Ambiental Simples	84
5.1.1.3	Monitoria Ambiental Múltipla	89
6	Considerações e Recomendações	101
7	Referências Bibliográficas	107
	ANEXOS	115

1 Introdução

Ao longo do século XX, o Brasil se urbanizou de forma acelerada e não planejada. O país passou de uma população predominantemente rural, cerca de 70% rural nos anos 1940, para um país extremamente urbanizado, com mais de 80% dos habitantes vivendo em cidades na última década (IBGE, 2010).

O crescimento súbito das cidades brasileiras sem o devido desenvolvimento das infraestruturas e, por muito tempo, concentrado nas capitais dos estados – mais especificamente na região Sudeste, nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro – criou espaços urbanos precários e gerou situações de extrema exclusão social.

Atualmente, as cidades brasileiras, especialmente as inseridas nas regiões metropolitanas, sofrem com problemas como: violência, transporte coletivo de má qualidade, congestionamentos, poluição do ar e água, inundações causadas por sistemas de drenagem insuficientes e ocupação das margens dos rios, moradias precárias, acesso reduzido a direitos básicos (saúde, educação, lazer, entre outros). Muitas dessas questões poderiam ser mitigados se a ocupação do espaço urbano fosse ordenada de maneira apropriada e o planejamento urbano fosse efetivo em considerar a cidade de forma sistêmica.

A partir dos anos 1970, o processo de urbanização começou a apresentar características diferentes das apresentadas até aquele momento. As grandes metrópoles já apresentavam sinais de saturação e a qualidade de vida das cidades menores passou a chamar a atenção. Foi então que as cidades médias¹ começaram a se desenvolver e conquistar seu papel de destaque na rede urbana brasileira. As grandes cidades continuaram a crescer e atrair migrantes, mas sua participação relativa na população urbana começou a dar espaço às cidades médias. Hoje em dia, cerca de 29% da população brasileira vive em cidades com mais de 500 mil habitantes e 25% em cidades com tamanho entre 100 e 500 mil (IBGE, 2010).

As cidades médias, portanto, têm crescido em importância tanto econômica quanto em seu papel na rede urbana. Têm atraído indústrias e muitas delas se especializaram

¹ O conceito cidades médias abrange muitos aspectos, mas a título de simplificação, no Brasil, o IBGE considera cidades médias aquelas que possuem população entre 100 e 500 mil habitantes.

como polos tecnológicos. Com isso, percebe-se que o desenvolvimento urbano desses locais tem espelhado o das grandes metrópoles e muitos dos problemas presentes nas cidades grandes já são vistos, em menor escala, nas cidades médias.

A preocupação com o planejamento urbano existe no país desde o início do século XX, mas somente na Constituição Federal de 1988 que se iniciou a institucionalização do direito à cidade e da função social da moradia. Em 2001 foi aprovado o Estatuto das Cidades que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição e criou ferramentas para que as administrações municipais promovessem o desenvolvimento urbano buscando equidade de acesso à cidade e sustentabilidade.

Ainda hoje em dia, os planejadores e gestores urbanos agem de forma reativa aos problemas e recebem muita influência do mercado capitalista, principalmente imobiliário. Poucas vezes os instrumentos previstos nas leis de ordenação do território são utilizados de forma a beneficiar a população mais afetada pelos problemas urbanos.

O planejamento urbano tem o poder de organizar e estruturar a ocupação urbana de modo a evitar que muitas das precariedades que atingem a população se tornem problemas de difícil solução. Mas raramente as ações são preventivas, em geral se tornam uma tentativa de reação quando o problema já atinge muita gente.

Em cidades grandes, principalmente as que fazem parte das regiões metropolitanas, existem estrutura e recursos disponíveis para o planejamento e gestão urbana. E, na maior parte das vezes, isso se traduz na existência de estudos e planos para a mobilidade, saneamento básico, entre outros temas importantes no sistema urbano. Portanto, apesar de muitas vezes esses planos não serem implementados em sua plenitude – em geral devido à fatores como falta de investimentos ou questões políticas – a realidade daqueles locais é bem conhecida pelos responsáveis pela ordenação do espaço urbano.

Porém, nas cidades médias e pequenas a situação, muitas vezes, é diferente. Seja pela falta de recursos técnicos e financeiros ou por falta de interesse das autoridades locais, existem cidades em que o planejamento urbano não leva em consideração as particularidades locais e tudo se resume a um plano diretor com diretrizes genéricas e pouca aplicação prática.

Desse modo, a partir do presente estudo, pretende-se observar as particularidades das cidades médias e como elas afetam a formação do espaço urbano. E baseado nisso, entender como podem ser aplicadas da melhor forma as técnicas de planejamento urbano nesses locais.

Para tanto, além da pesquisa bibliográfica será feito um estudo de situação em Divinópolis, Minas Gerais, uma cidade média que se destaca dentre as de sua região e que possui diversas das características encontradas em muitas das cidades médias brasileiras.

1.1 Objetivo Geral

O presente estudo tem como objetivo analisar informações sobre a realidade da expansão urbana e da gestão urbana na cidade de Divinópolis/MG, uma cidade com pouco mais de 200 mil habitantes na região Oeste de Minas Gerais.

1.2 Objetivos Específicos

Os principais objetivos específicos são:

- a. Contribuir para a discussão em torno do planejamento urbano e seus desafios e para a compreensão da abordagem do tema nas cidades médias do Brasil;
- b. Realizar uma caracterização do município de Divinópolis e sua legislação urbanística;
- c. Entender como foi feita a elaboração do plano diretor de Divinópolis e a participação da população no processo;
- d. Analisar como os instrumentos previstos no Estatuto das Cidades foram utilizados no plano diretor de Divinópolis e como eles são aplicados para promover o desenvolvimento da cidade;

1.3 Justificativa

Desde a década de 1970 o número de cidades médias mais que dobrou e, hoje em dia, mais de 25% da população do país reside em cidades com tamanho entre 100 e 500 mil habitantes. Além disso, as cidades médias têm tido papel de destaque na economia, promovendo a integração dentro das redes urbanas nas quais estão inseridas.

Estudos e pesquisas envolvendo as questões de ordenamento dos espaços urbanos, em geral, focam nas grandes metrópoles e regiões metropolitanas, principalmente devido à escala dos problemas vividos nesses locais. Sendo assim, as cidades médias por muito tempo foram negligenciadas e somente nos últimos anos percebeu-se a relevância da temática e a necessidade do entendimento das particularidades das cidades menores e sua influência no planejamento e gestão urbana.

Tendo em vista essas questões, o presente estudo será focado na compreensão de como o assunto do planejamento urbano é tratado nas cidades médias.

1.4 Metodologia

A pesquisa apresenta um caráter exploratório a partir de uma pesquisa qualitativa e quantitativa. Espera-se discutir os principais conceitos relevantes para o trabalho que envolvem a temática de planejamento e gestão urbana, redes urbanas e cidades médias através de realização de pesquisa bibliográfica a partir de consulta a trabalhos acadêmicos científicos como: artigos, dissertações, teses, livros etc.

No intuito de evidenciar a importância do tema o estudo de situação será utilizado como metodologia de pesquisa. Desta forma, foi realizada a elaboração de um relatório histórico do município de Divinópolis. O levantamento de dados incluiu dados históricos e iconográficos, caracterização ambiental e urbana. Dados obtidos através de consulta bibliográfica.

Ainda serão realizadas pesquisas bibliográficas para entendimento de como foi a elaboração dos instrumentos de planejamento urbano da cidade. Além da análise da legislação urbana do município, como o plano diretor e lei de uso e ocupação do solo,

para entender como os instrumentos legais de ordenação do desenvolvimento urbano previstos no Estatuto das Cidades são aplicados na realidade do município.

Com o intuito de entender como se deu o processo de urbanização serão realizadas análises através de geoprocessamento, utilizando o software VISTA/SAGA desenvolvido pelo Laboratório de Geoprocessamento da UFRJ.

Por fim, espera-se realizar uma discussão embasada sobre o planejamento em Divinópolis e sua influência na expansão urbana da cidade.

1.5 Estrutura da dissertação

A dissertação apresenta 6 capítulos. O primeiro capítulo contém a introdução, que visa delinear o tema de estudo e as considerações iniciais. Além disso, são descritos os objetivos geral e específicos, justificativa e relevância do estudo, metodologia e estrutura da dissertação.

O segundo e terceiro capítulos apresentam o embasamento teórico e conceitual da dissertação, subsídio necessário para o embasamento e desenvolvimento da pesquisa, visando contribuir para as discussões em relação ao município de estudo de situação. Abordando os fundamentos essenciais ao planejamento e gestão urbana e a organização do espaço urbano brasileiro, consta a pesquisa bibliográfica sobre os principais conceitos relativos à rede urbana e cidades médias.

O quarto capítulo contém a caracterização da cidade de Divinópolis, com informações sobre sua localização, aspectos territoriais, demográficos e históricos. Dados necessários para contextualizar a cidade e distinguir as características que influenciam a formação do espaço urbano e a maneira como é feito o planejamento urbano.

O quinto capítulo baseia-se nas análises, feitas com o auxílio do software Vista/SAGA, das imagens de satélite ao longo dos últimos 30 anos para compreender o processo de expansão da mancha urbana divinopolitana.

O sexto e último capítulo traz as considerações de todas as análises realizadas ao longo da pesquisa, baseadas no conhecimento obtido com a pesquisa bibliográfica,

juntamente com as percepções relacionadas ao tema do planejamento urbano nas cidades médias, especificamente Divinópolis.

2 Planejamento e Gestão Urbano

2.1 Planejamento e gestão como conceitos

No Brasil, termos como planejamento urbano, gestão urbana, desenho urbano e urbanismo muitas vezes são usados como se tivessem todos um sentido semelhante, como se um substituísse o outro. Todas essas expressões têm como objeto de estudo a cidade e o espaço urbano, mas planejamento urbano é a que, de todas, engloba um contexto mais amplo (DUARTE, 2013).

Essa imprecisão semântica acontece no Brasil desde de a primeira tradução do livro de Le Corbusier, famoso arquiteto e urbanista francês, que substituiu “*urbanisme*” por planejamento urbano. Porém, o urbanismo está mais ligado às características físico-territoriais, ao desenho das cidades, e se preocupa com a ordenação territorial, mobiliário urbano e espaços intraurbanos (SOUZA, 2010).

Conforme aponta Villaça (1999), no Brasil a ideia da palavra planejamento ligada a urbano é mais moderna que urbanismo e tem um sentido de ordem, racionalidade e eficiência. O urbanismo se relaciona mais com a era do embelezamento e higienismo urbano que predominou no país no início do século XX e é mais associado à arquitetura e arte.

Segundo dicionário Priberam (2018), planejamento é o ato de preparar um trabalho ou tarefa; definir antecipadamente um conjunto de ações. Já gestão é gerência; administração. Em resumo, planejamento é detalhar o que será feito, gestão é coordenar o que está sendo feito.

Souza (2010) afirma que Planejamento e gestão não devem ser usados como sinônimos, pois possuem referenciais temporais diferentes e se referem de atividades distintas. Planejar refere-se ao futuro: calcular consequências e desafios de um processo, de modo a prever da melhor forma possível os prováveis problemas ou como melhor se aproveitar de benefícios potenciais. E gestão está no presente: gerir é coordenar uma realidade de acordo com recursos disponíveis e com vista para as necessidades imediatas. Não são termos concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão se complementam.

O planejamento urbano não é restrito a uma disciplina específica. Deve ser multidisciplinar e se abrir para conhecimentos e metodologias da sociologia, da economia, da geografia, da engenharia, do direito e da administração (DUARTE, 2013).

Em países em que a cultura de planejamento é mais consolidada, o planejamento urbano é um campo que contém os mais diferentes profissionais. Colaboram, além de arquitetos, cientistas sociais de diferentes formações, geógrafos e especialistas em Direito Urbano. No Brasil, porém, ainda é comum que planejadores urbanos sejam sempre arquitetos (SOUZA, 2010).

Além disso, para entender aspectos ambientais é importante uma troca entre saberes, integrando diversos atores como povos tradicionais e indígenas, ou seja, todos aqueles que são fundamentais no processo de construção da cidade (GUIMARÃES E PINTO, 2013).

Em Guimarães e Pinto (2013) também se ressalta a importância da prática de planejamento e gestão com base em conhecimentos abrangentes, construtivos, democráticos, não reducionistas e reflexivos. Sempre pensando nas questões de forma harmônica e em soluções que reflitam a preocupação com o presente e com o futuro, vinculadas com a realidade socioambiental e com os direitos humanos.

A gestão urbana visa proporcionar um funcionamento adequado para a cidade, fornecendo garantias de oferta de serviços urbanos básicos necessários para a população. De modo que os agentes privados, públicos e comunitários, com seus interesses distintos, convivam no espaço de forma harmoniosa. Deve basear-se nos princípios da eficiência, eficácia e equidade na distribuição dos recursos. Para tal, o governo municipal deve estabelecer instrumentos que tenham o poder de intervir no espaço urbano para resolver ou amenizar os conflitos, mobilizar os atores envolvidos e agregar capacidades e potencialidades existentes (ACIOLY, 1998).

A gestão urbana pode ser afetada positiva ou negativamente por inúmeros fatores como, por exemplo, a estrutura do governo local e sua organização hierárquica; a capacidade e quantidade de recursos humanos, materiais, financeiros e legais para exercer a governança sobre a cidade; a relação com os poderes federal e estadual e

com organizações comunitárias; e como os interesses locais figuram na organização e na implantação de políticas públicas (ACIOLY, 1998).

O planejamento urbano deve ser um processo contínuo, uma atividade multidisciplinar que envolve uma pesquisa prévia que evidencia os problemas urbanos mais urgentes e seus desdobramentos. E cujas soluções deveriam ser priorizadas e fazer parte das proposições que, em geral, reúnem aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades (VILLAÇA, 1999).

O planejamento e a gestão urbana necessitam de ações governamentais e da sociedade civil, de naturezas variadas, para ordenar as cidades. Elas devem contribuir para a diminuição da quantidade de construção de moradias irregulares, minimização dos níveis de poluição, redução da quantidade de resíduos sólidos e melhoria dos meios de transporte público. Os problemas sociais devem ser enxergados de maneira integrada para uma verdadeira efetividade dessas ações. Outros fatores que influenciam o planejamento e a gestão urbana são: processos históricos, conferências internacionais e seus reflexos, as realidades sociais e aspectos naturais e geográficos das localidades, relações de poder e realidade política, atuação da sociedade civil, globalização, aspectos econômicos e as articulações entre os variados atores e fatores (GUIMARÃES E PINTO, 2013).

Duarte (2013) explica que o planejamento urbano deve ser executado em etapas e que um de seus resultados é o plano. O autor afirma que é necessário perceber que o plano tem *partes* e o planejamento, *etapas* – sendo uma delas a permanente gestão, de modo que ele passe por adaptações, atualizações e alterações – e que esses termos não devem ser confundidos. Dessa forma, as etapas são: diagnóstico, prognóstico, propostas e gestão (DUARTE, 2013).

O diagnóstico é a análise de uma situação, compondo um cenário da realidade existente. Uma coleta de dados que busque responder à pergunta transversal ao planejamento: “*para quê?*”, de forma a perceber quais as bases analíticas que devem ser utilizadas. O diagnóstico serve como uma base segura para se fazer um prognóstico (DUARTE, 2013).

A pergunta seguinte a ser respondida é: considerando a situação atual da cidade, sua história e suas tendências, se nada for feito, como esta cidade será amanhã? Essa é

a etapa do prognóstico. Essa etapa busca entender a “*situação que deverá ser*”, que deve ser o foco das soluções e alternativas propostas pelo planejamento urbano (DUARTE, 2013).

As propostas têm dois vetores: o *vetor previsível*, resultado do prognóstico, que nos diz que a cidade deverá ser assim; e *vetor desejável*. O desejável costuma apresentar as perspectivas e as visões. O vetor *previsível* indica o que deve acontecer se as *tendências* forem deixadas trabalhando por si mesmas. O *desejável*, por vezes, ultrapassa as possibilidades da cidade. E cabe ao planejamento urbano, na etapa das propostas, buscar o vetor do possível através de alternativas para desviar a rota do previsível, mesmo que não consiga contemplar todas as esperanças do desejável (DUARTE, 2013).

A gestão urbana procura fazer com que o plano elaborado nas etapas anteriores se realize de modo eficaz. Porém, a realidade da cidade é dinâmica, por esta razão a gestão urbana utiliza instrumentos que permitem reformular e adaptar o plano para a dinâmica da cidade. Elementos fundamentais para a gestão são: leis que regulamentam as propostas dos planos diretores, a clareza no provimento de recursos, o corpo técnico capacitado e fóruns para o envolvimento da sociedade civil na definição de rumos do desenvolvimento urbano (DUARTE, 2013).

Duarte (2013) ainda explicita as dimensões do planejamento urbano que são: econômica, social, ambiental, infra estrutural, gerencial e territorial. Cada uma delas tem aspectos internos, como pode ser visto na Tabela 1. O planejamento urbano deve almejar lidar de forma equilibrada e equânime com todas as dimensões. E ainda deve-se levar em consideração questões de diferentes escalas (para além da municipal) que influenciam na dinâmica urbana.

Tabela 1 - Dimensões do planejamento urbano e seus aspectos

Dimensões do planejamento urbano	Aspectos
Ambiental	Meio Ambiente
Econômica	Agricultura
	Pecuária
	Trabalho
	Indústria
	Comércio
Social	Turismo
	Assistência Social

	Segurança Educação Esportes e lazer Cultura Saúde Habitação Cidadania (deficientes, idosos, mulheres)
Infraestrutural	Obras Serviços Públicos Infraestrutura Transportes
Gerencial	Administração Planejamento Finanças Governo Comunicação Fazenda
Territorial	Uso e ocupação Parcelamento

Fonte: DUARTE 2013

O imediatismo característico da ação do Estado no Brasil nas últimas décadas tem feito surgir a imagem de que o planejamento desapareceu ou está em vias de desaparecer e que, agora, "tudo é gestão". Porém, Souza (2010) explicita os perigos dessa visão de que o termo planejamento merece ser substituído pela palavra gestão, porque o primeiro possuiria uma imagem mais antiquada.

Como já reiterado anteriormente, a gestão é a administração do presente em face dos condicionamentos herdados do passado e se refere à prática de gerenciamento dos programas de rotina e a manutenção do sistema, enquanto o planejamento se preocupa em entender o presente e propor mudanças no sistema. A presunção de que a palavra gestão possuiria uma natureza mais moderna que o termo planejamento carece até mesmo de base linguística (SOUZA, 2010).

Oliveira (2006) assinala que separar a elaboração de políticas públicas da implementação delas no processo de planejamento – considerando assim que planejamento é o mero processo de fazer planos – pode trazer resultados decepcionantes. O estudo da implementação demanda entendimento de sua complexidade e de sua interação com o planejamento.

O autor ainda considera que o aspecto mais limitador do planejamento nos países em desenvolvimento, em particular o Brasil, é a falta de uma articulação eficiente entre as organizações envolvidas na elaboração das políticas públicas. Ou seja, existe uma falha na relação entre as diversas organizações dentro do Estado e destas com a sociedade civil e setor privado (OLIVEIRA, 2006).

Ao tentar responder à pergunta “Por que costumamos falhar no planejamento? ”, Oliveira (2006) conclui que o planejamento, no Brasil, é visto como forma de controle da economia e da sociedade. Não se considera-o como um processo de decisão construído política e socialmente com os atores interessados e afetados pela situação. Porém, ele alerta ao risco da participação populista e demagógica vista em algumas políticas públicas. Deve-se buscar desenvolver, com o tempo, uma relação de confiança e aprendizado entre os envolvidos para que se aprimorem na tomada de decisão conjunta.

Duarte (2013) e Villaça (1999) também apontam um grande problema no planejamento e gestão urbana no Brasil: a interferência dos interesses privados no setor público. Através de artifícios como propina, barganhas ou aproveitamento de brechas da legislação, setores de construção civil e imobiliário moldam o espaço urbano de acordo seus interesses. Algumas das consequências dessa situação são o espraiamento da mancha urbana, segregação espacial e precarização das infraestruturas urbanas.

2.1.1 Histórico do Planejamento urbano no Brasil

A primeira ocorrência da expressão concreta de planejamento urbano no país foi através dos planos de melhoramento e embelezamento. Segundo Benchimol (1922 apud Villaça 1999), esse “embelezamento” tomava a forma de retirada da população trabalhadora da área central e mudança de função do centro. As reformas da gestão Pereira Passos no Rio de Janeiro mudaram a paisagem urbana de maneira única na história do país e foram símbolo desse primeiro período da história do planejamento urbano (VILLAÇA, 1999).

A partir da década de 1930, os planos de melhoramento e embelezamento declinam e surge um discurso baseado no urbanismo multidisciplinar. É uma época em que os planos têm base científica e são tecnicamente corretos, mas raramente são

executados. Não há preocupação com a operacionalização. Exemplos de planos desse período foram os planos de Agache no Rio de Janeiro e de Prestes Maia em São Paulo, em 1930. Esse período se estende até a década de 1990 (VILLAÇA, 1999).

Segundo Villaça (1999), na história recente do país, o zoneamento tem sido o instrumento que produziu mais efeitos práticos com relação ao planejamento urbano, uma vez que sua aplicação é mais simples e direta. Sendo assim, fugiu do padrão de um planejamento que propunha mudanças, mas não servia como guia das ações do poder público.

A partir dos anos 1990, essa busca por mais eficiência no poder público faz surgir práticas do chamado “empreendedorismo urbano”, uma forma de resposta à crise do modelo de estado provedor, mas que encontra muitas críticas na plataforma de Reforma Urbana (VAINER, 2000).

Dentro desse movimento de trazer técnicas que são, em geral, associadas a administração de empresas privadas para o Estado – em uma tentativa de aplicar com mais efetividade o que era previsto na constituição – iniciou-se o uso da técnica de planejamento estratégico para os municípios. Mas, segundo Pires (2010), essa forma de planejamento trouxe para a cidade poucas mudanças reais. Sem a participação popular efetiva e com pouca transparência na execução das metas e na utilização dos recursos, o planejamento-discurso continuou sendo a prática predominante.

Após a Constituição Federal de 1988, novamente os planos diretores entraram em voga, uma vez que viraram exigência para as cidades com mais de 20 mil habitantes. Mas dessa vez se ressalta o cunho mais politizado, pois o plano se torna uma lei a ser discutida e aprovada pelas Câmaras Municipais. Além disso, existe maior abertura para uma maior participação de movimentos sociais e da população em geral (VILLAÇA, 1999).

Em 2001 foi aprovado o Estatuto das Cidades que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Em 2003, cria-se o Ministério das Cidades, sendo um de seus objetivos definir uma política nacional de desenvolvimento urbano e propiciar a capacitação dos agentes públicos locais de modo a estimular uma melhor gestão urbana em todo o país. Sendo assim, passa a existir uma política nacional em prol do

planejamento urbano mais estruturada e a busca por uma forma de gestão urbana mais eficiente fica mais evidente.

2.2 Legislação Urbana no Brasil

2.2.1 Estatuto das Cidades

Criada para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, a lei 10.257/2001 tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, conforme caput do artigo 2 da mesma.

O projeto de lei que se tornaria o Estatuto das Cidades foi apresentado ao senado em junho de 1989 pelo senador Pompeu de Souza foi aprovado no Senado após um ano e encaminhado à Câmara, onde tramitou por 11 anos (BASSUL, 2010).

Na Câmara dos Deputados o projeto de lei passou por diversas modificações, sofreu uma forte oposição de setores da sociedade ligados ao capital imobiliário urbano e foi exaltado por movimentos sociais que apoiavam a reforma urbana. Foram necessários 11 anos para que toda a disputa acerca do Estatuto fosse ultrapassada e, em fevereiro de 2001, ele retornasse ao Senado para a aprovação das modificações. A sanção presidencial aconteceu em julho de 2001 (BASSUL, 2010).

O Estatuto da Cidade é o resultado das lutas de movimentos sociais que se organizaram a favor da reforma urbana, em defesa de moradia adequada, com a segurança da posse, a disponibilidade de serviços de infraestrutura e equipamentos públicos, a habitabilidade e a localização adequada (COSTA, 2016).

O Estatuto define diretrizes a serem obedecidas pela administração municipal com relação ao planejamento e gestão da cidade, determina as competências da União dentro das políticas urbanas e estipula e regulamenta conjuntos de instrumentos que possuem o intuito de concretizar as políticas urbanas municipais. Entre esses instrumentos estão a instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS); parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas.

Esses instrumentos podem permitir ao Município:

- A. *“variadas formas de intervenção social sobre o livre uso da propriedade privada: desapropriação, servidão e limitações administrativas, tombamento, instituição de unidades de conservação, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e direito de preempção;*
- B. *a regularização fundiária das ocupações de interesse social: concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação da posse;*
- C. *a indução do desenvolvimento urbano e a redistribuição à coletividade dos benefícios decorrentes do processo de urbanização: outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir e operações urbanas consorciadas;*
- D. *instrumentos voltados para a democratização da gestão urbana e do direito à moradia: referendo popular e plebiscito, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.”* (BARROS et al, 2010).

Vários desses instrumentos tem uma natureza composta, com características regulatórias para o planejamento urbano e arrecadatórias para atender a objetivos fiscais. São mecanismos para o ordenamento e controle do uso do solo com capacidade de influenciar o mercado imobiliário e de viabilizar arrecadação e distribuição dos recursos no espaço urbano. Exemplo importante é o IPTU progressivo no tempo, que pode ser usado como instrumento para estimular a ocupação de imóveis em desuso que não cumprem a função social da propriedade (COSTA, 2016).

Fica a cargo de cada município a regulamentação e aplicação dos instrumentos conforme as estratégias de desenvolvimento urbano. O que é previsto no Estatuto da Cidade não fornece solução para os problemas, pois a transformação urbana depende da aplicação de um conjunto de instrumentos de maneira coordenada e integrada no território. É necessário construir e implementar uma estratégia de desenvolvimento explícita no Plano Diretor (BARROS et al, 2010).

Além disso, o Estatuto também trouxe mecanismos que visam aumentar a participação da população nos processos decisórios, de forma a impedir a formação de cidades que sigam o modelo desejado exclusivamente por aqueles que detêm o poder econômico que pode influenciar decisões políticas (BARROS et al, 2010).

Entre esses instrumentos destacam-se os órgãos colegiados de política urbana; as audiências e consultas públicas; as conferências sobre assuntos de interesse urbano; os conselhos (sistemas de gestão democrática da política urbana e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano) e a gestão orçamentária participativa. Além disso, a efetivação do Conselho das Cidades abriu amplo espaço de debate, com sua natureza consultiva e deliberativa. Entre suas incumbências, as principais são a elaboração das orientações sobre a política de desenvolvimento urbano – por exemplo, o conteúdo mínimo dos planos diretores – e a especificação do processo de elaboração participativo (COSTA, 2016).

Conforme aponta Rolnik (2012) em sua análise dos primeiros 10 anos de existência do Estatuto, uma pesquisa do Observatório das Metrôpoles realizada em 2011 demonstrou que a quantidade de planos diretores municipais elaborados vinha aumentando nos anos anteriores. Em muitos, havia a presença de instrumentos como as ZEIS, porém o emprego deles ou sua vinculação a estratégias de desenvolvimento urbano se mostravam muito deficientes.

Rolink (2012) salienta ainda que, apesar da existência dos mecanismos de participação popular previstos na lei, nas relações políticas durante a construção e implementação dos Conselhos e outros espaços participativos perduram as antigas ligações políticas do país. Desse modo, as reivindicações da população mais carente pouco são levadas em contas no momento das decisões sobre a cidade.

Ao longo dos últimos anos, uma grande parte dos recursos públicos direcionados para o desenvolvimento das cidades foi utilizada em grandes projetos de infraestrutura. Projetos que tinham o objetivo de remodelar a rede urbana do país, mas que eram totalmente desvinculados de qualquer planejamento urbano e, muitas vezes, nem apareceram nos Planos Diretores. Foram investimentos desconectados de qualquer estratégia de desenvolvimento urbano e cujas consequências não foram analisadas a fundo (ROLINK, 2012).

Um exemplo da desvinculação dos grandes investimentos com as estratégias de desenvolvimento urbano foram os conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A localização das novas moradias foi definida por agentes do mercado mobiliário sem obedecer a uma orientação pública (MARICATO, 2011). Muitos condomínios foram erguidos em terrenos distantes dos centros urbanos e

desprovidos de infraestrutura básica como saneamento, transporte público, escolas, creches e postos de saúde, trazendo um impacto negativo para a cidade e, principalmente, para os moradores desses locais.

O arcabouço legal no Brasil com relação a reforma e desenvolvimento urbano, conquistado desde da Constituição de 88, tem um grande potencial. Além disso, a criação do Ministério das Cidades trouxe avanços na maneira como o assunto de planejamento urbano é tratado por todo o país. Mas, apesar do Estado passar a retomar investimentos sobre o território das cidades, a especulação imobiliária, a segregação e o espraiamento urbano aumentaram (MARICATO, 2015).

Estudos recentes (MARICATO, 2011, 2015; ROLNIK, 2012; GOULART et al, 2013) concordam que a falta de aplicação efetiva dos instrumentos legais provoca a manutenção do padrão fundiário e da mobilidade excludente, provando que a dinâmica econômica continua a se sobrepor às diretrizes do planejamento urbano municipal.

É inegável que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade são partes de uma legislação urbana inovadora e modernizante. A dificuldade se encontra na aplicação das ferramentas apresentadas na legislação para a reestruturação de todo o panorama da produção habitacional, de forma a deter a ocupação ilegal e predatória (MARICATO, 2003).

Costa (2016) enumera alguns motivos para dificuldade do uso efetivo dos instrumentos do Estatuto para a construção de cidades mais justas e equilibradas:

- a. instrumentos inclusos nos planos diretores não autoaplicáveis: exigem regulamentações posteriores à lei, mas a descontinuidade das gestões municipais acaba por levar ao abandono essas leis complementares e os planos de médio e longo prazos;
- b. incapacidade técnica e institucional nas secretarias de governo dos municípios: planos diretores que trazem uma réplica do portfólio de instrumentos sugeridos pelo Estatuto da Cidade, sem aderência à realidade dos municípios;
- c. falta de articulação entre os dispositivos do plano diretor e o planejamento orçamentário necessário à sua execução;

- d. encerramento das diretrizes nas fronteiras municipais, de forma a perder o contexto de toda influência dos municípios do entorno: municípios inseridos em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou em lógicas regionais dinâmicas que não tem as grandes questões tratadas da maneira sistêmica que seria ideal (COSTA, 2016).

Em resumo, o Estatuto das Cidades foi visto com muito entusiasmo por todos aqueles envolvidos nos movimentos sociais em prol da reforma urbana, uma vez que regulamenta diversos instrumentos percebidos como essenciais para garantia do direito à cidade e à função social da habitação (mesmo que não da maneira idealizada pelos movimentos). Porém, mais de 15 anos após sua aprovação, ainda existe um abismo entre o que é previsto e o que é colocado em prática nos municípios. As cidades são mantidas com sistemas urbanos precários e a população, principalmente a mais pobre, fica longe do acesso a serviços essenciais, como saúde e educação.

2.2.2 Plano Diretor

O plano diretor é o principal meio do planejamento urbano e ainda é considerado como a possível solução para os problemas da cidade, apesar de toda a dificuldade que os municípios (principalmente os menores) têm para efetivar um planejamento urbano igualitário e sustentável.

A ideia de um documento de diretrizes para o planejamento urbano já existe no Brasil há bastante tempo. O primeiro plano diretor foi elaborado em 1930, o famoso Plano Agache no Rio de Janeiro, que continha planos e projetos cujo objetivo era organizar a área urbana e aumentar a qualidade de vida da população. Nesse documento é vista pela primeira vez a expressão, em francês, “plan directeur” (VILLAÇA, 2005).

Porém, foi a partir da Constituição Federal de 1988 que o papel do plano diretor se consolidou na política de desenvolvimento urbano do país, uma vez que o artigo 182 da Constituição requer que toda cidade com mais de 20 mil habitantes elaborasse esse documento.

Além disso, também é obrigatório para cidades que integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as que se inserem em áreas de interesse turístico, em área de influência de grandes empreendimentos e as que fazem parte do cadastro nacional

de Municípios com áreas suscetíveis a deslizamentos, inundações ou processos geológicos (BRASIL, 2001). Segundo informações do Perfil dos Municípios Brasileiros feito pelo IBGE em 2015, 94% dos municípios com mais de 20 mil habitantes possuíam plano diretor aprovado ou em elaboração (IBGE, 2015).

O Estatuto das Cidades em seu artigo 40 determina que o plano diretor, que deve ser aprovado por lei municipal, seja o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

A grande motivação dos Planos Diretores é estruturar cidades com qualidade urbana de forma igualitária, evitando que se formem os assentamentos informais e que a especulação imobiliária acelere o espraiamento da mancha urbana, dificultando a gestão do espaço urbano. Além disso, deve orientar o poder público e promover uma gestão participativa que propicie melhores condições de vida para a população (MOREIRA, 2008).

Braga (2001) enumera os conteúdos obrigatórios mínimos do Plano Diretor, segundo o Estatuto das Cidades:

- “a) delimitação das áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória, previstos no Artigo 183 da Constituição Federal, considerando, no entanto, a existência de infraestrutura e de demanda para a utilização.*
- b) A delimitação das áreas urbanas passíveis de incidência do Direito de Preempção (direito que confere ao Poder Público municipal a preferência para aquisição de imóveis urbanos);*
- c) O estabelecimento das diretrizes para a delimitação das áreas urbanas nas quais a Outorga Onerosa do Direito de Construir poderá ser implementada;*
- d) O estabelecimento das diretrizes para a delimitação das áreas urbanas passíveis da aplicação de operações urbanas consorciadas;*
- e) Definição das diretrizes para a autorização da transferência do direito de construir por proprietários de imóveis urbanos.*
- f) Sistema de acompanhamento e controle da execução do plano.” (BRAGA, 2001).*

Além disso, o Conselho das Cidades, em suas resoluções, orienta quanto ao conteúdo do Plano: utilizar os instrumentos da política urbana sempre os vinculando às

estratégias do Plano e assegurando a função social da propriedade urbana; propor objetivos para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município (MOREIRA, 2008).

A ideia de Plano Diretor apresentada no Estatuto da Cidade baseia-se no enfrentamento dos problemas urbanos, como a enorme desigualdade social das cidades brasileiras. Além disso, requer um processo de planejamento dinâmico e contínuo que envolva toda a sociedade num processo político de tomada de decisões sobre a gestão do território municipal (BARROS et al, 2010).

Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade devem ter sua aplicação expressa no Plano Diretor, que deve definir os conceitos, procedimentos de aplicação e a demarcação no território, de acordo com a realidade de cada município. O parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir, só terão eficácia se tiverem sua aplicação prevista no Plano Diretor (JUNIOR E MONTANDON, 2011).

O Plano Diretor deve ser um documento técnico, mas que expresse o resultado de uma discussão política sobre a cidade. Não é um plano de governo, seu horizonte de tempo vai além da duração de um mandato. É um plano da cidade que deve abordar os seus problemas de forma sistêmica, sem desconsiderar a cidade informal, as irregularidades urbanísticas e seus reflexos econômicos e sociais (MOREIRA, 2008).

O Plano Diretor é um instrumento de um novo modelo de gestão urbana, que foge da concepção exclusivamente tecnocrática e que se baseia na identificação das forças sociais existentes no município e seus respectivos interesses. Seu processo de elaboração deve ser um condutor de propostas que direcionem o desenvolvimento da cidade, de modo a incorporar as dimensões políticas, social, econômica, cultural, físico-territorial e ambiental (MOREIRA, 2008).

A orientação do Plano Diretor deve ser levada em consideração no momento da elaboração dos orçamentos municipais e na decisão sobre os investimentos públicos. As diretrizes previstas no plano devem ser seguidas nos planos plurianuais, nos orçamentos anuais e nos demais programas, planos e projetos setoriais municipais (JUNIOR E MONTANDON, 2011).

Abiko (2009) detalha algumas das etapas (que podem ser vistas na Figura 1) que, em geral, são utilizadas para a elaboração de um plano diretor. Segundo o autor, a etapa de levantamento de dados e diagnóstico é muito importante, pois as demais etapas se basearão no conhecimento adquirido nessa primeira parte. Além disso, é essencial que o Plano Diretor seja um documento dinâmico que está constantemente em avaliação e reformulação, de forma a adequar-se ao desenvolvimento da cidade (ABIKO, 2009).

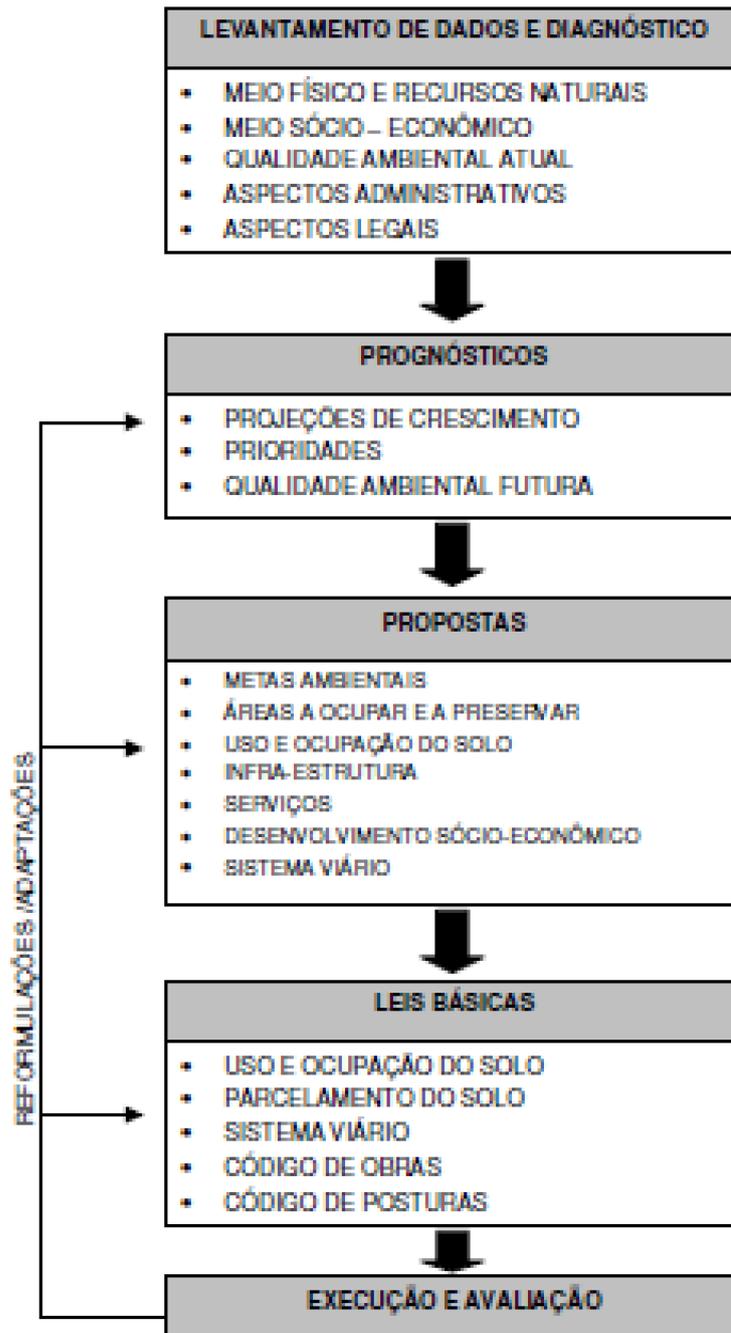


Figura 1 - Etapas da elaboração de um plano diretor
 Fonte: Abiko, 2009

A construção do plano diretor deve envolver debates, por meio de audiências públicas descentralizadas, de modo a possibilitar a maior representação possível e uma verdadeira participação social no processo. Tudo isso para evitar o estabelecimento de planos diretores tecnocratas, feitos por técnicos desconectados da realidade local (MOREIRA, 2008).

A participação popular, a compreensão técnica da realidade e a comunicação entre agentes com interesses diversos são essenciais na elaboração do plano. Além disso,

o controle do que foi pactuado com a comunidade local durante a elaboração necessita ser adotado. Continuidade, fiscalização e reavaliações são partes importantes do processo de desenvolvimento urbano participativo (REZENDE E ULTRAMARI, 2007).

Junior e Montandon (2011) também reiteram que, para o Plano Diretor se tornar de fato útil, deve haver um diálogo com a cidade real, com os problemas urbanos e com a efetiva capacidade de gestão do município. Um Plano sem a participação real da população tem baixa legitimidade e não expressa um pacto para o desenvolvimento urbano do município, tornando-se um plano de gestão e não um plano da cidade e da sociedade. Além disso, é necessário superar o pragmatismo, o imediatismo e as práticas tecnocráticas na gestão urbana (JUNIOR E MONTANDON, 2011).

Conforme dito anteriormente, ainda há muito a ser feito para que os instrumentos legais de planejamento e desenvolvimento urbano tenham impacto real na qualidade de vida da população das cidades brasileiras. Com relação a essa dificuldade, Villaça (2005) reúne, em “As ilusões do Plano Diretor”, alguns que podem ser os motivos da falta de efetividade desse modelo de planejamento urbano:

- A. as leis dos planos diretores são formuladas em forma de diretrizes genéricas e pouco práticas, sem instrumentos autoaplicáveis no momento da aprovação da lei, propiciando Planos que são engavetados logo após a aprovação e que não são utilizados pela administração municipal;
- B. os planos incluem uma gama tão grande de assuntos em seus escopos que, muitas vezes, ultrapassam sua competência municipal e acabam versando sobre temas que são de competência estadual ou federal, o que inviabiliza que a lei seja efetivamente aplicada;
- C. a falta de uma efetiva participação popular, que realmente escute a população mais carente e entenda suas reivindicações faz com que os instrumentos previstos nos Planos acabem sendo usados somente de forma a beneficiar os setores da sociedade que tem o poder de influenciar a administração pública (VILLAÇA, 2005).

A teoria e a prática do planejamento e da gestão urbana ainda são muito distantes uma da outra. A legislação prevê uma gama de ferramentas que seriam poderosos aliados na luta pelo direito à cidade, mas poucos são os casos em que os mecanismos são usados a favor da população que realmente necessita. O que causa uma descrença popular com relação à metodologia de planejamento urbano e ao poder da participação nos processos decisórios e, conseqüentemente, diminui mais a eficácia dos instrumentos participativos.

O plano diretor é um instrumento importante para os municípios, principalmente os menores que possuem menos recursos a serem aplicados no desenvolvimento urbano, mas ainda precisa ser levado mais a sério tanto pela administração pública quanto pela população.

3 Rede Urbana e a importância das cidades médias

3.1 Conceito de Rede Urbana

A hierarquia dos centros urbanos desperta interesses desde o século XVIII, quando se iniciou a ampliação, diferenciação e interdependência entre eles. A ligação entre as localidades, principalmente após a Revolução Industrial, concretizou a constituição de redes urbanas hierarquizadas. Dentre os principais autores que evidenciaram a natureza hierárquica da relação entre centros urbanos estão Richard Cantillon, Jeann Louis Reynaud e León Lalanne no século XIX e, a partir das décadas de 1920 e 1930, os geógrafos Robert Dickinson, Hans Bobek, Vaino Auer e Walter Christaller (BESSA, 2012).

Cantarim (2015) divide o estudo das redes urbanas em quatro períodos: locacional, explosão urbana, informacional e tecnológico. A partir de 1800, período locacional, as interações interurbanas dependiam da proximidade, numa escala mais local. Na década de 1950, período da explosão urbana, os autores se preocupavam com a análise de fixos e fluxos. No período informacional, de 1970 a 2000, a discussão se focava mais nas relações horizontais e verticais e o desmonte da hierarquia urbana tradicionalmente rígida. O período tecnológico se distingue por quebrar barreiras

geográficas e diminuir a importância das distâncias. Um resumo das características e principais autores de cada período pode ser visto no Quadro 1 (CANTARIM, 2015).

Quadro 1 - Períodos do estudo das redes urbanas

PERÍODO	ANO	CARACTERÍSTICAS DO PERÍODO	AUTORES	CARACTERÍSTICAS DAS TEORIAS
Locacional	1800-1950	Economia baseada mais no local do que no regional/ nacional. Transporte como definidor de localização dos produtos e serviços.	Christaller (1933, 1966) (Webber, 1929) Thünen (1966)	Baseada na localização influenciada pelo mercado e capital, condicionados pelas distâncias.
Explosão urbana	1950-1970	Industrialização, modernização e facilidade de acesso aos transportes. Aumento do número de cidades. Crescimento populacional desenfreado nas metrópoles. Aparecimento de aglomerações urbanas.	(Perroux, 1955) (Myrdal, 1957) (Hirshman, 1958) (Rocheffort, 1966)	Discussão sobre as aglomerações urbanas. Análise de fixos e fluxos (transporte, estrutura profissional, rede telefônica etc.). Aspectos econômicos e políticos são valorizados.
Informacional	1970-2000	Globalização. Comunicações e informação global de fácil acesso. Influência de culturas e conceitos, e trocas intelectuais em todas as áreas do conhecimento. Generalização de serviços, equipamentos e comércio. Alta especialização.	Crenrea (1989) Camagni (1992) Santos (1994)	Globalização, inclusão do estudo de meios de comunicação e informação. Nova hierarquia urbana com relações de complementaridade. Especialização e novas funções profissionais. O global altera diretamente o local.
Tecnológico	2000 em diante	Internet, relações a distância, smartphones, mudança no atendimento de vários serviços, TICs, facilidade de conectividade em nível internacional, redes sociais.	Santos (2001) Rocheffort (2002) Sassen (2003) Santos (2004) Côrrea (2006) Oliveira (2008) Lencione (2010) Pupim (2013)	Divisão social do trabalho, reestruturação produtiva. Importância da capacidade de conexão de cada centro. Relações imateriais. Rompimento de barreiras geográficas e distâncias.

Fonte: CANTARIM, 2015

O estudo de Walter Christaller de 1933 explicava a teoria das localidades centrais e é, provavelmente, a mais famosa e difundida a respeito da hierarquia urbana. O autor

considerava que todo núcleo de povoamento, independente do tamanho, é uma localidade central, equipado de funções centrais. Essas funções seriam as de distribuição de bens e serviços para a população externa à localidade, residente na região de influência (Christaller, 1966 apud IPEA, 2001). A centralidade é resultante das “funções centrais” que tais localidades são capazes de desempenhar em seu interior ou na área de influência e que gera, conseqüentemente, uma diferenciação de caráter hierárquico, determinada a partir do alcance espacial (BESSA, 2012).

Além disso, o autor idealiza os alcances espaciais máximo e mínimo de uma localidade. O primeiro seria a área determinada por um raio, com centro em determinada localidade, no interior da qual a população se movimenta na busca de bens de consumo e serviços, ou seja, a região de influência da localidade central. O alcance espacial mínimo seria a área no entorno de uma localidade central na qual habitaria um número mínimo de consumidores para que o oferecimento de bens ou de serviços seja economicamente viável e possa se tornar uma função central (IPEA, 2001). A conjunção desses recortes espaciais define a área de mercado de um determinado centro e, por sua vez, possibilita uma hierarquização entre as localidades centrais (BESSA, 2012).

Sendo assim, os centros urbanos – em consequência dos mecanismos de alcance espacial máximo e mínimo, das vantagens locacionais e das economias de aglomeração – apresentam uma diferenciação de caráter hierárquico. Os centros de nível hierárquico mais elevado contêm em sua área de influência os centros de níveis hierárquicos inferiores que são, portanto, subordinados pelos primeiros centros, configurando uma rede (BESSA, 2012).

Porém, como salienta Cantarim (2015), o modelo de Christaller considerava que a ocupação do espaço se dava de forma estritamente homogênea, seguindo um padrão triangular equilátero, de forma a encurtar e igualar as distâncias (CANTARIM, 2015).

Em muitos estudos, as cidades têm sua classificação de acordo com seu alcance máximo, baseada nas teorias de Christaller. As categorias são: Metrópole regional, Capital regional, Centro sub-regional, Centro de zona e Centro local. Essa classificação é usada pelo IPEA em seus estudos da rede urbana brasileira, publicados como Região de Influência das Cidades – REGIC (IPEA, 2001).

Ferreira (2010) resume o conceito de redes urbanas ao princípio de que cada cidade, de acordo com a concentração de pessoas e atividades, se torna local de convergência de várias redes: de informação, energia, telecomunicação, transporte, entre outras. E essa infraestrutura possibilita a comunicação entre os centros urbanos, de modo que passam a constituir um conjunto de nós articulados que formam a rede urbana (FERREIRA, 2010).

As redes urbanas viabilizam a circulação e comunicação e têm importância fundamental na organização do espaço. O entendimento dessa organização passa pela análise dos fluxos e interações entre os elementos fixos (cidades, casas, fazendas, portos, indústrias etc.), o que dá origem às redes. Porém o espaço se sujeita a diferentes intensidades de fluxos, de modo que coexistem simultaneamente redes desiguais. Essas desigualdades que alcançam e diferenciam os agentes sociais indicam a lógica da expansão do capitalismo, que é, por sua vez, um dos grandes responsáveis pela forma de organização dos diversos tipos de redes (IPEA, 2001).

Compreender as redes urbanas é muito importante para o planejamento urbano e regional, uma vez que a rede urbana passou a ser o meio a partir do qual produção, circulação e consumo se realizam efetivamente. Além disso, centros urbanos analisados de forma individual, sem considerar seu contexto na rede, não terão toda sua complexidade levada em conta (CANTARIM, 2015).

Em razão disso, a formulação de diagnósticos e proposições de políticas, planos e programas em nível regional, estadual e nacional se beneficiam do estudo da rede urbana, uma vez que esse conhecimento é fundamental na compreensão das relações econômicas, de dependência e conexão interna e externa ao país (CANTARIM, 2015).

Os processos de produção, distribuição, circulação e consumo realizados e/ou articulados entre as cidades condicionam as redes urbanas. A evolução dos sistemas de transportes e comunicação permite uma intensidade cada vez maior de movimentação de pessoas, bens e serviços, capital, ideias, ordens, entre outros. O processo de urbanização, a rede urbana e a crescente rede de comunicações permitem que regiões distantes possam ser articuladas em diferentes escalas, inclusive a mundial (CONTE, 2014).

A noção de rede urbana manifesta características históricas e geográficas de um determinado território (IPEA, 2011). Como afirmam Ferreira (2010) e Conte (2014), rede urbana é uma produção social que sofre alterações ao longo do tempo através das ações dos grupos sociais. Sendo assim, é possível perceber que países em que a urbanização é um processo mais antigo e economia é desenvolvida, a rede urbana é mais complexa, tem um padrão difuso com a distribuição de núcleos urbanos mais equilibrada.

Já nos países em desenvolvimento com urbanização mais recente, como o Brasil, a rede urbana tende a ser menos equilibrada. Existem áreas densamente povoadas e permeadas por redes técnicas e tecnológicas – como o Sul e Sudeste brasileiros – e outras com menor quantidade de cidades, distribuição rarefeita e redes de transporte e telecomunicações mais frágeis – como as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do país (Ferreira, 2010; Conte, 2014).

No Brasil, a rede urbana passou por mudanças significativas após a Segunda Guerra Mundial. Até a década de 1940 a rede urbana tinha muitas características do modelo de Christaller: centros urbanos com pouca diversidade funcional e numerosa população residente no campo (CORRÊA, 1997 apud CONTE, 2014).

A medida que a tecnologia promoveu melhorias dos sistemas rodoviário, aeroviário e dos instrumentos de navegação e proporcionou maior segurança, aumentando a fluidez potencial do território, as redes se tornam mais complexas, integrando localidades cada vez mais distantes entre si (CONTE, 2014).

Como decorrência deste processo, as interações espaciais não se limitam entre poucos centros próximos, mas passam a alcançar lugares mais distantes e compreendem um número cada vez maior de cidades. Desse modo, as interações internas e externas a uma rede se diversificam (CORRÊA, 1997 apud CONTE 2014).

Em resumo, o processo de globalização modifica o padrão de consumo da população e os meios de produção e insere as mais diferentes aglomerações no “jogo” entre local e o global. Diante disso, a hierarquia das cidades se torna mais flexível e a dinâmica dos fluxos se torna capaz de gerar funcionalidades às cidades e assomá-las numa rede, mas também pode estagná-las num curto período (OLIVEIRA, 2008).

3.1.1 A rede urbana brasileira

A partir dos conceitos e perspectivas já discutidos, apresenta-se um estudo do IBGE acerca da rede urbana brasileira, publicado como “Região de Influência das Cidades – REGIC”. Tal estudo já teve 4 edições: 1972, 1987, 2000 e 2007.

Esses estudos tem o intuito de subsidiar o planejamento de ações que promovam o desenvolvimento integrado e a busca por uma maior igualdade entre as regiões do país.

Utilizando a classificação das cidades proposta por Christaller, o REGIC 2007 categoriza os municípios brasileiros em cinco diferentes níveis, com dois ou três subníveis dentro de cada um. A Figura 2 mostra o mapa da rede urbana brasileira presente na publicação do REGIC 2007.

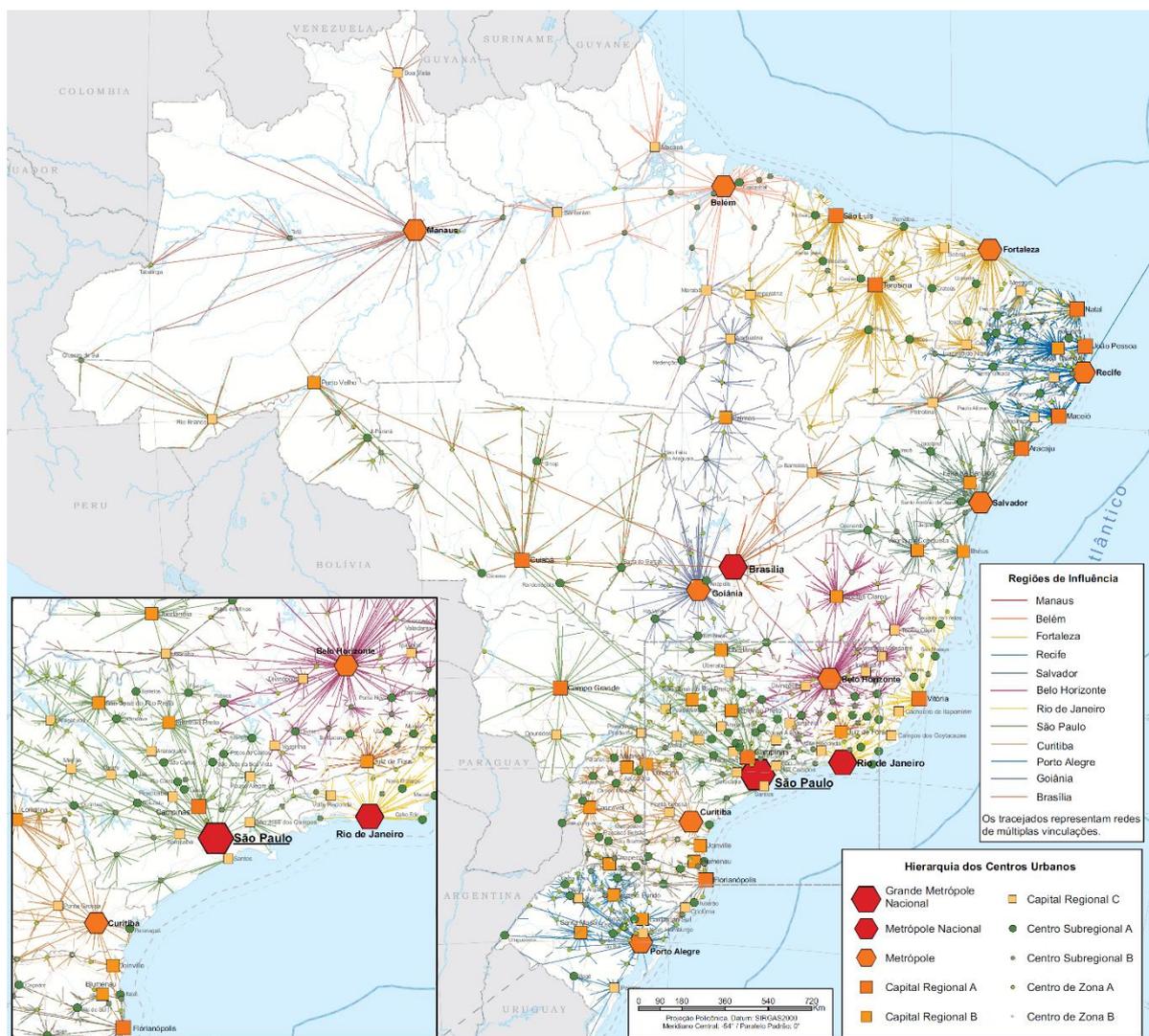


Figura 2 - Mapa da rede urbana brasileira
Fonte: REGIC, IBGE 2008

As Metrôpoles são os 12 principais centros urbanos do País, com grande porte e fortes relações entre si e possuem extensa área de influência direta. Elas foram divididas em três subníveis, segundo a extensão territorial e a intensidade destas relações:

- a. Grande metrópole nacional: São Paulo, o maior conjunto urbano do País;
- b. Metrôpole nacional: Rio de Janeiro e Brasília. Juntamente com São Paulo, constituem foco para centros localizados em todo o País; e
- c. Metrôpole: Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre constituem o segundo nível da gestão territorial (IBGE, 2008)

As Capitais regionais, os 70 centros que se relacionam com o estrato superior da rede urbana, possuem capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrôpoles, têm área de influência de âmbito regional. Também tem três subdivisões:

- a. Capital regional A: constituído por 11 cidades, inclui as capitais estaduais não classificadas no nível metropolitano e Campinas;
- b. Capital regional B: constituído por 20 cidades, com um padrão de localização regionalizado mais presente no Centro-Sul; e
- c. Capital regional C: constituído por 39 cidades presente nas demais regiões do País.

Os Centros sub-regionais, 169 centros que são caracterizados por atividades de gestão menos complexas, têm área de atuação mais reduzida, e seus relacionamentos com centros externos à sua própria rede dão-se, em geral, apenas com as três metrôpoles nacionais. Tem uma presença mais adensada nas áreas do Nordeste e do Centro-Sul, e mais esparsa nas Regiões Norte e Centro-Oeste. Estão também subdivididos em grupos, a saber:

- a. Centro sub-regional A: constituído por 85 cidades; e
- b. Centro sub-regional B: constituído por 79 cidades.

Os Centros de zona são 556 cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata; exercem funções de gestão elementares. Subdivide-se em:

- a. Centro de zona A: 192 cidades; e

b. Centro de zona B: 364 cidades.

E os Centros locais são as demais 4.473 cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes, têm população predominantemente inferior a 10 mil habitantes.

A distribuição dos níveis hierárquicos no território é desigual. O Centro Sul do País conta com uma rede urbana estruturada, um significativo número de metrópoles, capitais regionais e centros sub-regionais, com grande articulação entre si. Já as Regiões Norte e Nordeste são áreas onde há ausência de alguns níveis hierárquicos intermediários. Em áreas da Amazônia e do Centro-Oeste, há esparsa ocupação do território. E no Nordeste, apesar de possuir uma ocupação mais consolidada e, em muitas áreas, densa, as capitais tradicionalmente concentram a oferta de equipamentos e serviços e são poucos os centros de nível intermediário.

Foram identificadas 12 redes urbanas comandadas pelas metrópoles. As redes são diferenciadas em termos de tamanho, organização e complexidade e, em vários locais, se interpõe, pois ocorre vinculação a mais de um centro, resultando em dupla ou tripla inserção na rede.

Comparando superficialmente os resultados do estudo mais recente com os dos anos anteriores, verifica-se que a rede urbana apresenta notável estabilidade, principalmente no que se refere aos níveis hierárquicos mais altos, que, em geral, mantêm-se os mesmos. As mudanças são mais frequentes nos níveis de hierarquia intermediária e baixa. Os centros que emergiram de 1966 (ano do primeiro estudo) para 2007 se localizam predominantemente nos Estados de Mato Grosso, Rondônia e Tocantins, no oeste do Amazonas e no sul do Pará. Nas áreas de ocupação mais antiga, como São Paulo, Rio de Janeiro e sul de Minas Gerais, o quadro é mais estável. Porém algumas cidades deixam de exercer maior centralidade, num processo possivelmente ligado às mudanças nas redes de comunicação e transportes.

3.1.2 A posição de Divinópolis na rede urbana

Divinópolis, a cidade objeto do presente estudo de situação, se encontra na rede de influência de Belo Horizonte, como pode ser visto na Figura 3 retirada do REGIC 2007.

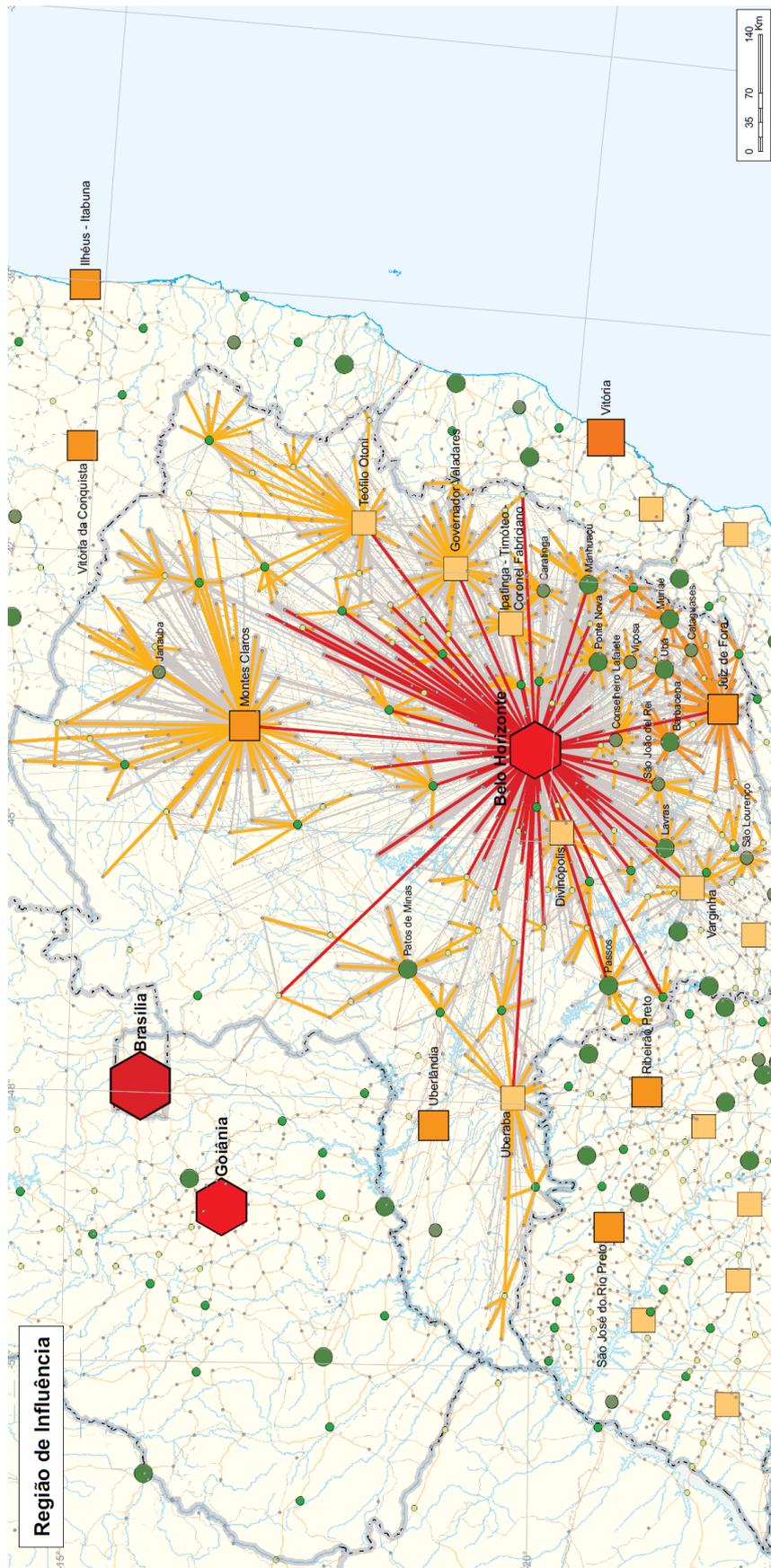


Figura 3 - Região de Influência de Belo Horizonte
 Fonte: REGIC, IBGE 2008

Belo Horizonte, a metrópole, concentra 30,5% da população e 40,4% do PIB da rede. O PIB per capita do centro é mais alto, de R\$ 12,7 mil, enquanto nos demais municípios é de no máximo R\$ 8,2 mil.

A área de influência é quase a totalidade do Estado de Minas Gerais, exceto pela área no sul do estado que é ligada a São Paulo, e as áreas de influência compartilhada – a Zona da Mata com o Rio de Janeiro e parte do Triângulo, com São Paulo.

Fazem parte da rede de Belo Horizonte as Capitais regionais B de Juiz de Fora (também ligada ao Rio de Janeiro) e Montes Claros; as Capitais regionais C de Divinópolis, Governador Valadares, Ipatinga-Coronel Fabriciano-Timóteo, Teófilo Otoni, Varginha e Uberaba (também ligada a São Paulo); os Centros sub-regionais A de Barbacena, Muriaé, Ubá, Patos de Minas, Lavras, Manhuaçu, Passos e Ponte Nova; e os Centros sub-regionais B Cataguases, Janaúba, Caratinga, São Lourenço, Viçosa, Conselheiro Lafaiete e São João del Rei.

Os estudos anteriores, os REGIC's de 1966 e 1993, mostram a cidade em um patamar parecido ao mais recente. O que mostra que Divinópolis tem uma importância regional há bastante tempo, sempre se destacando na rede como referência para as cidades menores a seu redor.

3.2 Cidades Médias

O conceito de cidades médias vêm sendo alvo de debate há muito tempo. A dificuldade de fixar um limite demográfico que definiria uma cidade como intermediária ocorre em todo o mundo, mas em todas as discussões reconhece-se que a concepção de cidade média vai muito além do tamanho da população.

Segundo Costa (2002), o conceito de cidade média foi utilizado pela primeira vez na França na década de 1970, em um plano de desenvolvimento econômico. Nessa época, diversos estudos reconheciam a importância das cidades intermediárias na rede urbana francesa e apontavam a necessidade de uma política de desenvolvimento que procurasse reverter a concentração da população na capital, Paris.

No Brasil, os primeiros estudos sobre rede urbana e a importância das cidades de porte médio datam também da década de 1970. Inclusive, o Ministério do Interior, com

recursos do Bird, coordenou o Programa de Cidades de Porte Médio que durou 10 anos, de 1976 a 1986 (AMORIM E SERRA, 2001).

O critério demográfico de classificação, apesar de não ser o mais exato, consegue identificar o grupo ou a faixa que contém cidades média (COSTA, 2002). Tomar a população urbana como *proxy* do tamanho do mercado local e como indicador para o nível de infraestrutura existente e grau de concentração das atividades pode ser útil para uma primeira aproximação (AMORIM E SERRA, 2001).

Porém, deve-se ter em mente que mesmo aspectos como relações externas, estrutura interna e problemas sociais variam bastante entre países e mesmo entre regiões dentro do mesmo país. Desse modo a classificação como cidade média depende do nível de desenvolvimento alcançado, da posição e condições geográficas e do estágio no processo de formação histórico-social de cada país ou região (AMORIM E SERRA, 2001). Além disso, Costa (2002) também lista fatores como grau de urbanização e o próprio conceito de urbano como relevantes para a definição do que são cidades médias em cada local e época.

Segundo Lajugie (1974 apud COSTA, 2002), o volume de população é um elemento importante na identificação da cidade média, uma vez que abaixo de um valor mínimo um centro urbano não pode desempenhar o papel de uma cidade média. Mas é necessário juntar critérios quantitativo e qualitativos. A cidade média evoca uma ideia de condições de existência que não são das vilas rurais, privadas de equipamentos, e estão longe das de grandes aglomerações, com seus problemas de grande escala.

Oliveira Jr. (2008) pontua ainda que existe uma divisão entre estudiosos sobre a utilização do termo cidade média ou cidade intermédia. Segundo Bellet Sanfelú e Llop Torné (2004 apud Oliveira Jr, 2008), intermédia seria um adjetivo que amplia o significado da denominação que ele substituiu, uma vez que cidade média se relaciona mais diretamente com critérios quantitativos, muitas vezes, rígidos e estáticos. Critérios esses que ocultam a função principal desempenhada por esse tipo de cidade de intermediação entre os espaços locais e os regionais, nacionais e, em alguns casos, globais.

Outra questão relevante assinalada por Oliveira Jr. (2008) na definição de cidades médias/intermédias é a existência de uma espécie de “conceituação negativa”: não

são grandes nem pequenas. Assim, se traz ao centro do debate o problema quantitativo que, apesar de ter sua relevância, deve ser contextualizado. Tomando como exemplo uma cidade de 200.000 habitantes, a depender de qual país está localizada poderá ser tratada como uma cidade média, grande ou pequena. Mesmo dentro da realidade brasileira, uma classificação muito rígida é problemática pelo vasto contraste existente entre as regiões do país.

Sendo assim, Bellet Sanfelú e Llop Torné (2004 apud OLIVEIRA JR., 2008) opinam que a utilização do adjetivo intermédia contempla dimensões que se encontram veladas no adjetivo média. São elas:

“(1) acrescenta a ideia de que a importância da cidade não depende tanto do seu tamanho demográfico como do modo como se articula com o restante dos elementos do sistema;

(2) realça e introduz aspectos mais dinâmicos e estratégicos da cidade na rede urbana;

(3) supõe a substituição do sentido estático e hierarquizado por uma nova ideia mais aberta, dinâmica e interativa.” (OLIVEIRA JR., 2008)

Em suma, os autores pretendem frisar que as cidades médias/intermédias são aquelas que servem como centro de serviços e equipamentos tanto para os habitantes do mesmo núcleo urbano como aqueles que residem em sua área de influência. Além disso, interagem com amplas áreas territoriais, mais ou menos imediatas, e desenvolvem funções de distribuição e intermediação, sendo dotadas de infraestruturas coletivas, com destaque para comunicação e transporte (OLIVEIRA JR, 2008).

De qualquer modo, nomeando cidades médias ou intermediárias, os estudiosos estão em consonância quando dizem que o conceito é muito variável, pois depende de diversos fatores associados ao contexto político e geográfico em que está inserida, não deve nunca se limitar ao tamanho demográfico.

Amorim Filho e Serra (2001), em seu estudo da evolução da importância das cidades médias, destacam algumas das características que estudiosos dos anos 1970 consideravam importantes para que uma localidade fosse considerada cidade média:

- a. *“interações constantes e duradouras tanto com seu espaço regional subordinado quanto com aglomerações urbanas de hierarquia superior;*
- b. *tamanho demográfico e funcional suficiente para que possam oferecer um leque bastante largo de bens e serviços ao espaço microrregional a elas ligado; suficientes, sob outro ponto, para desempenharem o papel de centros de crescimento econômico regional e engendrem economias urbanas necessárias ao desempenho eficiente de atividades produtivas;*
- c. *capacidade de receber e fixar os migrantes de cidades menores ou da zona rural, por meio do oferecimento de oportunidades de trabalho, funcionando, assim, como pontos de interrupção do movimento migratório na direção das grandes cidades, já saturadas;*
- d. *condições necessárias ao estabelecimento de relações de dinamização com o espaço rural microrregional que o envolve; e diferenciação do espaço intraurbano, com um centro funcional já bem individualizado e uma periferia dinâmica, evoluindo segundo um modelo bem parecido com o das grandes cidades, isto é, por intermédio da multiplicação de novos núcleos habitacionais periféricos.” (AMORIM E SERRA, 2001)*

Queiroz et al (2013) considera que a função de ligação entre o espaço rural e as pequenas cidades microrregionais de um lado e os centros urbanos mais importantes de outro constitui a própria essência da noção de cidade média.

Amorim e Serra (2001) enumeram que, atualmente, as cidades médias desempenham funções específicas no sistema urbano e que espelham os diferentes modos de produção de cada fase do sistema. E, além disso, são importantes articuladoras nos eixos ou corredores de desenvolvimento e nos sistemas de redes de transporte regionais ou nacionais; também se destacam como potenciais localizações de polos tecnológicos (centros de inovação tecnológica ou tecnopolos).

Segundo Sposito (2001 apud SILVA, 2013), as cidades médias – de acordo com o enfoque funcional – estão ligadas aos papéis regionais e ao potencial de comunicação e articulação proporcionado por sua situação geográfica.

A posição das cidades médias na rede urbana não é mais apenas de intermediação entre os centros menores e maiores que ela, agora há também uma certa atração de mão-de-obra qualificada. Além disso, se tornam reduto de uma classe média e possuem bons índices de qualidade de vida (OLIVEIRA, 2008).

Sposito (2006) e Oliveira Jr. (2008) apontam também que a centralidade compreende um princípio de proximidade que resulta na estruturação das cidades médias como área ou região. Porém, atualmente, essa proximidade que seria expressão da centralidade da cidade, não deve ser o principal aspecto da definição desta categoria de cidades. Uma vez que as possibilidades provenientes da enorme conectividade contemporânea implicam na inserção das cidades médias em redes de articulações que, por vezes, prescindem de continuidades territoriais. As cidades médias têm exercido novos papéis simultâneos a sua importância regional.

Na busca para definir parâmetros que diferencie as cidades médias das pequenas e dos grandes centros, Serra (1998 apud PEREIRA et al, 2004) conclui que as cidades médias devem possuir condições materiais necessárias (como infraestrutura básica e um mercado potencial) para a localização das atividades econômicas de maior escala produtiva, por exemplo industriais, mas sem um nível de concentração produtiva que seja gerador de deseconomias nos níveis existentes nas grandes concentrações urbanas.

Sendo assim, Serra (1998 apud PEREIRA et al, 2004) propõe um critério de tamanho da população entre 100 mil e 500 mil habitantes, parâmetro que é seguido também pelo IBGE para definir as cidades médias brasileiras. Segundo o autor, esse tamanho engloba centros que possuem escala urbana de atividades econômicas beneficiadas pela maior aglomeração que, porém, não são significativamente afetados pelas deseconomias dos grandes centros.

3.2.1 As cidades médias dentro da rede urbana

A evolução da tecnologia e o processo de globalização vem modificando o papel das cidades chamadas médias ou intermediárias na organização urbana, tornando-as mais atrativas, devido a vitalidade econômica e índices de qualidade de vida. Sua importância na dinâmica territorial brasileira promove uma desconcentração de pessoas e atividades, e possibilita minimizar alguns problemas que ocorrem no seu espaço (SOARES, 1999).

Garcia (2008) e Matos (2000) apontam que o processo de desconcentração populacional que vem ocorrendo nas últimas décadas, se deve a alterações na trajetória dos fluxos migratórios. Os movimentos migratórios do tipo campo-cidade,

que foram cruciais para o crescimento excepcional das metrópoles brasileiras até a década de 1970 estão sendo substituídos por um movimento mais difuso do tipo urbano-urbano, demonstrando a constituição de uma rede urbana mais densa e em ampliação.

A respeito dessas transformações sofridas pela rede urbana brasileira no final do século XX, Davidovich (1992 apud GARCIA, 2008) salienta que a ação dos processos políticos, sociais e econômicos afetam de forma diversa a organização espacial brasileira, causando surgimento e desenvolvimento de vários contextos urbanos. Com isso, passa a existir um Brasil urbano não metropolitano que inclui as cidades médias.

A redefinição da rede urbana brasileira vem ocorrendo por meio de estruturas já existentes, com a polarização das grandes metrópoles em escala nacional, mas com a inserção dos espaços não metropolitanos – as cidades médias e pequenas – como “nós” de articulação da rede. As cidades médias, então, ganham importância e se destacam como centralidades em âmbito regional, conectando sua região à rede urbana (FRANÇA e SOARES, 2012).

Ao longo do processo de transformação do espaço geográfico, muitos centros têm mudado suas funções na rede urbana na qual se inserem. Nesse contexto, a cidade média se encaixa na hierarquia urbana oferecendo bens, serviços e lazer à população dos centros menores. Porém, essas relações se complementam entre centros de níveis diferentes, não há rigidez nas relações (OLIVEIRA, 2008).

Como explica Sposito (2006), as cidades médias estavam, no passado, inseridas em redes urbanas hierarquicamente organizadas. Atualmente, o diagnóstico da localização de uma cidade média no interior de uma rede urbana tornou-se mais complexo. No geral, ela continua a fazer parte da estrutura da rede hierárquica inicial, mas agora existe uma gama possibilidades de relações com outras cidades e espaços que não compõem, diretamente, a rede a que pertence essa cidade.

A mundialização da economia e o desenvolvimento das telecomunicações expandiram as conexões possíveis que uma cidade pode estabelecer com espaços distantes. Esses fluxos passam a não se limitar a cidades maiores ou menores, mas também ocorrem entre cidades da mesma importância de outras redes urbanas (SPOSITO, 2006).

As relações e fluxos interurbanos de natureza hierárquica continuam a ser parte importante nas redes urbanas brasileiras, mas é crescente a presença de relações do tipo complementares ou mesmo competitivas entre cidades no âmbito da mesma rede urbana ou entre redes distintas. A substituição por sistema de produção mais flexível exige a redefinição dos papéis das cidades médias e promove oportunidades econômicas para essas cidades (SPOSITO,2006).

3.2.2 Cidades médias no Brasil

Após a década de 1970 no Brasil, emergiram novos centros de decisões governamentais, de produção industrial e pontos de convergência e geração de fluxos de pessoas, mercadorias e informações. A rede urbana se estabeleceu a partir dessas centralidades que se configuraram como “nós”, conectando cada cidade à rede em que se insere – distribuindo, complementando ou recebendo os fluxos. As cidades médias se tornaram fortes e importantes centralidades em âmbito regional, assumindo o papel de conectar sua região à rede urbana, de forma subordinada e/ou complementar (FRANÇA E SOARES, 2012).

Esse processo em que as grandes metrópoles viram sua participação relativa na população total do país estagnar e as cidades médias ganharam mais espaço na demografia brasileira vem sendo chamado de desmetropolização (FRANÇA E SOARES, 2012). Levando em consideração o critério usado pelo IBGE para classificação das cidades médias, aquelas com população entre 100.000 e 500.000 habitantes, a Tabela 1 mostra que desde 1970 a quantidade de cidades médias e sua participação relativa na população brasileira vem crescendo constantemente.

Tabela 2 - Número de municípios e população nos censos demográficos de 1970 a 2010

Classes de população dos municípios (X 1000 habitantes)	Número de municípios e população nos Censos Demográficos								
	01.09.1970 (1)			01.09.1980 (1)			01.09.1991 (2)		
	Munic	Pop (X1000)	% Pop	Munic	Pop (X1000)	% Pop	Munic	Pop (X1000)	% Pop
Total	3 952	94 508	100%	3 991	121 150	100%	4 491	146 917	100%
Até 2	56	92	0,10%	56	88	0,07%	58	91	0,06%
De 2 a 100	3 802	61 823	65,42%	3 793	67 901	56,05%	4 246	75 975	51,71%
De 100 a 500	83	14 610	15,46%	124	23 631	19,51%	162	32 073	21,83%
Mais de 500	11	17 982	19,03%	18	29 529	24,37%	25	38 776	26,39%

Classes de população dos municípios (X 1000 habitantes)	Número de municípios e população nos Censos Demográficos					
	01.08.2000 (2)			01.08.2010 (2)		
	Munic	Pop (X1000)	% Pop	Munic	Pop (X1000)	% Pop
Total	5 507	169 590	100%	5 565	190 755	100%
Até 2	105	172	0,10%	118	197	0,10%
De 2 a 100	5 178	82 959	48,92%	5 164	86 121	45,15%
De 100 a 500	193	39 576	23,34%	245	48 565	25,46%
Mais de 500	31	46 882	27,64%	38	55 871	29,29%

Fonte: Dados do censo de 2010 IBGE (tabela adaptada pela autora)

Carvalho (2003) aponta, porém, que o incremento populacional nas cidades médias se relaciona, em grande medida, ao crescimento dos centros intermediários metropolitanos. Assim o ritmo mais elevado de crescimento do conjunto de cidades médias, como inclui as metropolitanas, não conta exatamente como um processo de desconcentração populacional.

Entretanto, é possível perceber que as cidades de porte médio se apresentam em todas as Regiões do Brasil (vide Figura 4), indicando uma certa desconcentração mesmo em Regiões onde era característica a predominância de população rural (CARVALHO, 2003).



Figura 4 - Mapa das cidades médias brasileiras
Fonte: dados do censo de 2010 do IBGE (elaborado pela autora, 2018)

As cidades que se encontram inseridas em regiões metropolitanas ou polarizadas por capitais de estados, em geral, não entram na classificação de cidades médias, uma vez que estas cidades não possuem as condições necessárias para polarizar e exercer as funções de centralidade e intermediação com outras escalas (OLIVEIRA JR., 2008).

Sposito (2006) analisou a situação atual das cidades médias brasileiras e concluiu que pouco se realizou para preservar seus patrimônios naturais e para se pensar um projeto urbano que não tenha como princípio a adaptação da natureza à cidade. Observa-se uma tendência à idealização e proposição de políticas urbanas orientadas pela associação entre urbanização e modernização e pela oposição entre cidade e

natureza. Baseando-se nessa perspectiva, as intervenções urbanas mais frequentes buscam, por exemplo, retificar ou encobrir cursos d'água ao invés de proteger os espaços naturais de seu leito e bacia de inundação. Essa tendência, presente no Brasil em cidades de diferentes portes e importâncias, é acentuada nas cidades médias (SPOSITO, 2006).

Carvalho (2003) estuda o processo de exclusão social nas cidades médias e conclui que a urbanização brasileira, a partir dos anos 70, interioriza e expande para todos os recantos urbanos um novo padrão de urbanização: centrado nas cidades médias e consubstanciado por uma produção e um consumo globalizado. Tal qual as metrópoles, as cidades médias também passam a reproduzir – em outra escala – os mesmos problemas das metrópoles. Para além dessa reprodução, esse crescimento das cidades médias atesta a tendência dessa nova urbanização a tornar indiferenciados os espaços metropolitanos e das cidades médias.

Em resumo, apesar de ainda se manterem distantes dos grandes problemas urbanos das metrópoles, as cidades brasileiras têm reproduzido em seu processo de crescimento os mesmos erros dos grandes centros na gestão urbana. Desse modo, o que diferencia as cidades médias das grandes tem sido somente a escala dos problemas. A exclusão social, a poluição, falta de saneamento básico nas periferias, dificuldade de acesso à cidade e de mobilidade urbana por parte dos mais pobres têm sido questões recorrentes nas cidades médias assim como nas regiões metropolitanas. Mas, como dito, a escala ainda é menor e, talvez, ainda seja possível reverter o quadro e produzir um crescimento igualitário e sustentável nessas cidades e evitar que o quadro dos grandes centros seja repetido.

4 Base diagnóstica - Estudo de situação: Divinópolis/MG

4.1 Caracterização do município

4.1.1 Localização do município

Divinópolis se localiza no Estado de Minas Gerais, a uma distância aproximada de 120km da capital do estado, Belo Horizonte (como pode ser visto na Figura 5).

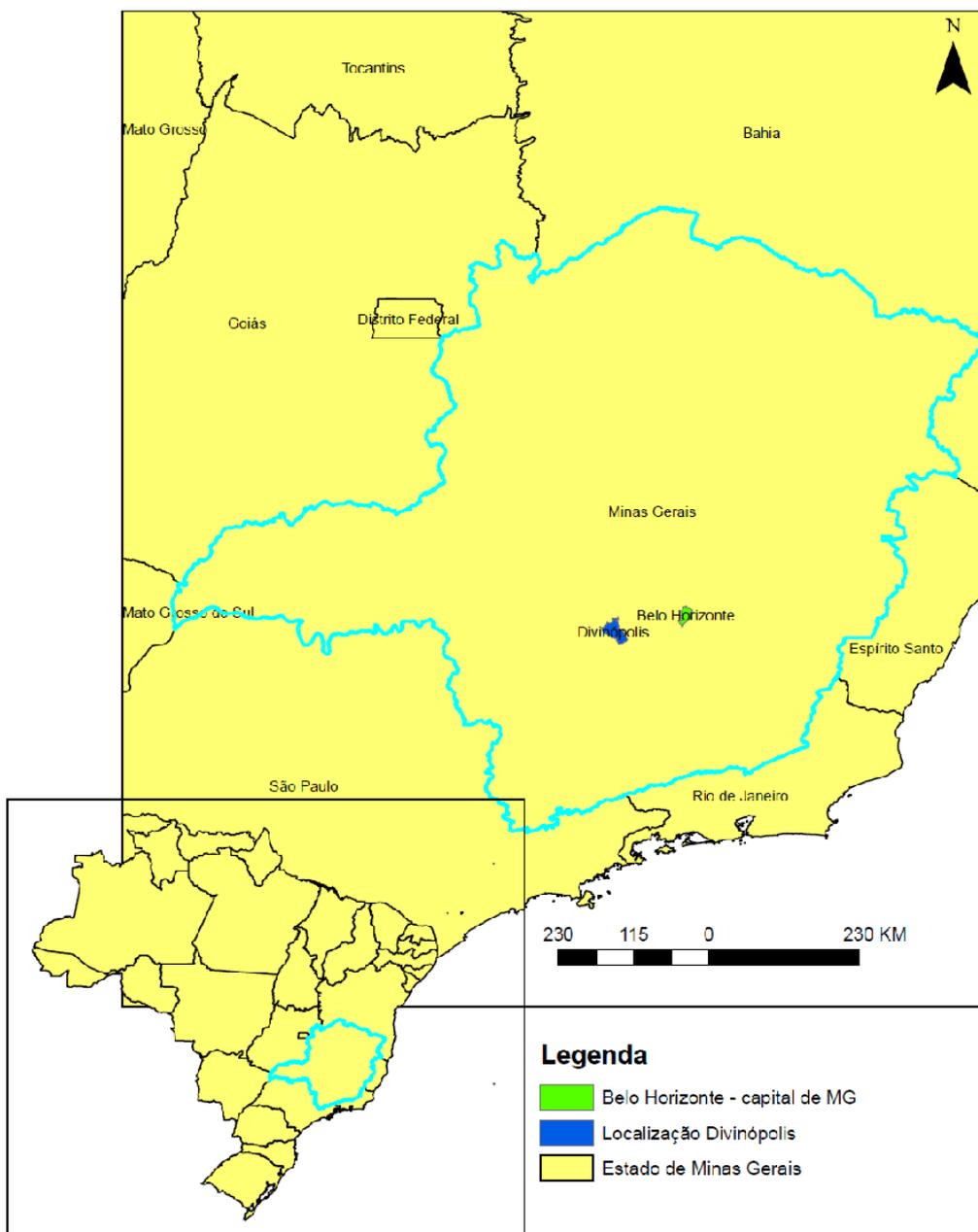


Figura 5 - Localização de Divinópolis no Estado de Minas Gerais.

Fonte: elaborado pela autora com dados obtidos no site do IBGE

Na divisão política administrativa do estado, a cidade se encontra na mesorregião Oeste de Minas e nomeia a microrregião da qual faz parte, como pode ser visto na Figura 6 abaixo.

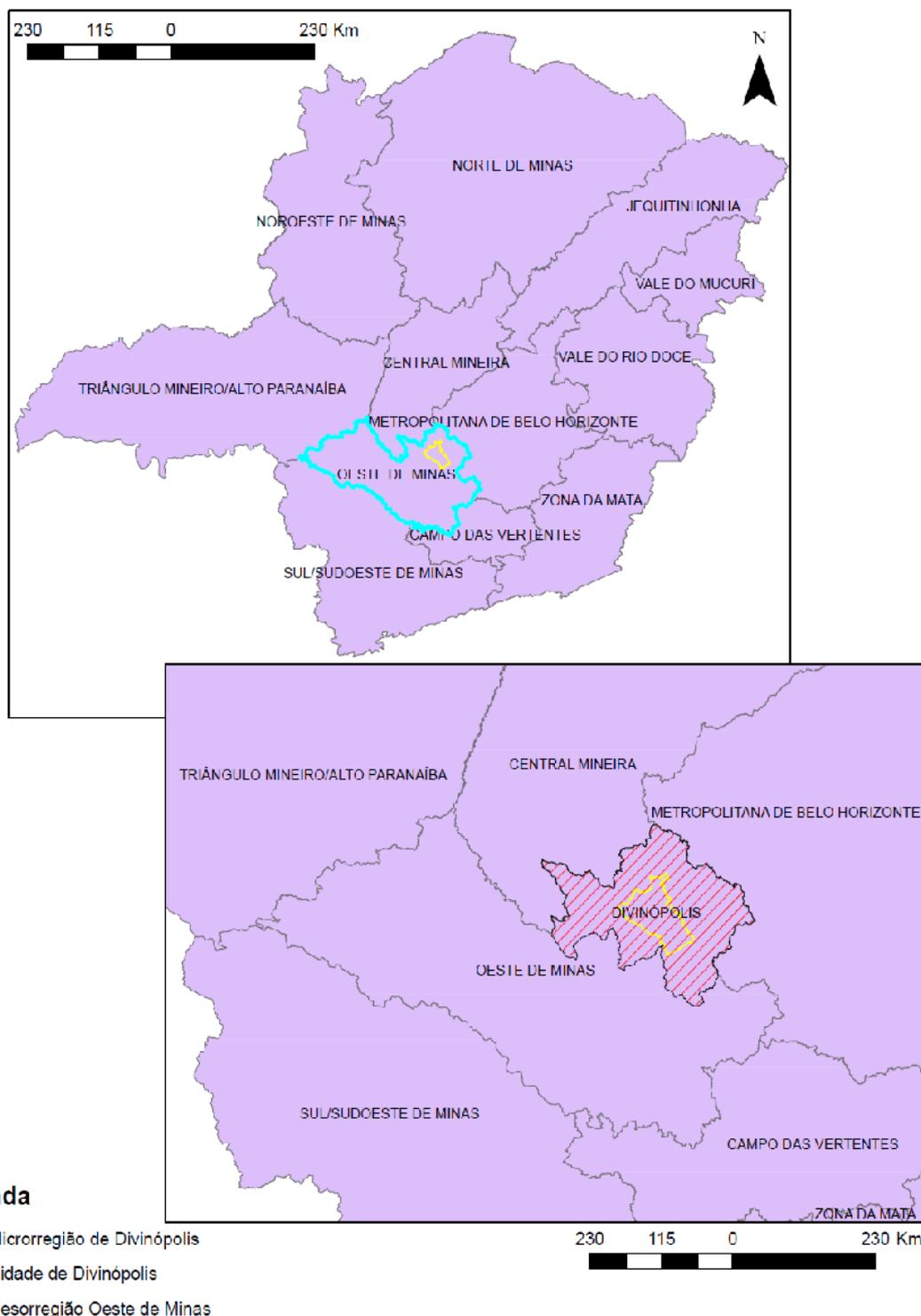


Figura 6 - Localização de Divinópolis na meso e microrregiões de Minas.
 Fonte: elaborado pela autora com dados obtidos no site do IBGE

4.1.2 Aspectos demográficos

Segundo dados do censo do IBGE de 2010, Divinópolis possuía uma população de 213.016 pessoas. A população estimada em 2019 chega a 238.230 pessoas (Tabela 3). Essa população coloca o município na 12ª colocação com relação aos 853

municípios do Estado de Minas Gerais e o primeiro entre os 11 de sua microrregião. No Brasil, a cidade está entre os 120 municípios mais populosos.

Tabela 3 - Evolução da População em Divinópolis desde 1991

POPULAÇÃO RESIDENTE - DIVINÓPOLIS (PESSOAS)

1991	2000	2010	2019
151.462	183.962	213.016	238.230

Fonte: IBGE (adaptada pela autora)

O índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) é de 0,764, mais alto que a média do Estado de Minas Gerais que é 0,731, o que coloca o município na 29ª colocação dentro do estado.

Ainda segundo informações obtidas no site do IBGE, o PIB per capita em 2015 foi de R\$ 23.729,90 e o salário médio dos trabalhadores formais de 2,1 salários. A média salarial é a terceira maior de sua microrregião.

A cidade possui uma boa taxa de escolarização. Segundo censo de 2010, 98,6% das crianças de 9 a 14 anos estão matriculadas, o que a coloca em primeiro lugar na microrregião.

Com relação ao saneamento básico, segundo a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) responsável pelo abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, 99% da população urbana recebe água tratada e 88% tem seu esgoto coletado. O tratamento de esgoto ainda não ocorre na cidade, mas a Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) está sendo construída.

4.1.3 Aspectos territoriais

O município de Divinópolis possui uma área total de 708,115 km², com a densidade demográfica de 300,82 hab/km² (dados do censo de 2010). De acordo com a lei municipal Lei nº 7.369, de 30 de junho de 2011, o Perímetro urbano² possui 93,8 Km de comprimento, abrangendo uma área de 234,4 Km².

² O mapa disponibilizado pela prefeitura está no Anexo

A cidade é banhada pelos Rios Pará e Itapeçerica, sendo que este último corta sua área urbana (como pode ser visto na Figura 7). Como o Rio Pará é um importante afluente do Rio São Francisco, Divinópolis é sede da Administração Regional do Alto São Francisco e da Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Itapeçerica – AMVI

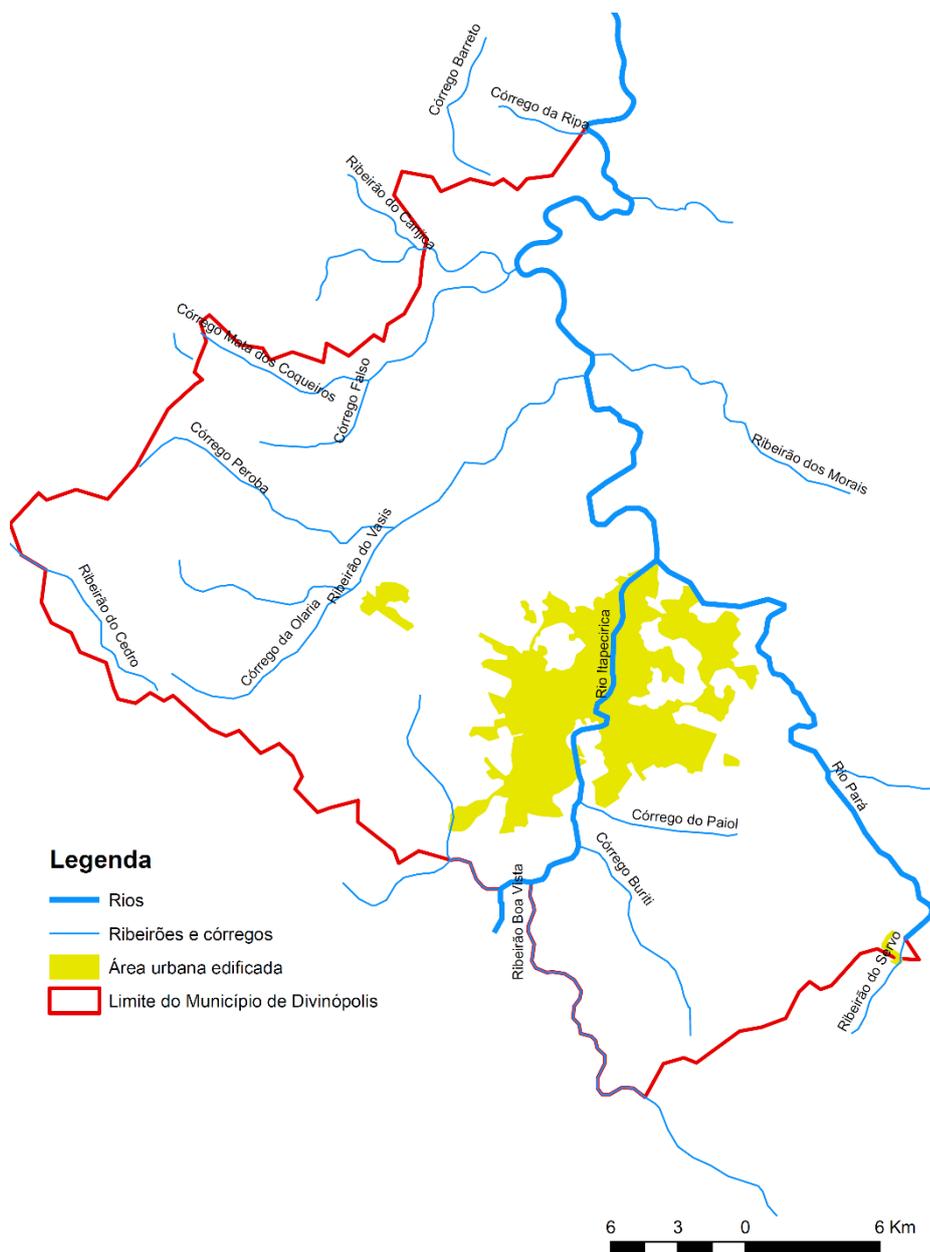


Figura 7 - Rios que banham o município de Divinópolis.
 Fonte: elaborado pela autora com dados obtidos no site do IBGE

Geomorfologicamente, o Município encontra-se situado na região das terras altas do Sudeste, entre 600 e 850 m de altitude. Sua vegetação predominante é o cerrado, porém o campo cerrado encontra-se, em grande parte, degradado pela atividade

pastoril, e a ocupação urbana, mediante parcelamento do solo. O clima do Município é caracterizado por invernos secos e verões chuvosos.

4.1.4 Breve contexto histórico

O povoado que deu origem ao município surgiu há cerca de duzentos anos. Os primeiros colonizadores chegaram a margem do Rio Itapecerica em 1710 e se organizaram para viver no local. A primeira capela, consagrada ao Divino Espírito Santo e São Francisco de Paula, foi erguida em 1767 e o arraial tomou grande impulso quando foi construída a linha férrea até a cidade de Oliveira, em 1889.

A ferrovia foi essencial para a emancipação e desenvolvimento da cidade. O Arraial foi beneficiado pela passagem da Estrada de Ferro Oeste de Minas por seu território, quando foi construída a primeira estação ferroviária, em 1890. Mas foi em 1910, com a construção do entroncamento ferroviário – vindo de Belo Horizonte no sentido do Triângulo Mineiro –, com a instalação da oficina da Rede Ferroviária e da Vila Operária para servir de moradia aos seus trabalhadores (onde hoje é o bairro Esplanada), que seu crescimento foi impulsionado.

A partir de 1891 se tornou um distrito da cidade de Itapecerica, chamando-se Henrique Galvão. Em 1912 é elevado a condição de vila e passa a denominar-se Divinópolis. Em 1915 uma lei estadual a eleva a condição de cidade.

A organização do espaço urbano no início do século XX foi feita através do plano urbanístico de Antônio Olímpio de Moraes. Este plano incorporava um território de aproximadamente 30 hectares e foi o modelo da expansão urbanística da cidade, com traçado ortogonal das vias e quadras com formas regulares. A partir dos bairros iniciais, surgem novos bairros agregados em continuidade espacial, sem vazios intermediários.

4.1.5 Regiões administrativas

Os bairros da cidade são reunidos em 11 diferentes regiões que, em geral, são usadas pela prefeitura para planejamento do sistema de saúde e de assistência social. Por exemplo, os Centro de Referência de Assistência Social (Cras) são organizados de acordo de forma a existir pelo menos um em cada uma delas.

A Figura 8 apresenta um mapa das regiões e uma relação dos bairros que as compõe.

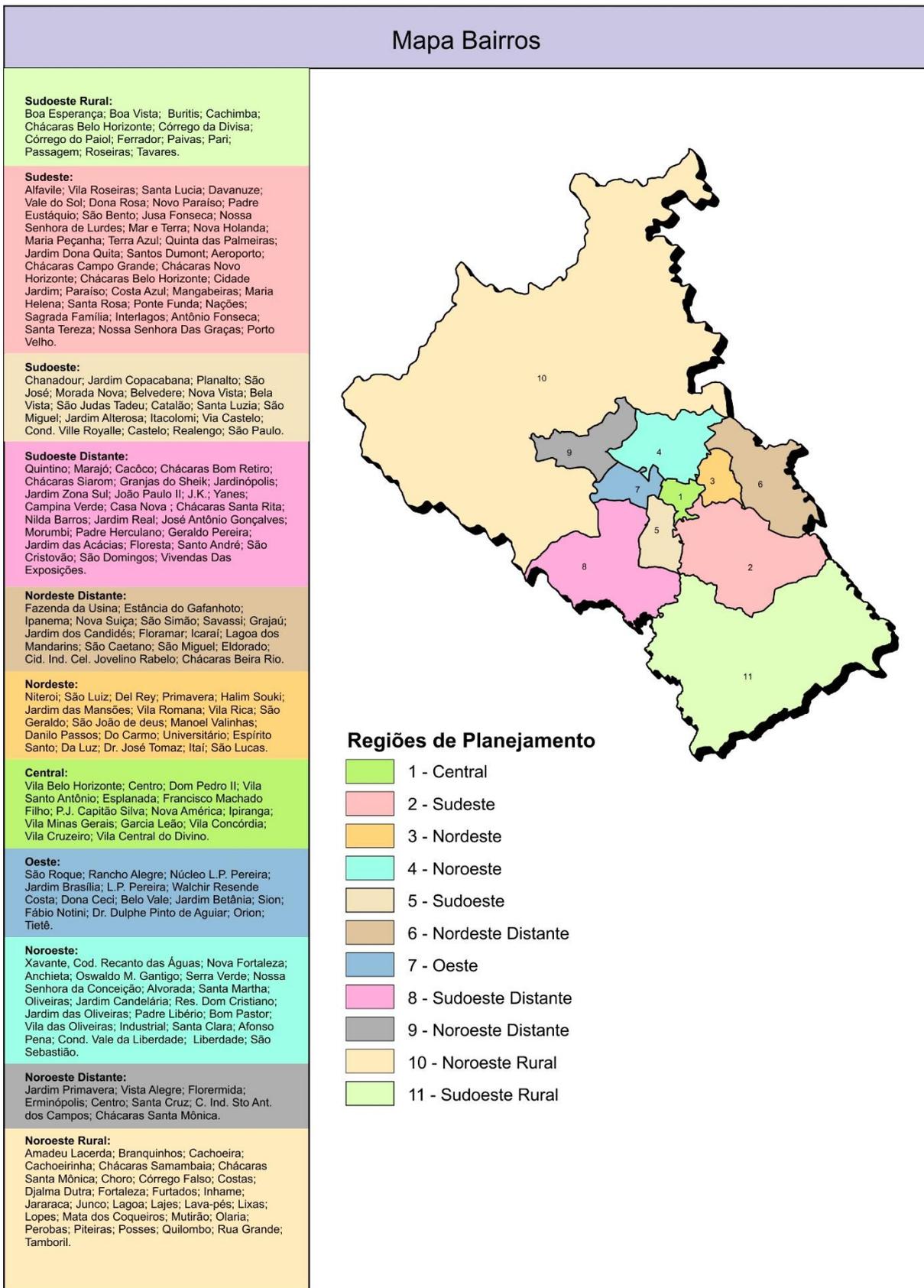


Figura 8 - Regiões administrativas de Divinópolis
Fonte: FUNEDI, 2013

4.1.6 A cidade no contexto da microrregião

A microrregião Divinópolis compreende 11 municípios, sendo eles Divinópolis, Itaúna, Nova Serrana, Santo Antônio Do Monte, Cláudio, Carmo Do Cajuru, São Gonçalo do Pará, Igaratinga, Perdígão, São Sebastião Do Oeste e Conceição Do Pará. Tem uma área total de 5 090 km² na qual vivem 483 478 habitantes, segundo os dados do censo de 2010 do IBGE.

Divinópolis é o maior município e, apesar de ainda ser o principal em termos econômicos, tem visto sua importância relativa dentro da microrregião diminuir nos últimos anos.

Como pode ser visto na Tabela 4, o Produto Interno Bruto (PIB) da cidade se manteve em crescimento na maior parte do tempo entre os anos de 2002 e 2017, porém sua participação no PIB da microrregião progressivamente diminuiu de 51,34% para 41,27%.

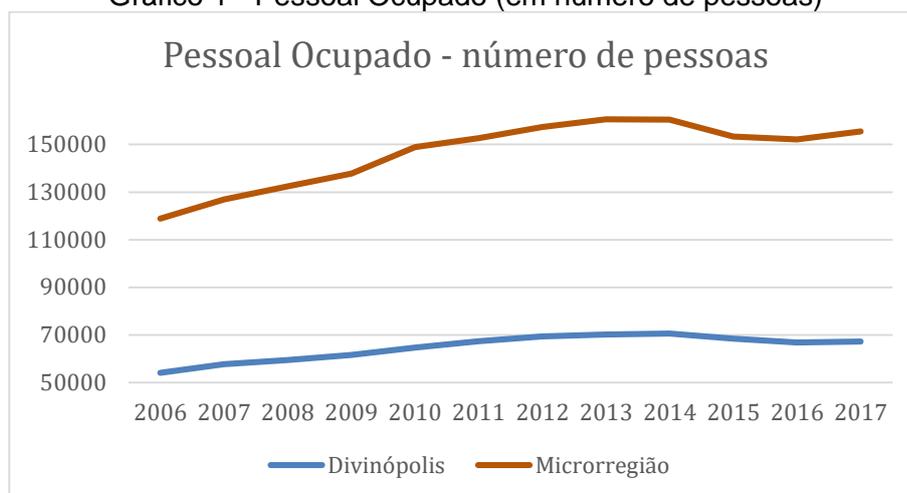
Tabela 4 - Participação de Divinópolis no PIB da microrregião

PIB A PREÇOS CORRENTES - DIVINÓPOLIS MG								
Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB a preços correntes (R\$ x1000000)	1.354,52	1.564,75	2.019,53	2.222,24	2.462,64	2.736,13	3.199,87	3.001,72
Participação na microrregião geográfica (%)	51,34	50,67	51,20	51,58	49,82	50,03	49,22	48,72
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PIB a preços correntes (R\$ x1000000)	3.417,49	3.955,21	4.399,24	4.958,09	5.301,63	5.483,76	5.639,11	6.036,94
Participação na microrregião geográfica (%)	45,64	45,41	44,83	45,01	44,48	44,74	43,37	41,27

Fonte: IBGE, através da Plataforma SIDRA (adaptada pela autora)

A diminuição da contribuição de Divinópolis na economia da microrregião se reflete na quantidade de pessoal ocupado da cidade. O crescimento de pessoas ocupadas na região foi mais acentuado que no município (conforme Gráfico 1), de modo que pode-se inferir que mais pessoas encontraram emprego nas cidades menores da região e não na cidade polo. O Gráfico 2 mostra a queda da participação relativa de Divinópolis na microrregião, que passou de 45,44% em 2006 para 43,27% em 2017.

Gráfico 1 - Pessoal Ocupado (em número de pessoas)



Fonte: elaborado pela autora com dados do IBGE

Gráfico 2 - Participação relativa de Divinópolis no Pessoal Ocupado da microrregião



Fonte: elaborado pela autora com dados do IBGE

O Gráfico 3 demonstra ainda que o crescimento econômico de Divinópolis não é o que puxa o crescimento da região, uma vez que as receitas orçamentárias realizadas do município (que demonstram a arrecadação, quanto de fato foi recebido pela administração) tem aumentado em uma taxa menor que de toda a região. O Gráfico 4 permite enxergar a queda na participação relativa de Divinópolis na microrregião que saiu de 50% em 2005 para 43,30% em 2017.

Gráfico 3 - Receitas orçamentárias realizadas



Fonte: elaborado pela autora com dados do IBGE

Gráfico 4 - Participação relativa de Divinópolis na arrecadação realizada da microrregião



Fonte: elaborado pela autora com dados do IBGE

Portanto entende-se que a cidade de Divinópolis tem perdido a capacidade de polarizar dentro da microrregião, perdendo em parte a sua centralidade dentro da rede urbana formada pelos municípios mais próximos. Mas ela ainda possui grande importância na região e continua sendo um centro de referência para a população dentro de sua área de influência.

4.1.7 Levantamento histórico da urbanização

Em 2013, durante os trabalhos de elaboração do Plano Diretor aprovado em 2014, foi feito o diagnóstico da situação real da cidade. No documento, organizado pela

FUNEDI (atual UEMG – Divinópolis), fez-se um levantamento histórico do processo de urbanização do município. Foram considerados 11 momentos mais significativos do processo, que são apresentados no Quadro 2

Quadro 2 - Etapas do processo de urbanização de Divinópolis

Etapas	Período
1. Primeiras ocupações nas proximidades da Cachoeira Grande	Século XVIII
2. Consolidação do núcleo alto da matriz	Século XIX
3. Criação do entroncamento ferroviário	Início do século XX
4. Plano de Antônio Olímpio de Moraes	Início do século XX
5. Aparecimento e consolidação dos primeiros bairros. Início da siderurgia	Início do século XX até 1950
6. Expansão espontânea dos primeiros bairros. Consolidação da siderurgia	De 1950 até 1970
7. Expansão urbana desordenada	De 1970 ao início dos anos 80
8. Instituição de instrumentos de controle da expansão	A partir de 1985
9. Surgimento dos condomínios fechados	A partir do final da década de 1990
10. Parcelamento irregular da zona rural	A partir de 2000
11. Instalação de grandes empreendimentos habitacionais	A partir de 2008

Fonte: FUNEDI, 2013

Em 1889, a Estrada de Ferro Oeste de Minas chega no território do então Arraial, a primeira estação ferroviária é feita em 1890. Em 1910, a construção do entroncamento ferroviário – ligando Belo Horizonte ao Triângulo Mineiro – com a instalação da oficina da Rede Ferroviária e de uma Vila Operária impulsiona o desenvolvimento da cidade (FUNEDI, 2013).

O plano urbanístico de Antônio Olímpio de Moraes foi a matriz do modelo urbanístico da cidade, com traçado ortogonal das vias e quadras com formas regulares. Ele contemplava um território de aproximadamente 30 hectares, definido pela atual Catedral do Divino Espírito Santo, ao norte, pelo rio Itapecerica, a leste, e pela atual rua Pernambuco, ao sul, e pela atual avenida Sete de Setembro, a oeste (a Figura 9 ilustra o território abarcado pelo plano). A partir dos bairros iniciais, surgem novos

bairros agregados em continuidade espacial, sem vazios intermediários (FUNEDI, 2013).



Figura 9 - Território contemplado pelo Plano Urbanístico de Antônio Olímpio de Moraes
Fonte: Google Earth (adaptada pela autora)

Nas décadas de 1940 e 1950, atividades relacionadas a siderurgia se intensificaram. Em 1960, Divinópolis já se apresentava como uma cidade de base industrial. Na produção rural predominavam as pequenas propriedades familiares (FUNEDI, 2013)

Na década de 1970, com a indústria siderúrgica enfrentando recessão econômica, a indústria de confecção começa a se destacar. Nesse momento, o que surge como alternativa econômica para o município depois o transforma em polo de produção e comercialização de roupas (FUNEDI, 2013).

No início dos anos 1980, são aprovados, em curto período, inúmeros parcelamentos, sem que houvesse demanda para tal. Neste período se instala grande parte dos bairros periféricos de Divinópolis. Alguns deles, até hoje, seguem sem ocupação efetiva e estão separados por grandes vazios intermediários da área urbana central (FUNEDI, 2013).

Em 1985, é aprovada a Lei Municipal de Parcelamento do Solo que interrompeu a aprovação desregrada de novos parcelamentos. A partir daí é exigida a instalação da infraestrutura urbana necessária para que o loteamento seja legalizado (FUNEDI, 2013).

A partir do final da década de 1990, começam a surgir os condomínios fechados. Eram implantados, em geral, sem aprovação junto aos órgãos municipais de controle e de forma urbanisticamente desarticulada do entorno. Esta é uma situação ainda comum hoje em Divinópolis (FUNEDI, 2013).

A partir dos anos 2000, surgem os parcelamentos fora do perímetro urbano, na forma de chácaras ou sítios, o que vai contra as legislações federal e municipal vigentes. Ocorrem sem critério técnico ou ambiental e representam problemas para o poder público. Das 45 comunidades rurais divinopolitanas, 28 (ou 62%) apresentam processos de urbanização (chacreamento) (FUNEDI, 2013).

Entre 2008 e 2012, inicia-se o processo de construção dos empreendimentos habitacionais do programa federal Minha Casa, Minha Vida – foram cerca de 3000 novas unidades habitacionais (FUNEDI, 2013). Em um estudo sobre a localização desses empreendimentos, Silva; Cruz e Souza (2017) concluíram que a maioria dos condôminos do PMCMV estão localizados em áreas de renda mais baixa e distantes

do centro. De acordo com a Figura 10, percebe-se que o entorno desses empreendimentos são predominantemente áreas de menor renda.

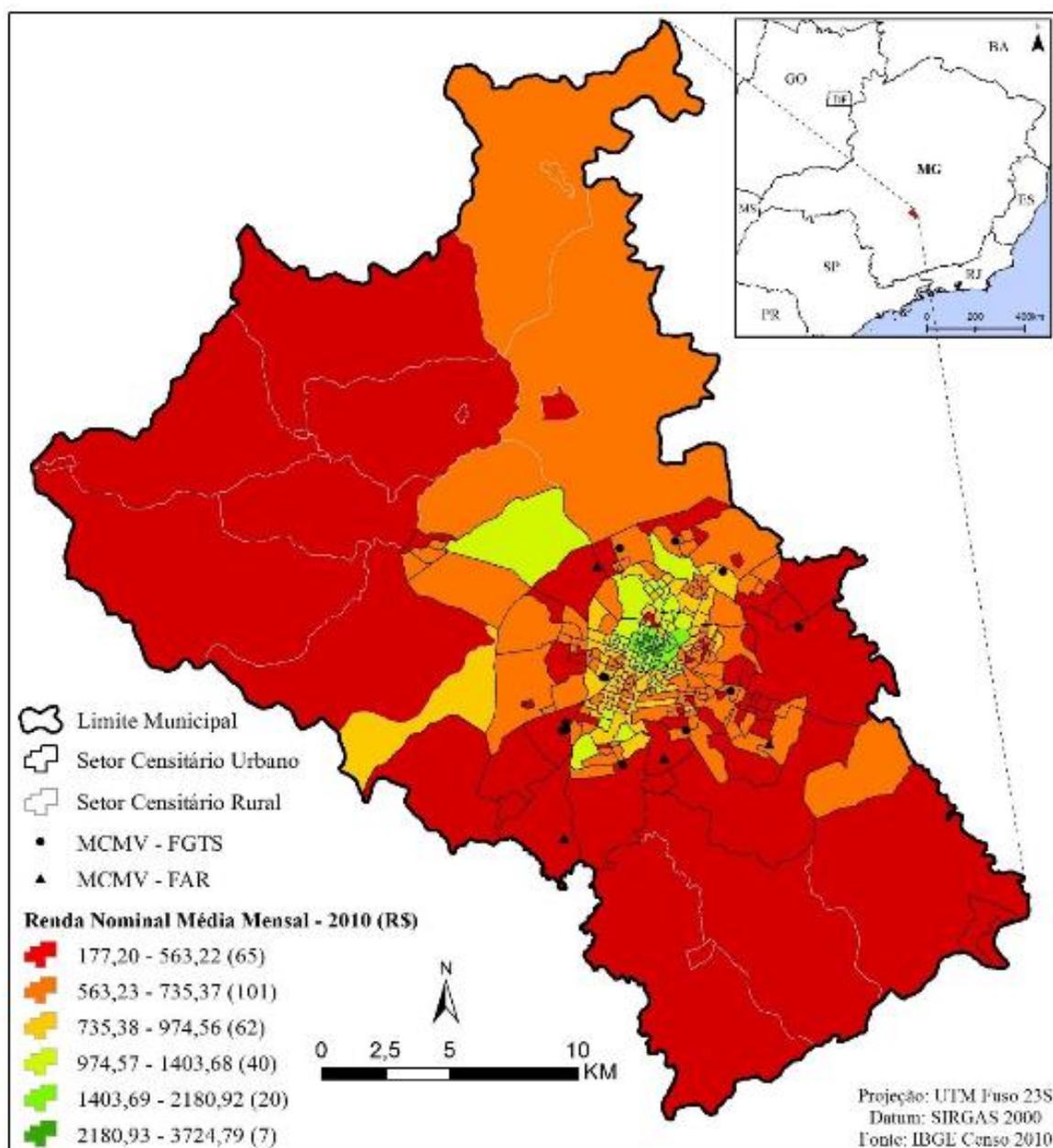


Figura 10 - Distribuição dos empreendimentos MCMV de acordo com a renda do entorno
Fonte: SILVA; CRUZ; SOUZA, 2017.

Como a localização dos empreendimentos é selecionada pelas empresas construtoras em parceria com a Caixa Econômica Federal, nota-se que existe uma contribuição dessas instituições para a segregação socioespacial em Divinópolis. Além disso, a política habitacional não foi acompanhada por uma política de planejamento urbano que focasse na melhoria de infraestrutura e transporte de modo

a garantir mais acessibilidade aos beneficiários do programa (SILVA; CRUZ; SOUZA, 2017).

4.1.8 Legislação urbana atual

Sendo uma cidade de mais de 200 mil habitantes, Divinópolis tem a obrigação, segundo a constituição e o Estatuto das Cidades, de elaborar um plano diretor para basear suas ações de planejamento urbano.

O zoneamento e os parâmetros urbanísticos a serem seguidos na construção de edificações na cidade é regulamentado pela lei nº 2418 de 1988 que dispõe sobre o uso e ocupação do solo no município de Divinópolis.

O Plano diretor vigente atualmente foi aprovado na lei complementar nº 169 de 2014 após o processo participativo, no qual foram realizadas reuniões em todas as regiões administrativas da cidade e os cidadãos participantes foram ouvidos e puderam opinar ao longo da elaboração do documento. Esse plano substitui o primeiro plano diretor da cidade, aprovado pela Lei Complementar nº 60 de 2000.

A lei é dividida em 6 títulos: Dos princípios e objetivos do Plano Diretor Participativo (com dois capítulos), Das diretrizes de desenvolvimento do município (com quatro capítulos), Das diretrizes da organização territorial (com cinco capítulos), Dos instrumentos da política urbana (com dois capítulos), Da gestão democrática da cidade (com cinco capítulos) e Das disposições finais e transitórias.

O processo de elaboração do plano passou por diversas etapas para garantir a participação da população de todas as regiões da cidade. Teixeira (2016) enumera as fases da elaboração participativa:

- a. Evento de lançamento público do processo de elaboração
- b. Constituição de um Grupo Gestor formado por representantes do poder executivo, legislativo, da sociedade civil organizada e do Grupo Executivo (equipe técnica da FUNEDI).
- c. Capacitação de Agentes de Desenvolvimento Urbano entre diversos segmentos sociais como, por exemplo, professores, produtores da agricultura familiar, delegados eleitos nas audiências
- d. Organização de uma Sala de Situações onde a população tinha acesso a toda a documentação utilizada e produzida no processo de elaboração

- e. Realização de encontros preparatórios, audiências públicas em cada região e da Conferência da Cidade (TEIXEIRA, 2016)

O diagnóstico foi produzido levando em conta as reclamações e reivindicações feitas pelo povo nas audiências públicas regionais. E nos tópicos sobre cada uma das regiões administrativas eram mencionados os indicadores socioeconômicos juntamente com as questões levantadas pelos próprios moradores como prioridades.

O plano é constituído por 103 artigos. Desses, 50 estão divididos nos dois títulos de diretrizes, 14 regulamentam os instrumentos da política urbana, 24 são relacionados a gestão democrática e o restante se encontra nos princípios e disposições transitórias.

As diretrizes, que correspondem a quase metade dos artigos do plano, são mais genéricas, englobam ações como promoção da cultura, ampliação e descentralização de equipamentos públicos, entre outros objetivos gerais. O título II é composto basicamente de diretrizes que devem ser seguidas na elaboração de diversos planos setoriais: desenvolvimento econômico, saúde, educacional, assistência social, cultura, esportes e lazer, segurança pública, entre outros.

O plano que tem orientações mais aprofundadas é o Plano de Mobilidade Urbana, que abrange 10 artigos. E, até o momento, é o único que já foi elaborado e aprovado pela Câmara Municipal. O Plano de Mobilidade Urbana do Município de Divinópolis (PLANMOB) foi aprovado em outubro de 2019 (COSTA, 2019).

Durante a elaboração do PLANMOB foram realizadas 2 audiências públicas amplamente divulgadas na cidade e um diagnóstico da situação da cidade foi executado. No diagnóstico foram levantadas informações sobre a opinião da população a respeito do transporte público, mobilidade não motorizada e a infraestrutura, informações técnicas sobre grandes polos geradores de tráfego, a situação da malha viária e calçadas, a abrangência do transporte público e seus itinerários.

O PLANMOB possui propostas para uma rede de ciclovias por toda a área urbana e objetiva reformular parte da legislação urbana para adaptar as leis às propostas do plano.

Para evitar a visão fragmentada da cidade que pode ocorrer durante a elaboração desses diversos planos setoriais propostos, existem diretrizes que indicam a integração entre esses e qualquer outro projeto relacionado a questões urbanas: “Promover a integração dos planos e projetos dos diversos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta relacionados ao desenvolvimento urbano, de forma a maximizar os resultados positivos para o Município de Divinópolis” (DIVINÓPOLIS, 2014).

O título do Plano Diretor que trata dos instrumentos possui 7 seções, cada uma dedicada a um instrumento que foi previsto pelo Estatuto das Cidades. O Estatuto lista inúmeros desses instrumentos para que o município possa usar para ordenar o espaço urbano. Todos devem ter previsão nas leis municipais, seja na lei que institui o plano diretor, seja em outras. Esses instrumentos são:

- a) Disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- b) Zoneamento ambiental;
- c) Gestão orçamentária participativa;
- d) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
- e) Contribuição de melhoria;
- f) Desapropriação;
- g) Servidão administrativa;
- h) Limitações administrativas;
- i) Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- j) Instituição de unidades de conservação;
- k) Instituição de zonas especiais de interesse social;
- l) Concessão de direito real de uso;
- m) Concessão de uso especial para fins de moradia;
- n) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- o) Usucapião especial de imóvel urbano;
- p) Direito de superfície;
- q) Direito de preempção;
- r) Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- s) Transferência do direito de construir;
- t) Operações urbanas consorciadas;
- u) Regularização fundiária;
- v) Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- w) Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária
- x) Legitimação de posse
- y) Estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

O IBGE realiza anualmente a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC no qual investiga, através de entrevistas respondidas pelos gestores de cada

município, questões sobre a administração pública local. Nessa pesquisa são incluídas perguntas sobre a legislação urbana e sobre os instrumentos presentes no Estatuto das Cidades que existem em cada local. No Quadro 3 são apresentadas as respostas dadas pelos responsáveis pelo planejamento urbano de Divinópolis às questões do MUNIC 2018.

Quadro 3 - Item sobre legislação urbana da pesquisa MUNIC - 2018 de Divinópolis

LEGISLAÇÃO E INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO	
Plano diretor – existência	Sim
Ano da lei de criação	2000
O plano foi revisto	Sim
Ano da última revisão	2014
Demais instrumentos	
Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social – existência	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da lei	
Legislação sobre zona e/ou área de interesse especial – existência	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da lei	
Lei de perímetro urbano – existência	Sim, com legislação específica
Ano da lei	2011
Legislação sobre parcelamento do solo – existência	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da lei	
Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo – existência	Sim, com legislação específica
Ano da lei	1988
Legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir – existência	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da lei	
Legislação sobre contribuição de melhoria – existência	Não
Ano da lei	
Legislação sobre operação urbana consorciada – existência	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da lei	
Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança – existência	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da lei	
Código de obras – existência	Sim, com legislação específica
Ano da lei	1974
Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico	Não
Ano da lei	
Legislação sobre servidão administrativa	Não

Ano da lei	
Legislação sobre tombamento	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da lei	
Legislação sobre unidade de conservação	Não
Ano da lei	
Legislação sobre concessão de uso especial para fins de moradia	Não
Ano da lei	
Legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano	Não
Ano da lei	
Legislação sobre direito de superfície	Não
Ano da lei	
Legislação sobre regularização fundiária	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da lei	
Legislação sobre a legitimação de posse	Não
Ano da lei	
Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental	Sim, com legislação específica
Ano da lei	2002

Fonte: IBGE, 2019

Dos 20 instrumentos pesquisados pelo MUNIC, 8 não estão presentes na legislação urbana divinopolitana. Porém, através dessa pesquisa não é possível compreender a eficácia dessas leis. Portanto, foi feita uma análise qualitativa de cada um dos instrumentos presentes na legislação do município.

O Quadro 4 apresenta o levantamento realizado da existência de cada instrumento na legislação da cidade, especificando onde e como cada um deles é mencionado nas leis municipais.

Quadro 4 - Regulamentação dos Instrumentos de política urbana na legislação de Divinópolis

Instrumento	Aparece no Plano Diretor	Aparece em outra legislação
Disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo	Sim, Capítulo III - Das diretrizes para Parcelamento	Sim, Lei nº 2418 de 18 de novembro de 1988 – LUOS
Zoneamento ambiental	Não	Não
Gestão orçamentária participativa	Sim, como diretriz no Título V da gestão democrática da cidade, no capítulo I. Art. 70	Sim, LDO na Seção III
Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU progressivo	Sim, Capítulo II dos instrumentos específicos da política urbana. Art. 63	Não
Contribuição de melhoria	Não	Sim, é regulamentado no Código Tributário Municipal

Desapropriação	Sim, Capítulo II dos instrumentos específicos da política urbana. Art. 63	Sim, como um instrumento de política urbana na Lei Orgânica - Título VIII, art. 145
Servidão administrativa	Não	Não
Limitações administrativas	Não	Sim, há limitações urbanísticas na Lei de Uso e Ocupação do Solo - Seção II
Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano	Sim, como parte das diretrizes de política cultural - Seção V do Capítulo I	Sim, como instrumento de política urbana na Lei Orgânica e na lei que regulamenta o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural
Instituição de unidades de conservação	Não	Não
Instituição de zonas especiais de interesse social	Sim, no Capítulo IV do Título II - Diretrizes da Política habitacional	Não
Concessão de direito real de uso	Não	Não
Concessão de uso especial para fins de moradia	Não	Não
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	Sim, é regulamentado pela Seção V do Capítulo II do Título IV	Não
Usucapião especial de imóvel urbano	Não	Não
Direito de superfície	Não	Não
Direito de preempção	Sim, é regulamentado pela Seção IV do Capítulo II do Título IV	Não
Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso	Sim, é regulamentado pela Seção II do Capítulo II do Título IV	Não
Transferência do direito de construir	Sim, é regulamentado pela Seção III do Capítulo II do Título IV	Não
Operações urbanas Consorciadas	Sim, é regulamentado pela Seção I do Capítulo II do Título IV	Não
Regularização fundiária	Sim, é citada em diferentes seções	Não
Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária	Não	Não
Legitimação de posse	Não	Não
Estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)	Sim, EIV é regulamentado na seção VII do Capítulo II do Título IV	Sim, EIA é regulamentado pela Lei Nº 5451/2002

Fonte: elaborada pela autora, 2020

O parcelamento, uso e ocupação do solo é regulamentado desde de 1988 através da Lei nº 2418 (LUOS). Nessa lei estão os parâmetros mínimos e máximos para construção em cada uma das zonas estabelecidas no artigo 6 da mesma. Já foi

atualizada inúmeras vezes, em geral, para modificar o zoneamento de alguma região ou para incluir e classificar novos loteamentos.

A gestão orçamentária participativa aparece como uma diretriz para gestão democrática do município e existem seções nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dedicadas ao orçamento participativo. Porém, a notícia mais recente sobre encontros ou reuniões relativas ao orçamento participativo é de 2017 (DIVINÓPOLIS, 2017). Portanto, é possível concluir que esse instrumento não é aplicado há pelo menos 2 anos.

O IPTU progressivo é mencionado como uma das penalidades para imóveis cujo Coeficiente de Aproveitamento seja inferior a 10% do previsto para o zoneamento. Porém, o artigo 63 determina que deverá ser aprovada uma “lei específica [que] poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado” (DIVINÓPOLIS, 2014) que ainda não foi discutida.

A contribuição de melhoria não aparece no Plano Diretor como parte de uma política de ordenação urbana, porém existe regulamentação para tal cobrança no Código Tributário do Município (Lei Complementar 007 de 1991 – Título V).

A desapropriação aparece, juntamente com o IPTU progressivo, como uma das penalidades para imóveis não utilizados ou subaproveitados. Também é citada como um dos instrumentos de política urbana na Lei Orgânica do Município de 1998. Porém, como a lei específica do parcelamento, edificação ou utilização compulsória não foi aprovada ainda, o instrumento não tem aplicação efetiva.

Quanto às limitações administrativas existem as limitações urbanísticas na LUOS, as quais determinam “dimensões máximas da área ocupada, área edificada e altura, bem como dos afastamentos mínimos estabelecidos para cada zona” (DIVINÓPOLIS, 1988). Há, ainda, a lei do perímetro urbano, Lei 7369 de 2011, que delimita a área urbana do município.

O tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano é mencionado como instrumento de política urbana na Lei Orgânica do Município. E, além disso, a lei complementar 82 de 2002, regulamenta a nomeação e atuação do Conselho Municipal do Patrimônio

Cultural de Divinópolis (Compac) que é responsável por propor e analisar questões relacionadas a tombamento.

Para a instituição de unidades de conservação não existe nenhuma regulamentação específica na cidade, não há menções a esse instrumento no Plano Diretor, porém a cidade possui uma unidade de conservação: Parque Ecológico Prefeito Dr. Sebastião Gomes Guimarães, conhecido pela população como Parque da Ilha.

O parque abrange uma área de 20,4 hectares e possui mobília urbana para atividades de lazer infantis, quadras de esportes, calçadão e pista de skate. A ilha se originou pela construção do canal de adução da Usina Hidrelétrica do Bracinho, na década de 1910. Em 1981 a usina foi desativada e em 1988 a prefeitura tombou o espaço como patrimônio. Em 1994, o parque municipal foi criado pelo Decreto-Lei nº 3.606.

No Plano Diretor, o Capítulo V do Título II trata das diretrizes da política habitacional e, dentro dele, os artigos 34 e 35 instituem áreas especiais de interesse social (AEIS). São separadas em dois tipos: AEIS 1 – “áreas ocupadas desordenadamente, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária” – e AEIS 2 – “áreas destinadas à produção de moradia para habitação de interesse social, compostas de áreas vazias, subutilizadas ou não utilizadas” (DIVINÓPOLIS, 2014). A delimitação dessas regiões vai depender de atos do Poder Executivo Municipal.

No artigo 37 aparece a exigência de uma legislação urbanística complementar para estabelecer critérios e parâmetros de parcelamento, ocupação e de uso do solo específicos para as AEIS. Porém não existe menção a essas áreas em nenhuma outra lei municipal. Na LUOS existem as zonas especiais (ZE), no entanto nenhuma das 4 categorias descritas de ZE's corresponde ao conceito das AEIS. Não há no mapa do zoneamento da cidade nenhuma AEIS.

A concessão de direito real de uso não aparece como instrumento da política de ordenamento urbano na legislação municipal, porém foram encontradas algumas leis concedendo o direito do uso de alguns terrenos públicos a famílias carentes. Entretanto, é possível perceber que foram ações pontuais que não foram parte de uma gestão urbana em prol de uma cidade menos desigual.

A questão do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios é tratada no artigo 63 da lei do Plano Diretor. Porém, como já mencionado, existe a exigência da aprovação de lei específica e essa lei ainda não foi aprovada. Portanto, é um instrumento que não tem efetividade.

O direito de preempção é regulamentado pelos artigos 61 e 62 do Plano Diretor. Segundo o parágrafo único do artigo 62, “lei municipal específica delimitará as áreas urbanas em que incidirá o Direito de Preempção e fixará prazo de vigência”. Entretanto não foi encontrada nenhuma lei que cumpra esse papel de delimitação. Mais uma vez o instrumento não tem efeito real na gestão e ordenação urbana.

A outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso aparece no artigo 58 do Plano Diretor: “Para as áreas em que a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo prever a possibilidade de ultrapassar o Coeficiente de Aproveitamento Básico nela definido, é admissível a outorga onerosa” (DIVINÓPOLIS, 2014). Porém na LUOS não existe definição de qual seria o Coeficiente de Aproveitamento Básico e nem áreas onde seria possível ultrapassar esse valor, o que há na lei é a determinação de uma taxa máxima de ocupação e quantidade máxima de andares de acordo com o zoneamento. Portanto, não é possível aplicar efetivamente esse instrumento.

O artigo 59 do Plano Diretor regula a transferência do direito de construir, determinando as situações em que a transferência pode ocorrer e suas limitações. Porém o dispositivo deverá ser regulamentado “pelo Poder Público municipal e só serão consideradas receptoras as áreas situadas na Zona Urbana do Município” (DIVINÓPOLIS, 2014) e, mais uma vez, essa regulamentação complementar nunca foi feita.

As operações urbanas consorciadas (OPUR) são regulamentadas pelos artigos 56 e 57 do Plano Diretor. O artigo 57 estabelece conteúdos mínimos para a lei que criar uma OPUR. Desde de 2014, quando foi aprovado o Plano Diretor, nenhuma OPUR ocorreu no município.

A expressão “regularização fundiária” é citada no plano diretor nas seções sobre direito de preempção, política habitacional e transferência do direito de construir. Inclusive há menções a um programa de regularização fundiária. Mas ainda não há regulamentação ou proposta para esse programa. Em 2019, iniciou-se as discussões

sobre Regularização Fundiária Rural e Urbana (REURB), devido a Lei Federal nº 13.465/2017 (RICARDO, 2019).

A regulamentação para o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) se encontra na lei nº 5451 de 2002. Já a de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) aparece nos artigos 65 a 69 do Plano Diretor. Para ambos os tipos de estudos são estabelecidas as características dos empreendimentos que são obrigados a realizar e como a prefeitura deve proceder para aprovar.

O título V que trata da gestão urbana regulamenta a composição e as funções do Conselho da Cidade. E também estabelece que será criado um Sistema Municipal de Informações baseado um sistema de informação georreferenciada. Esse sistema está em execução desde o início de 2019. O objetivo desse sistema é permitir a consolidação de uma base unificada de informações para o planejamento social do Município.

Em resumo, esse levantamento mostrou que, apesar de ter sido um Plano Diretor aprovado com participação da população, o resultado se mostra desconectado da realidade. Os instrumentos previstos, em sua maioria, requerem regulamentação complementar para aplicação efetiva e que até o momento, mais de 5 anos depois de sua aprovação, ainda não saíram do papel.

Os planos setoriais que deveriam ter sido desenvolvidos, com exceção do Plano de Mobilidade, também não foram elaborados. E as diretrizes não levaram em conta as necessidades reais que a população declarou nas audiências regionais, uma vez que a maior parte delas é muito geral e ampla.

5 Análises e Resultados

5.1 Resultados e análise da expansão urbana a partir de 1990

5.1.1 Resultado de dados por Geoprocessamento

De maneira a entender quais os vetores de crescimento e como se deu a expansão da mancha urbana de Divinópolis, utilizou-se o software SAGA/UFRJ para análise ambiental³.

O SAGA/UFRJ é um software, desenvolvido pelo Laboratório de Geoprocessamento da UFRJ (LAGEOP/UFRJ), que atua como um sistema geográfico de informação (SIG). Uma de suas versões, o Vista/SAGA, possui um módulo de análise ambiental com três funções: assinatura, monitoria, e avaliação ambiental. A assinatura é usada para definir as características e a planimetria de qualquer área delimitada pelo usuário. Através da monitoria faz-se o acompanhamento da evolução de características e fenômenos ambientais através da comparação de mapeamentos sucessivos no tempo. E a avaliação é o processo de superposição de mapas, através de um esquema de pesos e notas, para a geração de estimativas de riscos e potenciais.

A monitoria pode ser simples ou múltipla. A monitoria ambiental simples analisa, de acordo com a categoria ambiental selecionada, e permite definir quais os locais nos quais não houve alterações, onde essa categoria passou a existir ou deixou de existir e onde ela não existia e continua sem existir. Já a monitoria múltipla identifica o destino das áreas de determinada categoria que sofreram alterações, qual outra ela se tornou ou deixou de ser.

5.1.1.1 Assinatura Ambiental

Utilizando imagens de satélites retiradas do *Google Earth* (Figura 11) que mostram a cidade desde os anos 1990 como *raster* para alimentar o Vista/SAGA, procedeu-se primeiramente a análise da assinatura ambiental, de modo a caracterizar a urbanização em quatro imagens dos anos 1990, 2000, 2010 e 2019.

³ As análises no programa SAGA foram feitas com o auxílio da aluna de iniciação científica da Escola Politécnica Marina Brouck Marado.

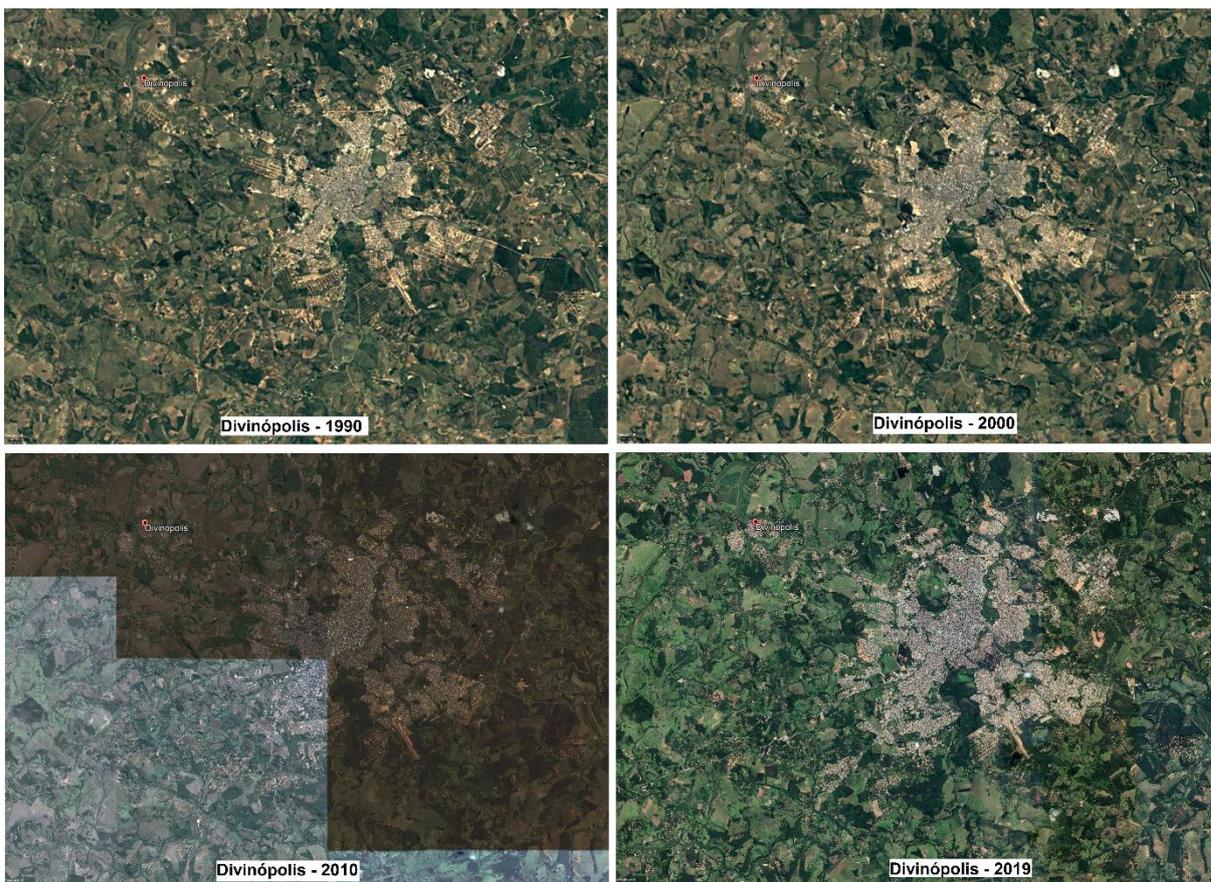


Figura 11 - Imagens de satélite de Divinópolis em diferentes anos
 Fonte: Google Earth (adaptado pela autora)

A partir de cada uma dessas imagens de satélite foi gerado um mapa composto por quatro diferentes áreas: Centro Urbano, Rio, Floresta e Em expansão. Centro Urbano são áreas de urbanização e ocupação já consolidadas, Rio são os cursos d'água que cortam a cidade, Floresta são as áreas verdes mais densas e Em expansão são áreas já urbanizadas, porém sem ocupação significativa, normalmente loteamentos ainda não ocupados. E para cada um desses mapas foi gerado também uma tabela com as áreas ocupadas por cada uma das categorias. Por focar principalmente na expansão urbana, uma quinta categoria foi incluída na análise chamada de Fundo. Essa categoria representa áreas cujo o uso do solo não pertence a nenhuma das quatro categorias analisadas, por exemplo atividades agropecuárias.

A Tabela 5 e a Figura 12 mostram então o resultado da análise da imagem de Divinópolis em 1990. Percebe-se que as áreas de urbanização em expansão ocupam mais espaço que as áreas já urbanizadas, com pouco mais de 9% da área total analisada, enquanto o centro urbano consolidado compreende 4,45% da área. Tal análise condiz com o levantamento histórico realizado durante o diagnóstico de 2013

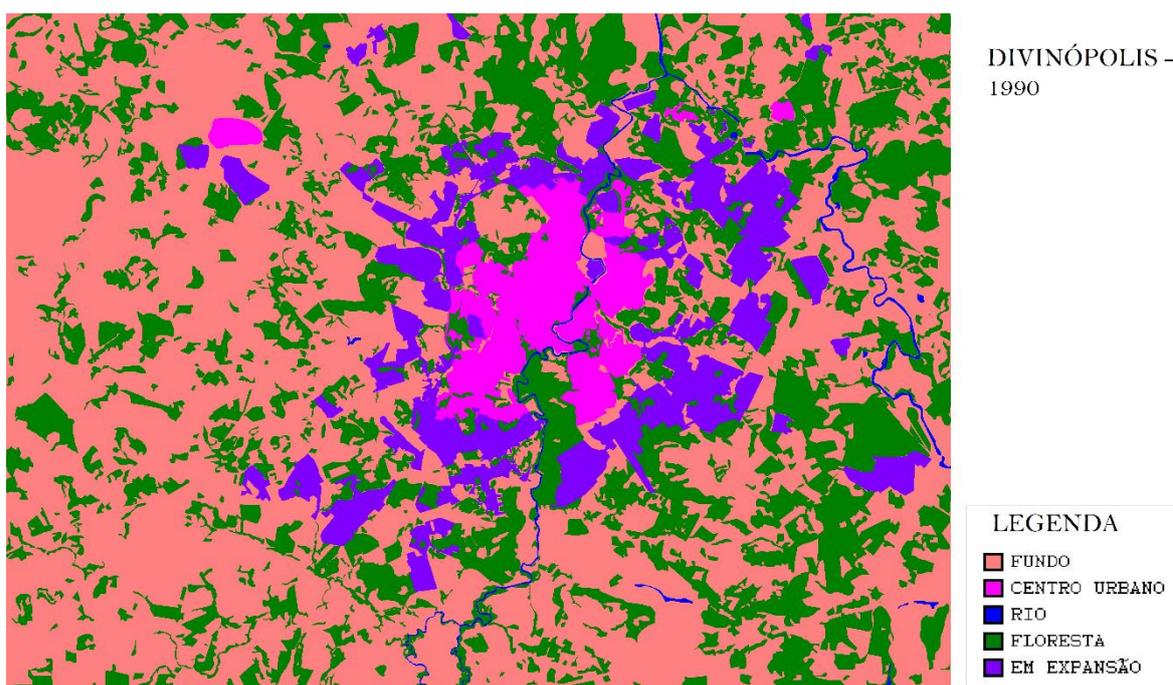
para o Plano Diretor feito pela FUNEDI, que relatou um excesso de loteamentos aprovados nos anos 1980.

Como o mapa abrange a quase totalidade da área urbana definida em lei pela prefeitura em 2011 (em anexo), nota-se que essas áreas ocupam mais da metade do espaço dentro do perímetro urbano e que a mancha urbana (as áreas de centro urbano e em expansão somadas) não chegam a 15% da área total.

Tabela 5 - Resultado da assinatura do mapa de Divinópolis em 1990

Categoria - Legendas	Total Pixels	Total Há	% Área Asn.
0 - FUNDO	9541716	954,1716	57,01%
1 - CENTRO URBANO	744848	74,4848	4,45%
2 - RIO	112747	11,2747	0,67%
3 - FLORESTA	4800363	480,0363	28,68%
4 - EM EXPANSÃO	1537926	153,7926	9,19%
Total	16737600(1673,7600)	16737600 (1673,7600)	

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck



SAGA/UFRJ - Sistema de Análise Geo-Ambiental
Laboratório de Geoprocessamento

Figura 12 - Mapa Divinópolis em 1990

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

O mapa mostra que esses loteamentos estão em toda a volta do centro urbano, não sendo possível notar uma região preferencial de crescimento. Nota-se ainda que existe regiões em expansão que estão completamente desconectadas da mancha

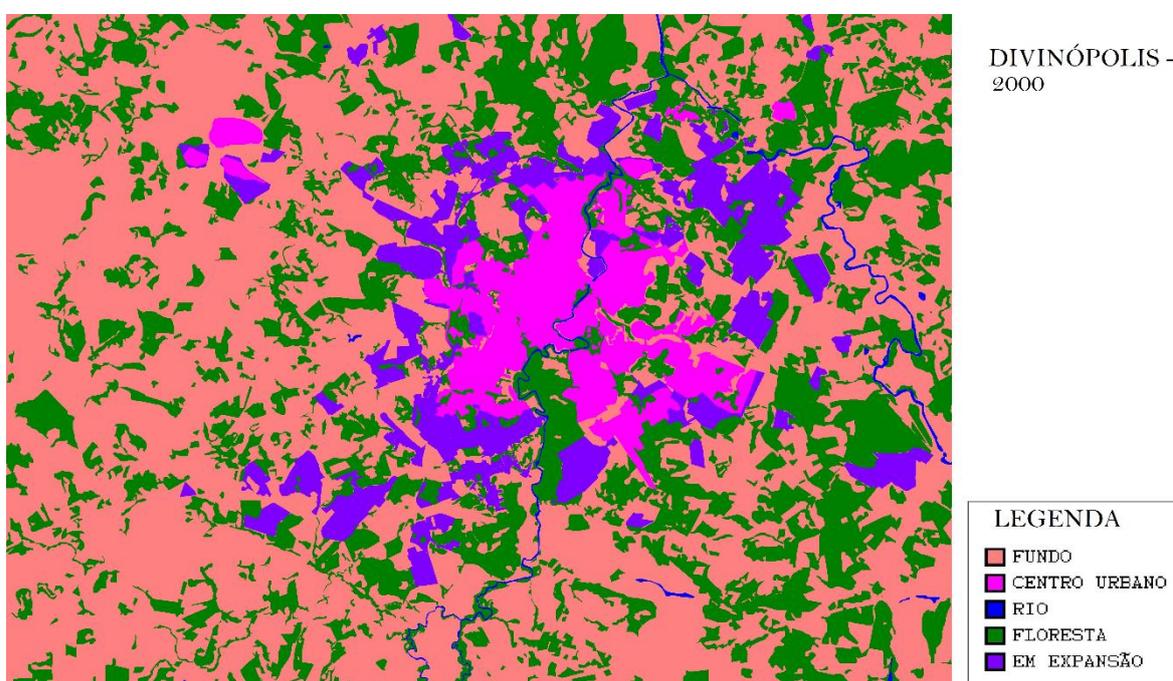
urbana, o que contribui para o espraiamento da cidade e para a possível segregação da população.

A Tabela 6 e a Figura 13 mostram as saídas do software para a imagem de 2000. Os dados da tabela evidenciam um crescimento expressivo das áreas de Centro Urbano, que passa a ocupar 5,79% da área analisada. Porém a mancha urbana tem um aumento pouco significativo, o que pode significar que o aumento da área urbana se deu, na sua maior parte, pela ocupação de áreas que em 1990 eram Em Expansão. As áreas de Floresta ou Fundo também tem alterações pequenas.

Tabela 6 - Resultado da assinatura do mapa Divinópolis em 2000

Categoria - Legendas	Total Pixels	Total Ha	% Área Asn.
0 - FUNDO	9460508	946,0508	56,52%
1 - CENTRO URBANO	969750	96,975	5,79%
2 - RIO	112724	11,2724	0,67%
3 - FLORESTA	4796313	479,6313	28,66%
4 - EM EXPANSÃO	1398305	139,8305	8,35%
Total	16737600(1673,7600)	16737600 (1673,7600)	

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck



SAGA/UFRJ - Sistema de Análise Geo-Ambiental
Laboratório de Geoprocessamento

Figura 13 - Mapa Divinópolis em 2000

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

Através do mapa, percebe-se que existe um vetor de crescimento das áreas de Centro Urbano, porém as áreas Em Expansão continuam a ocupar quase toda o entorno do Centro Urbano.

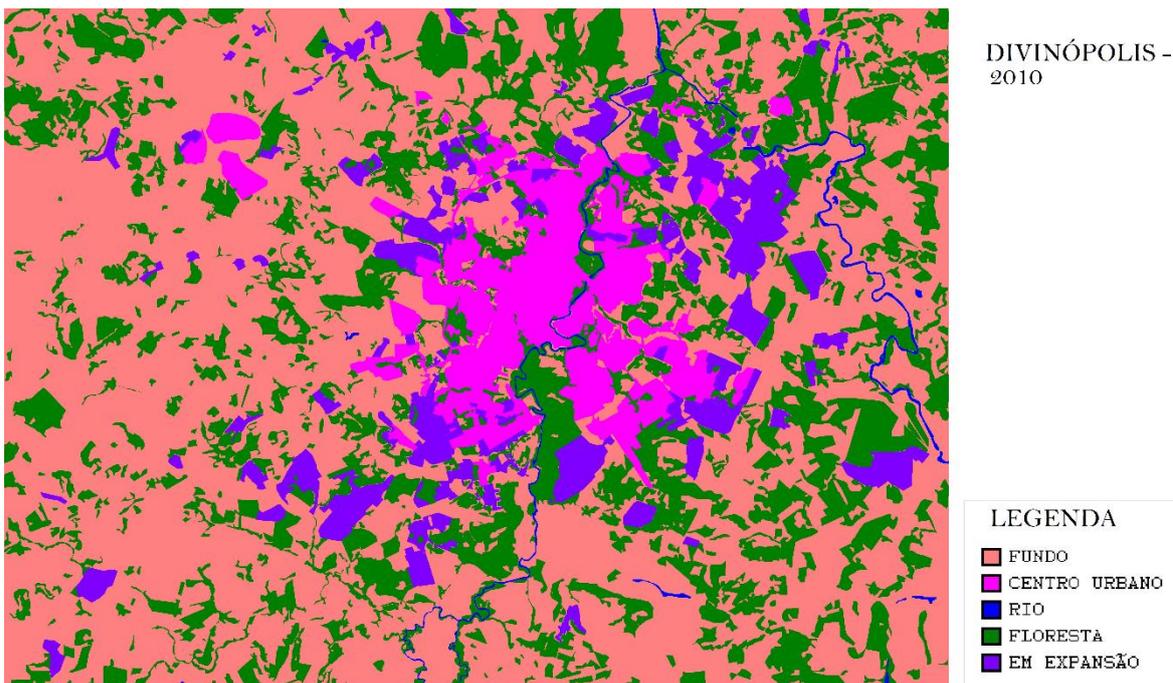
A Tabela 7 e a Figura 14 apresentam os resultados para a análise do mapa de Divinópolis em 2010. A mancha urbana atinge 15% da área analisada e, pela primeira vez, o Centro Urbano ocupa mais espaço que as áreas Em expansão, ou seja, a ocupação dos locais já urbanizados se consolida mais fortemente. Porém, ainda há uma grande quantidade de loteamentos, alguns dos quais existentes desde de 1990, que não são plenamente ocupados.

As áreas de Floresta tiveram uma diminuição considerável, o que denota um desmatamento significativo. Como a área pertencente a categoria Fundo aumentou também consideravelmente, infere-se que a maior parte do desmatamento ocorreu por razões não relacionadas a urbanização, provavelmente para atividades agropecuárias.

Tabela 7 - Resultado da assinatura do mapa Divinópolis em 2010

Categoria - Legendas	Total Pixels	Total Ha	% Área Asn.
0 - FUNDO	9907862	990,7862	59,20%
1 - CENTRO URBANO	1295569	129,5569	7,74%
2 - RIO	112043	11,2043	0,67%
3 - FLORESTA	4201745	420,1745	25,10%
4 - EM EXPANSÃO	1220381	122,0381	7,29%
Total	16737600(1673,7600)	16737600 (1673,7600)	

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck



SAGA/UFRJ - Sistema de Análise Geo-Ambiental
Laboratório de Geoprocessamento

Figura 14 - Mapa Divinópolis em 2010

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

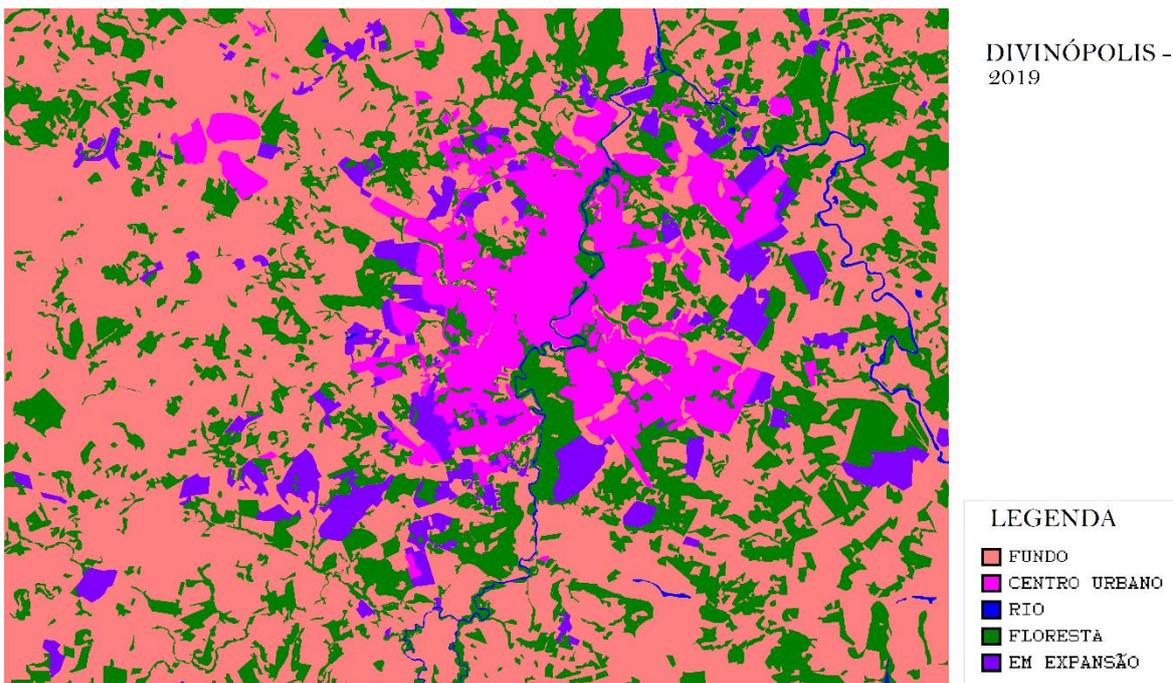
A Tabela 8 e a Figura 15 mostram os resultados do Vista/SAGA para a imagem de Divinópolis em 2019. A categoria Centro Urbano aumenta significativamente, passando de 7,74% para 9,49%. E a mancha urbana ocupa 15,8%, um pequeno aumento com relação a 2010.

Como as áreas de Floresta e Fundo tem alterações pequenas, infere-se que o crescimento do Centro Urbano se deu, principalmente, através da ocupação de áreas já urbanizadas.

Tabela 8 - Resultado da assinatura do mapa Divinópolis em 2019

Categoria - Legendas	Total Pixels	Total Ha	% Área Asn.
0 – FUNDO	9834369	983,4369	58,76%
1 - CENTRO URBANO	1588736	158,8736	9,49%
2 – RIO	112712	11,2712	0,67%
3 - FLORESTA	4146380	414,638	24,77%
4 - EM EXPANSÃO	1055403	105,5403	6,31%
Total	16737600(1673,7600)	16737600 (1673,7600)	

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck



SAGA/UFRJ - Sistema de Análise Geo-Ambiental
Laboratório de Geoprocessamento

Figura 15 - Mapa Divinópolis em 2019

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

Pelo mapa percebe-se que, em alguns locais, já não há um anel de áreas Em Expansão ao redor do Centro Urbano. Porém algumas áreas urbanizadas se encontram pouco ocupadas desde 1990, e algumas continuam completamente desconectadas da mancha urbana.

5.1.1.2 Monitorial Ambiental Simples

Utilizando a função de Monitoria simples do Vista/SAGA, foram comparados os mapas obtidos na etapa de assinatura ambiental. O objetivo foi analisar quanto da área se tornou Centro Urbano.

A categoria “deixou de ser centro urbano” pode ser desconsiderada, uma vez que se deve a algum erro residual na análise, devido a qualidade das imagens de satélite mais antigas.

A primeira comparação foi feita entre os anos de 1990 e 2000. A área que se tornou Centro Urbano equivale a 1,37% da região analisada (Tabela 10) e através do mapa da Figura 16 já é possível perceber que há um vetor de crescimento na direção da Região Sudeste da cidade.

Tabela 9 - Resultado da monitoria dos mapas de Divinópolis de 1990 e 2000

Categoria - Legendas	Total Pixels	Total Ha	% Área Asn.
0 - Não era Centro Urbano e continua sem ser Centro Urbano	15764195	1576,4195	94,18%
1 - Deixou de ser Centro Urbano	3655	0,3655	0,02%
2 - Tornou-se Centro Urbano	228557	22,8557	1,37%
3 - Antes: Centro Urbano / Depois: Centro Urbano	741193	74,1193	4,43%
Total	16737600(1673,7600)	16737600 (1673,7600)	

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

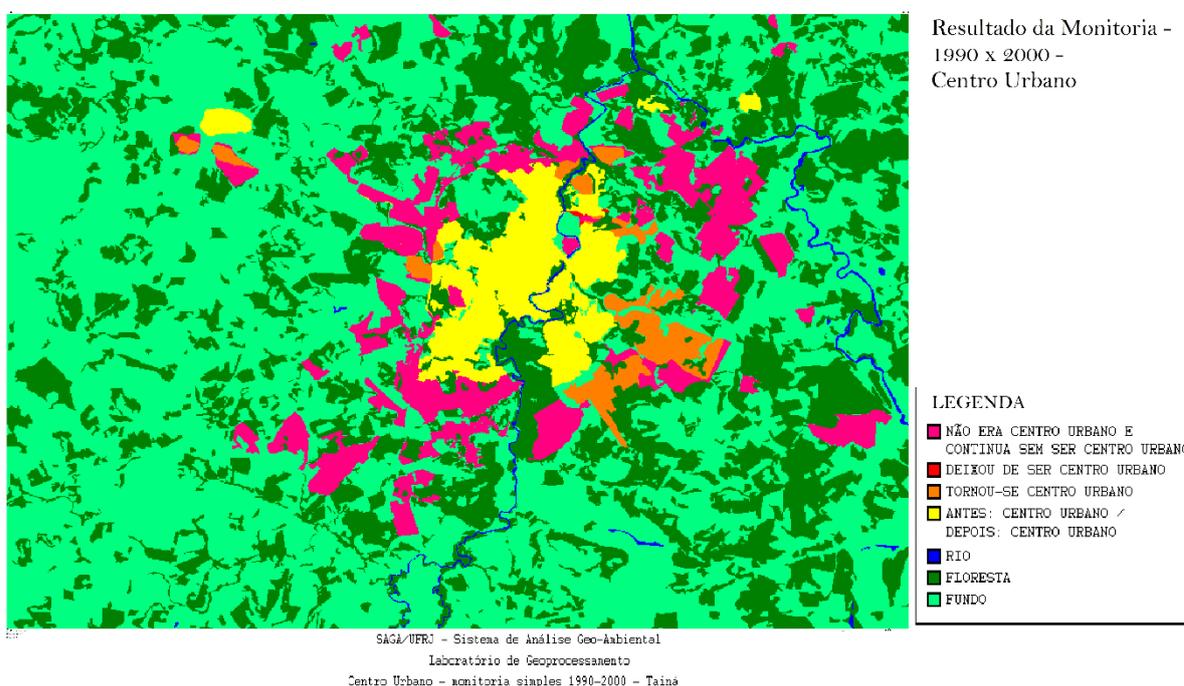


Figura 16 - Mapa do Resultado da Monitoria Simples 1990 x 2000

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

Monitorando os mapas de 2000 e 2010 (Tabela 10), vê-se que 2,05% da área analisada se tornou Centro Urbano, o maior crescimento observado no período examinado. Esse aumento expressivo de Centro Urbano pode ser explicado pelo grande incremento populacional nessa década. A população cresceu 15,8%, passando de 183.962 habitantes para 213.016, segundos dados dos censos do IBGE.

Tabela 10 - Resultado da monitoria dos mapas de Divinópolis de 2000 e 2010

Categoria - Legendas	Total Pixels	Total Ha	% Área Asn.
0 - Não era Centro Urbano e continua sem ser Centro Urbano	15425292	1542,5292	92,16%
1 - Deixou de ser Centro Urbano	16739	1,6739	0,10%
2 - Tornou-se Centro Urbano	342558	34,2558	2,05%

3 - Antes: Centro Urbano / Depois: Centro Urbano	953011	95,3011	5,69%
Total	16737600(1673,7600)	16737600 (1673,7600)	

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

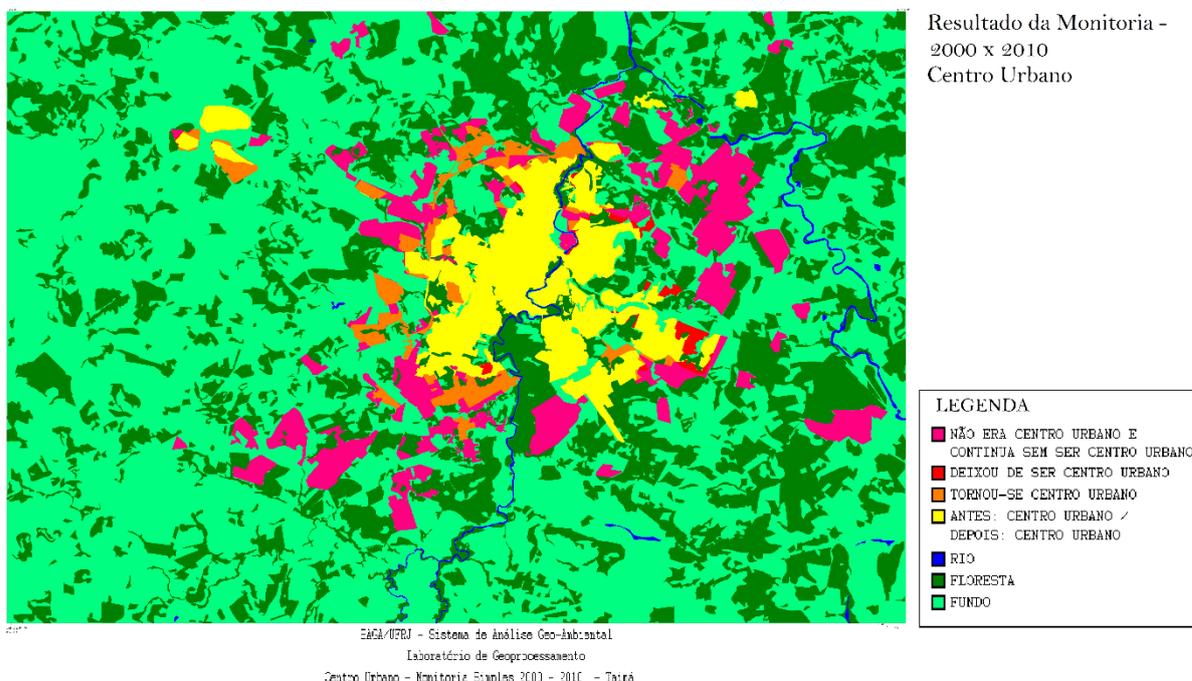


Figura 17 - Mapa do Resultado da Monitoria Simples 2000 x 2010

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

No mapa (Figura 17) nota-se que as áreas que se tornaram Centro Urbano se concentram nas regiões Sudoeste, Sudoeste Distante e Noroeste. Sendo possível considerar que existem, portanto, 3 vetores principais de crescimento. Porém, na região Sudoeste Distante existe uma certa desconexão das novas áreas de ocupação com relação a mancha urbana já consolidada.

Na região Oeste, mais especificamente no Bairro Belo Vale, é possível perceber que houve uma ocupação bem concentrada. Os bairros adjacentes, mais próximos da mancha urbana, continuam não sendo considerados como Centro Urbano. De modo que o bairro se encontra, em certo sentido, isolado do restante da cidade.

O resultado da monitoria dos anos 2010 e 2019 (Tabela 11) explicita que 1,75% da área analisada se tornou Centro Urbano. Novamente a expansão da ocupação, revelada pelo aumento das áreas consideradas como Centro Urbano, pode ser explicada pelo considerável crescimento populacional de 11,8%, considerando a estimativa populacional da cidade feita pelo IBGE em 2019.

Tabela 11 - Resultado da monitora dos mapas de Divinópolis de 2010 e 2019

Categoria - Legendas	Total Pixels	Total Ha	% Área Asn.
0 - Não era Centro Urbano e continua sem ser Centro Urbano	15148862	1514,8862	90,51%
1 - Deixou de ser Centro Urbano	2	0,0002	0,00%
2 - Tornou-se Centro Urbano	293169	29,3169	1,75%
3 - Antes: Centro Urbano / Depois: Centro Urbano	1295567	129,5567	7,74%
Total	16737600(1673,7600)	16737600 (1673,7600)	

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

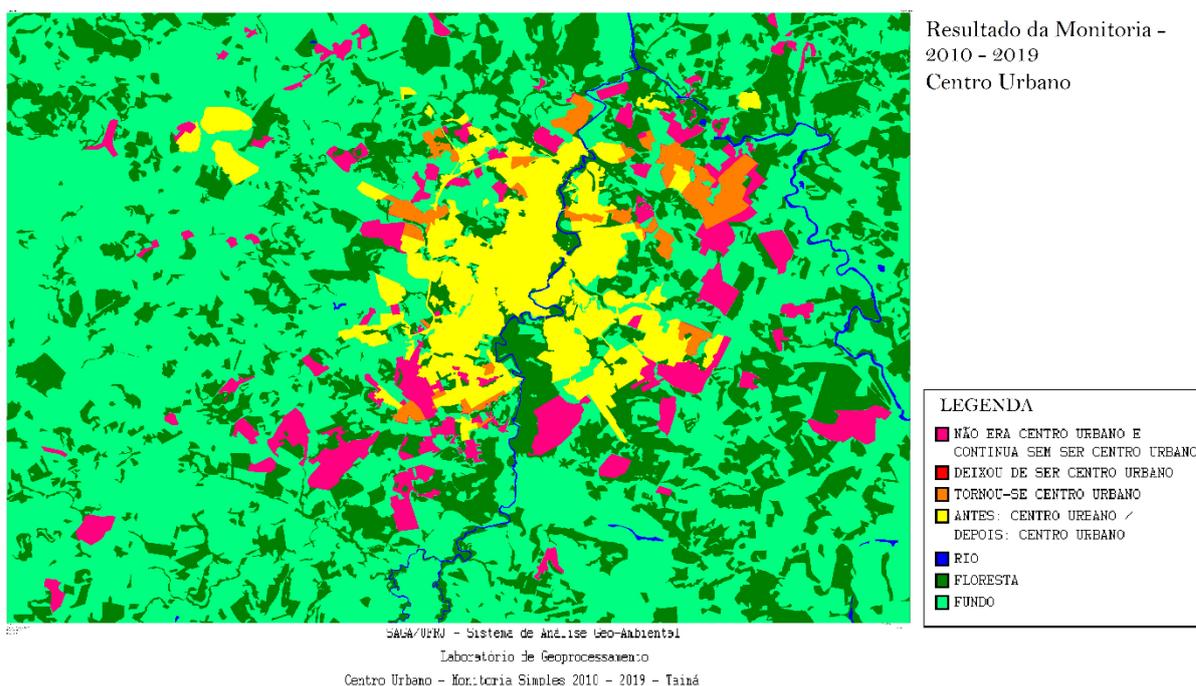


Figura 18 - Mapa do Resultado da Monitoria Simples 2010 x 2019

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

O mapa da figura evidencia que o vetor de crescimento se concentrou nas regiões Nordeste e Nordeste distante e nos bairros adjacentes ao Belo Vale (finalmente conectando com a região já consolidada).

Por fim, para explicitar a evolução da urbanização entre nos últimos 30 anos, fez-se uma monitoria entre os anos de 1990 e 2019. A Tabela 12 e a Figura 19 mostra, então, os resultados dessa monitoria. Aproximadamente 5% da área total se tornou Centro Urbano, mais do que a área que originalmente era considerada como Centro Urbano. Sendo assim, a região urbanizada e ocupada mais que dobrou nessas décadas.

Considerando que a população nesse período cresceu 57,3%, essa expansão é condizente.

Tabela 12 - Resultado da monitora dos mapas de Divinópolis de 1990 e 2019

Cat. - Legendas	Total Pixels	Total Ha	% Área Asn.
0 - Não Era Centro Urbano E Continua Sem Ser Centro Urbano	15148747	1514,875	90,51%
1 - Deixou De Ser Centro Urbano	117	0,0117	0,00%
2 - Tornou-Se Centro Urbano	844005	84,4005	5,04%
3 - Antes: Centro Urbano / Depois: Centro Urbano	744731	74,4731	4,45%
Total	16737600(1673,7600)	16737600 (1673,7600)	

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

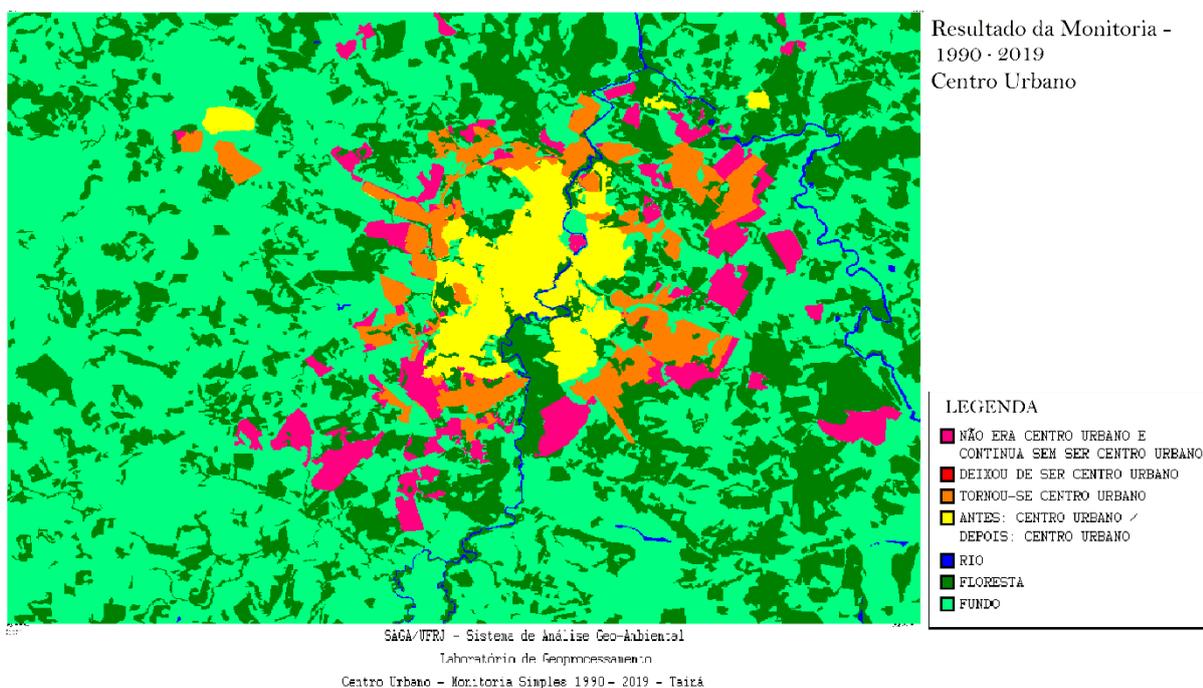


Figura 19 - Mapa do Resultado da Monitoria Simples 1990 x 2019

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

A partir do mapa da Figura 19 percebe-se que a mancha de Centro Urbano se expandiu em toda a volta das áreas já urbanizadas, seguindo as áreas que eram consideradas Em Expansão em 1990. Observando esse período não é possível notar um vetor de crescimento preferencial, pois há aumento da urbanização em todas as direções.

5.1.1.3 Monitoria Ambiental Múltipla

Na monitoria múltipla analisou-se quanto de cada categoria se tornou Centro Urbano. A partir dos mapas gerados é possível enxergar exatamente as regiões e bairros que fazem parte do vetor principal de crescimento em cada década.

Em todos os casos é evidente que o crescimento das áreas de Centro Urbano se dá majoritariamente através da ocupação de áreas Em Expansão. Tal fato é reafirmado quando se compara a área abrangida pela soma das regiões pertencentes a ambas as categorias em 1990 e 2019: passa de 13,64% para 15,8%. Ou seja, a mancha urbana não se expandiu significativamente, o que aumenta consideravelmente é a ocupação dos loteamentos urbanizados durante os anos 1980.

Na Tabela 13 vê-se que a extensão das categorias Fundo e Floresta que se tornaram Centro Urbano é insignificante entre 1990 e 2000, comprovando que a expansão da ocupação urbana se deu exclusivamente nas áreas Em Expansão, já urbanizadas.

Tabela 13 - Resultado da Monitoria Múltipla 1990 x 2000

Cat. – Legendas	Total Pixels	Total Ha	% Área Asn.
0 - Deixou De Ser: Fundo E Tornou-Se: Centro Urbano	4322	0,4322	0,03%
3 - Deixou De Ser: Floresta E Tornou-Se: Centro Urbano	505	0,0505	0,00%
4 - Deixou De Ser: Em Expansão E Tornou-Se: Centro Urbano	280372	28,0372	1,68%
5 - Não Monitorado	16452401	1645,2401	98,30%
Total	16737600(1673,7600)	1673,76	

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

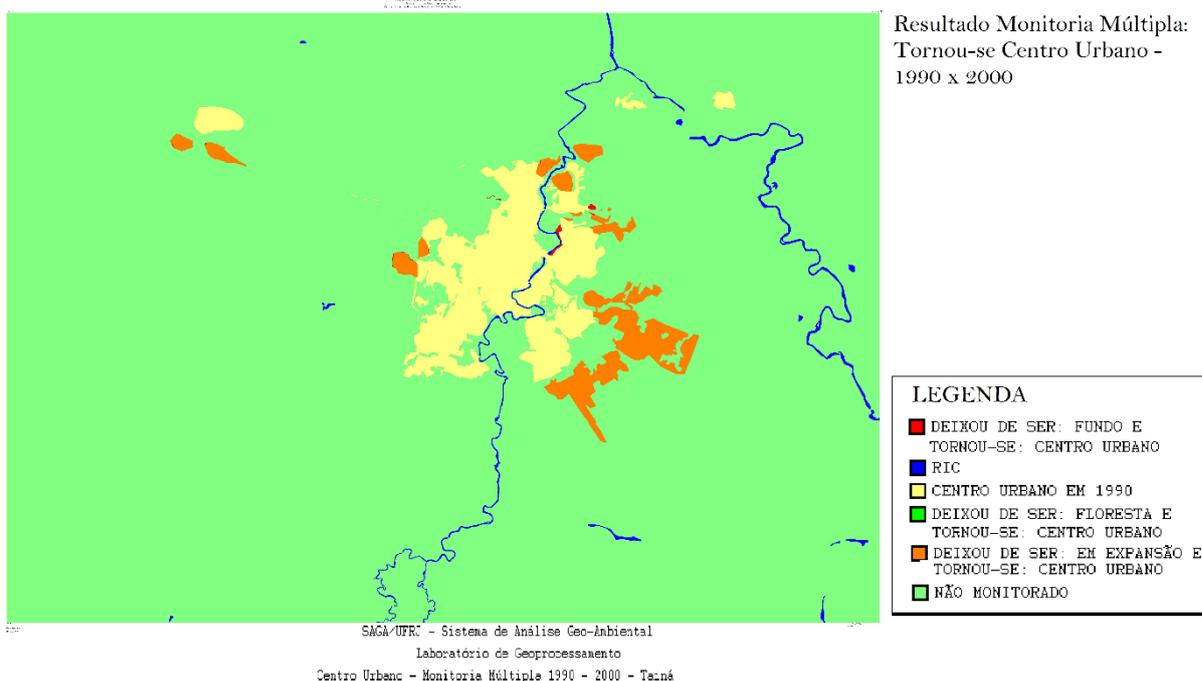


Figura 20 - Mapa do resultado da Monitoria Múltipla 1990 x 2000

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

O mapa (Figura 20) esclarece que a mancha de Centro Urbano se expande principalmente para a margem leste do Rio Itapequerica, que compreende bairros como Interlagos, Nações, Sagrada Família, Santa Rosa, Aeroporto entre outros bairros que compõe a região administrativa Sudeste da cidade. Essa região, atualmente, é a mais populosa do município.

A ocupação dessa região se deu a partir de dois eixos: um sentido à Carmo do Cajuru e entorno da rua Bom Sucesso e outro no sentido Aeroporto, marcado pela presença da Mata do Noé (Figura 21). O crescimento da atividade siderúrgica (comandada pela antiga Siderúrgica Pains, que hoje é GERDAU) foi o principal motivador dessa expansão do Centro Urbano, pois atraiu população de cidades vizinhas e da área rural em busca de empregos (FUNEDI, 2013).



Figura 21 - Localização do Aeroporto, Mata do Noé e Rua Bom Sucesso na região Sudeste de Divinópolis
Fonte: Google Earth (adaptada pela autora)

O Aeroporto Brigadeiro Antônio Cabral foi inaugurado pela primeira vez em 1947, em 2012 recebeu um novo terminal de passageiros e em 2015 foram concluídas as reformas para a sua operação para voos comerciais. Atualmente é gerido pela Infraero, porém está há 2 anos sem receber voos regulares (G1, 2020).

A Mata do Noé é uma das maiores áreas verdes da cidade. Era uma propriedade particular, mas foi desapropriada. No local ainda existe a fazenda centenária da família. É um espaço com grande importância ambiental e social, porém vem sendo alvo de conflitos de interesse da população em geral, ambientalistas e proprietários da área. Há anos se discute a implantação de um parque linear na região, proposta que foi discutida ao longo da elaboração do Plano Diretor de 2014 (SOUZA, 2013), mas que não foi incluída na lei aprovada.

A região Sudeste possui insuficiência de espaços de convivência, de lazer e cultura. A assistência à saúde também é deficiente (FUNEDI, 2013). Portanto, apesar de ser uma região muito populosa e de ocupação mais antiga, ainda hoje enfrenta falta de infraestrutura urbana adequada.

Outra região em que se nota um crescimento da mancha de Centro Urbano é no distrito de Santo Antônio dos Campos, popularmente conhecido como Ermida, e que faz parte da região administrativa Noroeste distante. Essa região está no limite da área urbana do município, tem grande importância histórica e engloba o distrito industrial de Santo Antônio dos Campos.

A Tabela 14 mostra os resultados da monitoria realizada entre os anos de 2000 e 2010. A categoria deixou de ser Rio pode ser desconsiderada, pois se deve a um erro de análise do software devido a qualidade das imagens. Nessa década as áreas que deixaram de ser Fundo e Floresta foram maiores que na análise anterior, porém ainda representam uma porção ínfima em vista da extensão que deixou de ser Em Expansão.

Tabela 14 - Resultado da Monitoria Múltipla 2000 x 2010

Cat. – Legendas	Total Pixels	Total Ha	% Área Asn.
0 - Deixou De Ser: Fundo E Tornou-Se: Centro Urbano	24598	2,4598	0,15%
2 - Deixou De Ser: Rio E Tornou-Se: Centro Urbano	71	0,0071	0,00%
3 - Deixou De Ser: Floresta E Tornou-Se: Centro Urbano	10421	1,0421	0,06%

4 - Deixou De Ser: Em Expansão E Tornou-Se: Centro Urbano	285530	28,553	1,71%
5 - Não Monitorado	16416980	1641,698	98,08%
Total	16737600(1673,7600)	1673,76	

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

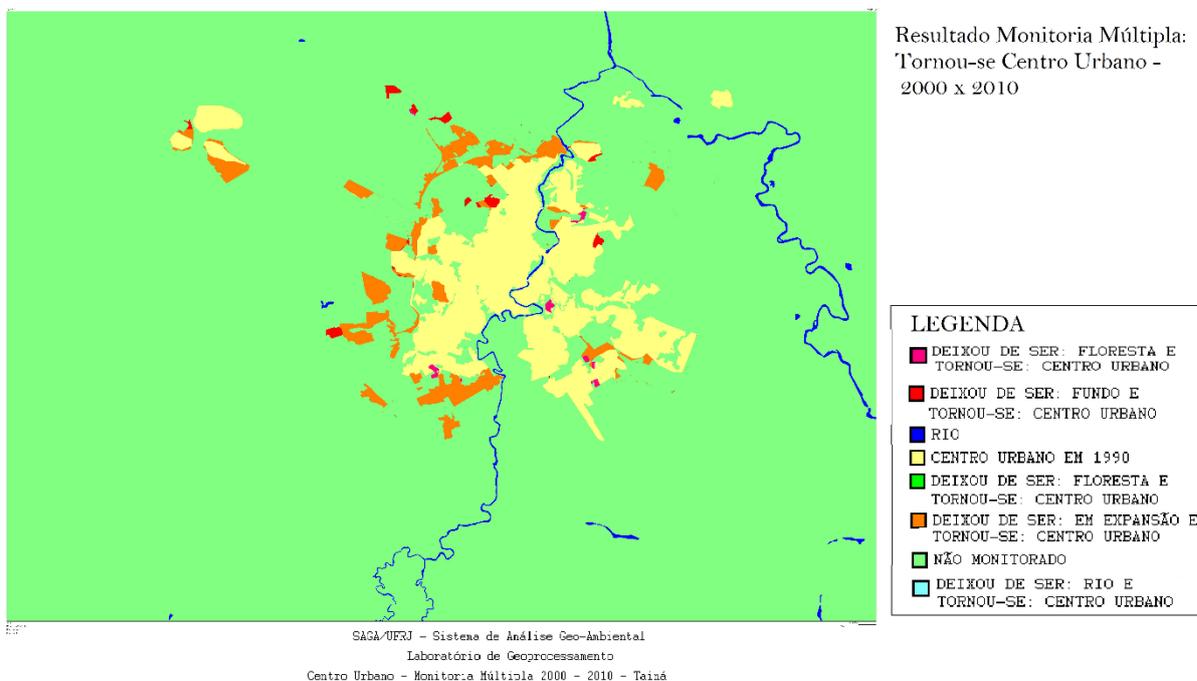


Figura 22 - Mapa do resultado da Monitoria Múltipla 2000 x 2010

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

O mapa da Figura 22 evidencia que os vetores de crescimento fazem parte da região Sudoeste, Sudoeste Distante e Noroeste, principalmente nos bairros São José, Catalão, Bela Vista, Belvedere, Bom Pastor, Alvorada e Serra Verde. Há uma pequena região desconectada da mancha urbana principal que corresponde ao bairro Belo Vale, na região Oeste.

A região Sudoeste é uma região cujo crescimento foi polarizado pela Avenida Paraná, uma fundamental via da cidade e que corta bairros importantes. A ocupação da região começou a partir do bairro Catalão, mais próximo da área central da cidade, seguida pela formação dos bairros São José e São Miguel (FUNEDI, 2013). Além disso, hoje em dia, ela dá acesso à sede da Prefeitura Municipal, ao Parque de Exposições e à região em que se concentram importantes instituições de ensino superior, como a UEMG – Divinópolis (antiga FUNEDI), CEFET-MG e UFSJ – campus Centro Oeste Dona Lindu.

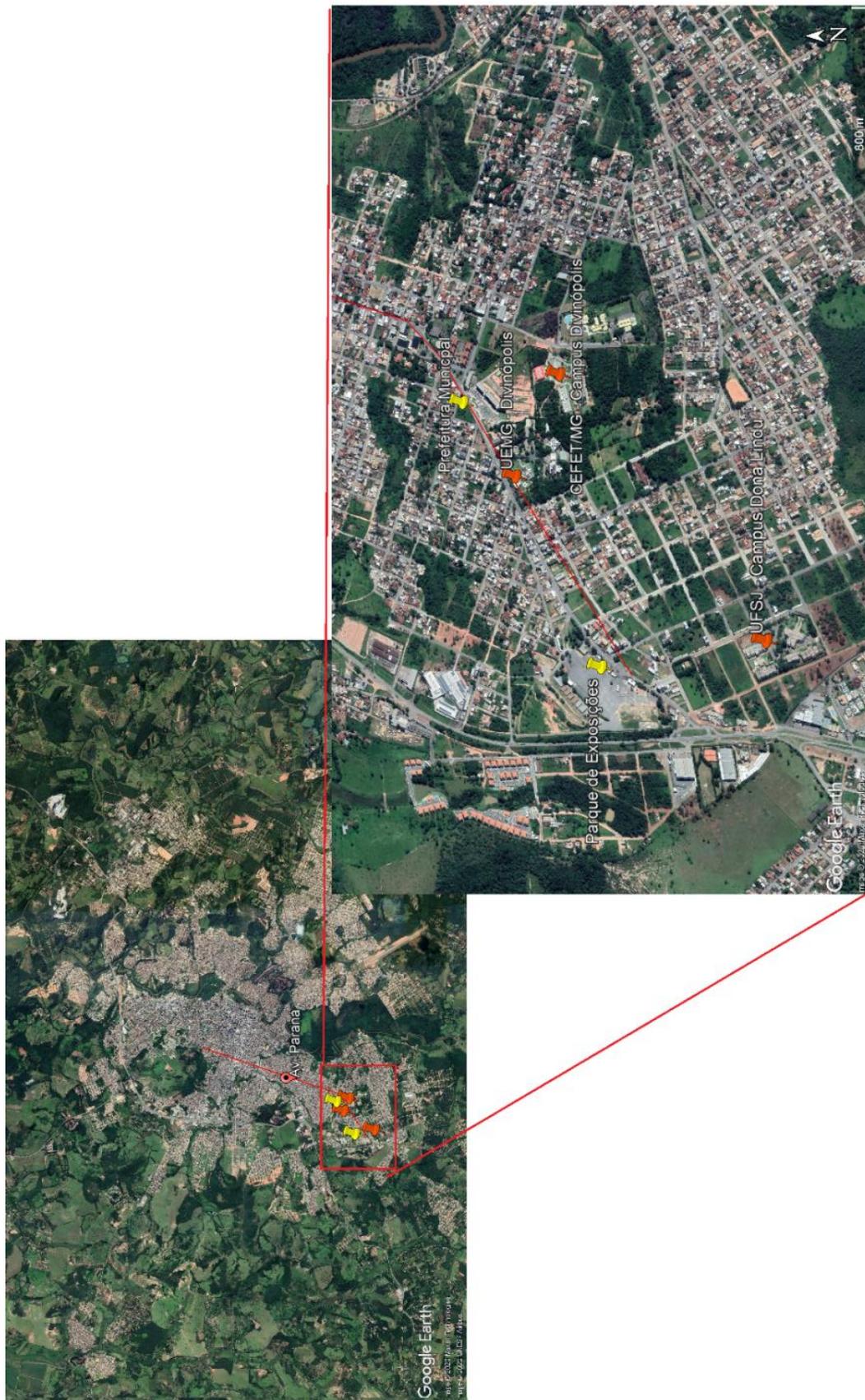


Figura 23 - Localização da Av. Paraná e das instituições importantes da Região Sudoeste
Fonte: Google Earth (adaptada pela autora)

A região Sudoeste Distante é uma região mais carente da cidade, duas rodovias (MG – 050 e BR – 494) cortam a região e segregam os bairros, dificultando integração dos bairros entre si e deles com o restante da cidade. A infraestrutura urbana até hoje é precária, com problemas de abastecimento de água e falta de pavimentação e iluminação pública em alguns dos bairros. A mobilidade também é bastante prejudicada, principalmente devido a segregação causada pelas duas rodovias (FUNEDI, 2013).

Outro vetor de crescimento ocorreu na região Noroeste. A região, desde os anos 1990 já vinha recebendo investimentos por parte da prefeitura, que em 1996 inaugurou o novo Terminal Rodoviário no Bairro Bom Pastor, o que estimulou o surgimento de um centro comercial importante no entorno.

Ao longo dos anos 2000 foram sendo construídos shoppings na região, primeiramente focados somente no comércio ligado às confecções da cidade que passaram a atrair bastante público de fora, mas posteriormente inaugura-se um shopping também focado em entretenimento, com salas de cinema, jogos eletrônicos e boliche (Figura 24). Hoje em dia, essa área do entorno do Terminal Rodoviário é conhecida como região dos shoppings. No entorno cresceu um centro comercial com bancos, lanchonetes, bares e restaurantes, hotéis, entre outros comércios.



Figura 24 - Localização da Rodoviária e da região dos Shoppings na região Noroeste
Fonte: Google Earth (adaptada pela autora)

É uma região com boa infraestrutura, em geral, apesar de existirem desigualdades consideráveis entre alguns bairros. Atualmente o Bairro Bom Pastor tem uma valorização imobiliária bem alta, rivalizando com a área central da cidade (FUNEDI, 2013).

O bairro Belo Vale (Figura 25) na região Oeste fica numa região segregada da mancha urbana pela rodovia BR – 494. É adjacente ao Distrito Industrial Jovelino Rabelo, que começou sua ocupação mais intensa após as intervenções feitas pela prefeitura em 2012. Por isso entre 2000 e 2010 o bairro parece não ter nenhuma conexão com a mancha urbana no mapa da Figura 22, mas já existiam alguma indústrias instaladas na região que atraíram ocupação para o bairro.



Figura 25 - Localização do bairro Belo Vale na região Oeste
Fonte: Google Earth (adaptada pela autora)

A tabela 13 relaciona os resultados para a monitoria múltipla dos anos 2010 e 2019. Mais uma vez, as áreas das categorias Fundo e Floresta que se tornaram Centro Urbano são apenas uma porção ínfima da área em Em Expansão que foi ocupada e se tornou Centro Urbano. Portanto, novamente, conclui-se que o aumento da mancha urbana divinopolitana se dá, majoritariamente, através da ocupação de áreas que foram urbanizadas durante a grande expansão de loteamentos que ocorreu nos anos 1980.

Tabela 15 - Resultado da Monitoria Múltipla 2010 x 2019

Cat. – Legendas	Total Pixels	Total Ha	% Área Asn.
0 - Deixou De Ser: Fundo E Tornou-Se: Centro Urbano	5828	0,5828	0,03%
3 - Deixou De Ser: Floresta E Tornou-Se: Centro Urbano	1149	0,1149	0,01%
4 - Deixou De Ser: Em Expansão E Tornou-Se: Centro Urbano	286192	28,6192	1,71%
5 - Não Monitorado	16444431	1644,4431	98,25%
Total	16737600(1673,7600)	1673,76	

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

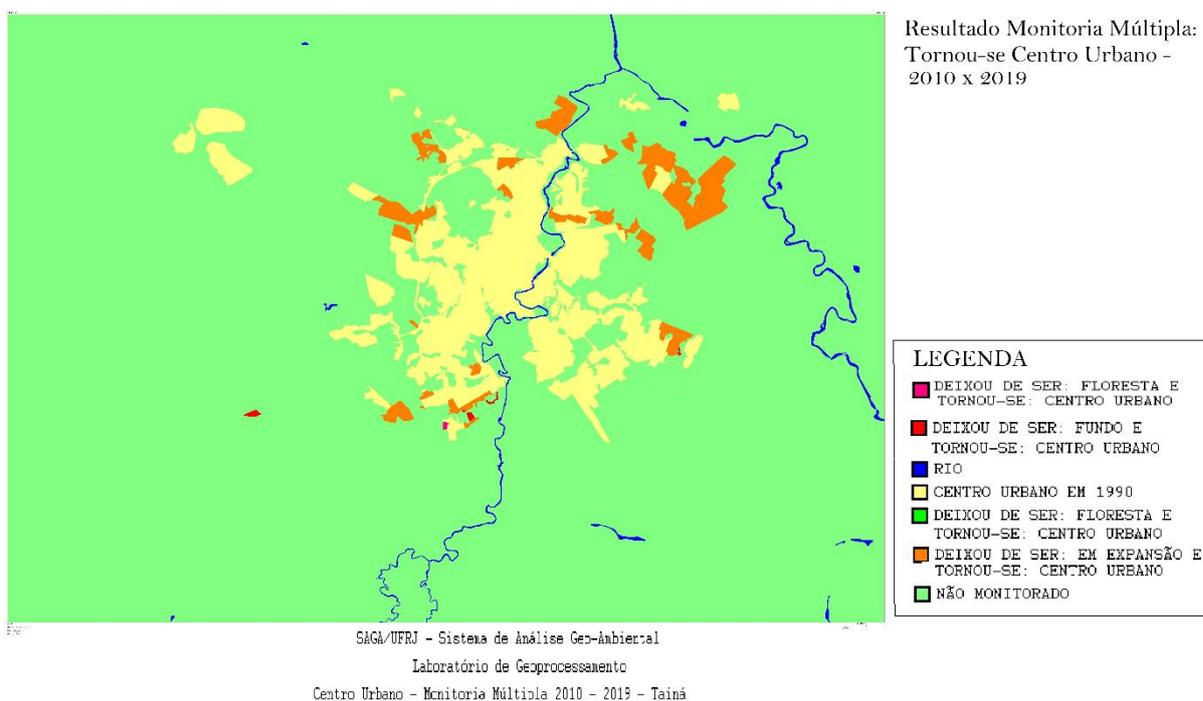


Figura 26 - Mapa do resultado da Monitoria Múltipla 2010 x 2019

Fonte: elaboração pela autora com o auxílio da aluna de iniciação científica Marina Brouck

O vetor de crescimento mais evidente entre os anos 2010 e 2019, mostrado no mapa da Figura 26, se encontra nas regiões Nordeste e Nordeste distante, nos bairros Manoel Valinhas, Halim Souk, Icaraí, Floramar e adjacências. Com exceção do bairro

Manoel Valinhas, os outros são bairros de população com menor poder aquisitivo. Os bairros da região Nordeste distante são considerados periferia urbana, tanto pela distância da área central como pela precariedade de infraestrutura.

Portanto, a expansão da mancha urbana nesses locais ocorreu à revelia da existência de infraestrutura urbana mínima, provavelmente por moradores em buscando ficar mais próximos do emprego no Distrito Industrial. Segundo o diagnóstico feito para o Plano Diretor, muitos desses bairros não têm saneamento básico ou ruas pavimentadas em toda sua área. Além disso são regiões cujo atendimento do transporte público é muito precário, não ocorrendo em época de chuva devido à falta de pavimento nas vias, e praticamente não existem instituições de educação, saúde ou lazer (FUNEDI, 2013).

O bairro Manoel Valinhas tem uma ocupação mais recente, com muitos lotes vagos, porém já possui uma infraestrutura urbana adequada. Coleta de lixo, calçamento de ruas, iluminação pública e transporte público. É nessa região que se encontra uma instituição de ensino superior particular, Faculdade Pitágoras, que atrai estudantes de várias cidades do entorno de Divinópolis. No turno da noite as ruas ao redor da universidade são tomadas por ônibus e vans que transportam os alunos de outros municípios.

Na região oeste, percebe-se que os bairros industriais adjacentes ao Belo Vale tiveram sua ocupação consolidada. De modo que o bairro, antes desconectado da mancha urbana, agora faz parte da área urbana de forma contígua.

Em resumo, em cada uma das três décadas analisadas existiu um vetor de crescimento da ocupação diferente. Em cada uma das monitorias percebe-se que diferentes regiões foram sendo ocupadas. Porém é nítido que a área que a mancha urbana divinopolitana ocupa não se expandiu muito significativamente, principalmente devido ao excesso de loteamentos aprovados antes que a Lei de Uso e Ocupação do solo fosse existisse.

Esse período foi o responsável pelo espraiamento da cidade de maneira completamente desordenada, sem que a prefeitura conseguisse prover a infraestrutura urbana mínima para as novas áreas. Essa forma de crescimento foi

orientada somente pela busca de lucro e não para a busca de uma cidade melhor para toda a população.

Desse modo, até os dias de hoje a área urbana do município possui muitos vazios e áreas completamente segregadas e sem ocupação significativa. Isso contribui para a desigualdade social, uma vez que parte da população vive em áreas de mais difícil acesso e sem a infraestrutura adequada.

6 Considerações e Recomendações

Divinópolis possui características de uma cidade média, se encaixando em diversos critérios utilizados para caracterizar uma localidade como tal. Sua população está dentro da faixa considerada pelo IBGE como cidade média. Mesmo que esse não seja o critério mais importante para a classificação, é essencial possuir um tamanho demográfico suficiente para ser capaz de fornecer bens e serviços e ser tornar uma centralidade dentro de sua área de influência.

Dentro da rede urbana formada pelos municípios dentro da microrregião liderada por ela, Divinópolis tem um papel central. Apesar de, aos poucos, estar perdendo parte de seu espaço dentro da microrregião, ainda possui a atribuição de integração e influência entre os municípios menores do entorno. Além disso, faz parte também da rede polarizada pela capital do estado, Belo Horizonte, promovendo a ligação entre as cidades menores e a grande metrópole.

Apesar do período de crise enfrentado nos últimos anos, em todo o país, Divinópolis segue crescendo demográfica e economicamente e ainda tem uma posição de destaque dentro da região. Desse modo ainda consegue atrair moradores de outras cidades em busca de empregos e qualidade de vida, uma vez que o IDH-M está entre os 30 melhores de todo o estado. Sendo assim, deixa claro mais uma vez sua posição de uma cidade média que atrai parte do fluxo migratório que poderia ir para as grandes cidades.

A urbanização recente da cidade seguiu um padrão um pouco diferente do padrão brasileiro, mas que ainda sim provocou um modelo de ocupação parecido com as

grandes cidades. Ao longo dos anos 1980 ocorreu um surto de loteamentos ao redor da área urbana já consolidada, formando um anel de regiões urbanizadas que não possuíam a infraestrutura necessária e com baixíssima ocupação.

Desde então, a medida que a população ia aumentando e a cidade se desenvolvendo, algumas dessas áreas em expansão foram sendo ocupadas e, em parte, recebendo a infraestrutura urbana adequada. Porém o resultado dessa expansão súbita de áreas urbanizadas nos anos 1980 até hoje produz efeitos na organização da cidade.

A mancha urbana de Divinópolis é recortada por inúmeros vazios urbanos que segregam regiões inteiras do município e dificultam a mobilidade da população. Ainda existem alguns desses loteamentos que continuam parcamente ocupados até os dias de hoje.

Essa expansão urbana foi responsável por criar uma distribuição populacional semelhante a que é encontrada em diversas cidades brasileiras, a área central é dominada pela população mais rica e possui uma boa cobertura de serviços públicos, enquanto as áreas ao redor têm uma renda média bem menor e menos acesso a bens e serviços. Ou seja, se tornou uma cidade espraiada e segregada.

A análise da expansão urbana através do geoprocessamento, utilizando o software gratuito SAGA/UFRJ, permitiu entender como aconteceu a expansão da ocupação, mostrando os vetores de crescimento em cada uma das décadas analisadas.

Primeiramente, entre 1990 e 2000, ocorre uma ocupação mais intensa na região Sudeste da cidade e foi propiciada pelo aumento da atividade siderúrgica, comandada pela Companhia Siderúrgica Pains (hoje GERDAU). Mas esse crescimento não foi acompanhado pela construção de infraestrutura urbana adequada, uma vez que a região até hoje ainda enfrenta insuficiência de equipamentos de lazer, cultura e saúde.

Entre 2000 e 2010, o vetor de crescimento aparece em todo o lado oeste da cidade. Abrangendo as regiões Noroeste, Sudoeste e Sudoeste Distante. As regiões Noroeste e Sudoeste são centralidades importantes do município, sendo locais nos quais existem importantes polos geradores de tráfego, como o Terminal Rodoviário e a região dos Shoppings no Noroeste e a sede da Prefeitura, diversas instituições públicas de ensino superior e o Parque de Exposições no Sudoeste.

Sendo assim, essas são regiões que possuem um comércio mais desenvolvido ao longo dos corredores principais e são melhor atendidas pela infraestrutura urbana, apesar de haver grandes desigualdades entre bairros na mesma região.

Já a região Sudoeste Distante sofre com a segregação causada pelas rodovias que passam por ela e tornam a integração entre os bairros da região e entre eles e o restante da cidade muito mais complicada. É uma região carente que sofre com a infraestrutura urbana precária e falta de equipamentos de saúde, educação e lazer. Porém é uma das áreas que foram loteadas e já estavam urbanizadas – ainda que de forma precária – desde de 1990.

Entre 2010 e 2019 a ocupação se deu predominantemente em regiões mais distantes da área central da cidade. A maioria dos bairros que deixaram de ser áreas em expansão para se tornarem centro urbano são locais cuja renda média é mais baixa e que enfrentam grave insuficiência de equipamentos urbanos. A região com o crescimento mais notável nesse período é a Nordeste Distante.

Através da comparação entre os mapas de assinatura é possível perceber que o desmatamento não foi tão significativo – passando de 28,68% da área analisada considerada como Floresta em 1990 para 24,77% em 2019. Ou seja, as áreas verdes que na região de Divinópolis correspondem, em sua maior parte, a vegetação de Cerrado mantiveram um nível mais ou menos estável de desmatamento no período analisado.

Além disso, a monitoria ambiental mostrou também que apesar do grande crescimento populacional entre os anos de 1990 e 2019 – a população aumentou 57,2% nesses quase 30 anos – a área ocupada pela mancha urbana não se expandiu tão significativamente (aumentou de 13,64% para 15,8% da área analisada). A área de Centro Urbano – a categoria que representa as áreas mais densamente ocupadas – mais que dobrou nesse período, indo de 4,45% para 9,49%, o que é proporcional ao aumento da população.

Tal fato é explicado pela aprovação excessiva de loteamentos nos anos 1980, a ocupação da cidade se deu majoritariamente através das áreas criadas nessa época. Sendo assim, a conformação de grande parte do espaço urbano da cidade ocorreu antes que existe uma legislação que ordenasse o crescimento do município. Ou seja,

o espraiamento das áreas urbanizadas da cidade praticamente não foi influenciado pela legislação urbana, que foi criada após esse evento.

Somente em 1985 foi aprovada a primeira lei de parcelamento do solo. A lei em vigor atualmente que regula o uso e ocupação do solo é de 1988. Em 2000 foi elaborado o primeiro plano diretor, em conformidade com a exigência da Constituição Federal de 1988.

Em 2013 se inicia a elaboração do primeiro plano diretor participativo do município, seguindo os princípios do Estatuto das Cidades de 2001. O processo de diagnóstico incluiu capacitações, encontros e audiências públicas em todas as regiões da cidade, além de levantamento de informações sócio demográficas e sobre a infraestrutura urbana.

Em 2014 é aprovada a Lei Complementar 169 que estabelece o Plano Diretor de Divinópolis, cujo conteúdo principal é composto de diretrizes a serem seguidas na elaboração dos planos setoriais e que também estabelece alguns instrumentos de ordenação urbana.

Porém, como foi percebido através da análise, grande parte dessas diretrizes eram muito gerais e pouco levaram em conta as necessidades da população levantadas durante as audiências públicas. Além disso, a maioria desses planos setoriais ainda não foram elaborados, mesmo após cinco anos da aprovação da lei.

São sete os instrumentos regulamentados no título IV do plano diretor, sobre os instrumentos de política urbana: Operações Urbanas Consorciadas, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir, Direito de Preempção, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, Consórcios Imobiliários e Estudo de Impacto de Vizinhança. Além disso, alguns outros aparecem em outras leis.

Desses sete, somente Estudo de Impacto de Vizinhança tem a aplicação automática. Todos os outros necessitam que o Poder Executivo faça um estudo e elabore um projeto de lei para delimitar áreas de aplicação.

Ou seja, esses instrumentos ainda não têm aplicabilidade real, não são úteis para serem utilizados como maneira de ordenar a ocupação urbana. Portanto existe uma certa ineficiência no planejamento urbano de Divinópolis.

Essa conclusão vai ao encontro do entendimento dos autores analisados durante a pesquisa bibliográfica, que levantaram como uma das causas da ineficiência do planejamento urbano um plano diretor sem aplicação imediata, que necessita de legislação complementar para funcionar plenamente.

A realização de um processo realmente participativo na elaboração do plano diretor, a recente aprovação do PLANMOB que também contou com uma certa participação popular e a realização do levantamento para criação de um sistema de informações georreferenciado mostram que existe na cidade corpo técnico habilitado para planejar e gerir o espaço urbano. Sendo assim, conclui-se que outra das causas sugeridas pelos autores não se aplica totalmente na situação divinopolitana: a falta de equipe com conhecimento e capacidade de estruturar um planejamento urbano que atenda às necessidades específicas da cidade.

Nota-se que em Divinópolis existem atores que buscam um planejamento e gestão urbana mais eficazes e mais atentos às necessidades reais da população. Existe, inclusive, uma preocupação em promover a integração entre os planos e projetos relacionados a questão urbana por parte de quem elaborou o plano diretor, uma vez que foram inclusas diretrizes que atentam para essa necessidade de integração.

O corpo técnico tem capacidade de levar projetos como os já citados até o fim de forma competente. Porém ainda existem barreiras para que os instrumentos previstos no Estatuto das Cidades sejam integralmente aplicados na ordenação do espaço urbano.

Os instrumentos de gestão e ordenação urbana previstos no Estatuto das Cidades proporciona ao município a possibilidade de coordenar a forma como o espaço urbano é utilizado. Permite que os interesses de toda a sociedade sejam mais relevantes que os particulares daqueles que tem mais condições – em geral financeiras – de influenciar a administração pública. Ou seja, tem a capacidade de fazer a propriedade cumprir sua função social.

Porém, sua utilização só atinge seu potencial pleno quando feita de forma que contemple as particularidades do município. É necessário um planejamento que, com uma visão sistêmica de todo o município, entenda a realidade e os empregue de forma inteligente e integrada.

Divinópolis é uma cidade média cujo espaço urbano sofre com espraiamento, desequilíbrio da oferta de equipamentos e serviços públicos e desigualdade social entre bairros e regiões. A região central possui uma população cuja renda média é bem maior do que das periferias. Em resumo, é uma cidade média que reproduz as mazelas sociais de grandes metrópoles, ainda que em escala bem menor.

As diretrizes que orientam o poder público a elaborar inúmeros planos setoriais e os instrumentos que não tem efetividade automática apontam para uma visão pouco estratégica no momento de planejar e gerir o espaço urbano. Portanto, Divinópolis é uma cidade que possui desafios complexos a superar na questão urbana e que ainda precisa entender a real importância de uma visão sistêmica, transdisciplinar e integrada no planejamento urbano.

7 Referências Bibliográficas

ABIKO, Alex; MORAES, OB de. **Desenvolvimento urbano sustentável**. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.pcc.usp.br/files/files/alex/TT26DesUrbSustentavel.pdf>. Acesso em: junho de 2018.

ACIOLY, Claudio e DAVIDSON, Forbes. **Densidade urbana**: um instrumento de planejamento e gestão urbana. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Mauad, 1998. 104p

AMORIM FILHO, Oswaldo; SERRA, Rodrigo Valente. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. *In: Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001, 1-34.

BARROS, A. M. F. B., CARVALHO, C. S. e MONTANDON, D. T. O Estatuto da Cidade comentado. *In: CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Anaclaudia (org). O Estatuto da Cidade: comentado/The City Statute of Brazil: a commentary*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf. Acesso em: junho de 2018.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. *In: CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Anaclaudia (org). O Estatuto da Cidade: comentado/The City Statute of Brazil: a commentary*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf. Acesso em: junho de 2018.

BRAGA, Roberto. Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. *In: Perspectivas de gestão ambiental em cidades médias*. Rio Claro: LPM/DEPLAN/IGCE/UNESP, 2001. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/pol%C3%ADtica%20urbana%20e%20gest%C3%A3o%20ambiental.pdf>. Acesso em: julho de 2018.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: junho de 2018.

CANTARIM, Fernanda. Estudos de Redes Urbanas no Brasil: reflexões sobre transformações metodológicas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, 2015.

CONTE, Cláudia Heloiza. REDE URBANA: UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA. **Geografia em Atos**, 2014, 1.14. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/geografiaematos/article/view/2625>. Acesso em: julho de 2018.

COSTA, Eduarda Marques. **Cidades médias**: Contributos para a sua definição. Finisterra, 2002.

COSTA, Elias. Câmara Municipal. **Plano de Mobilidade Urbana é aprovado**. 2019. Disponível em: <https://www.divinopolis.mg.leg.br/institucional/noticias/plano-de-mobilidade-urbana-de-divinopolis-e-aprovado-por-unanimidade-na-camara>. Acesso em: 08 out. 2019.

COSTA, Marco Aurélio (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28583 Acesso em: agosto de 2018.

DA SILVA, Andresa Lourenço. Breve discussão sobre o conceito de cidade média. **Geoingá: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia**, 2013, 5.1: 58-76

DE CARVALHO, Edemir. Exclusão social e crescimento das cidades médias brasileiras. Scripta Nova. **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, 2003.

DE OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? *In*: **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo, 2006.

DIVINÓPOLIS (Município). **Lei Complementar nº 169**, de 08 de abril de 2014. Estabelece o Plano Diretor do Município de Divinópolis e dá outras providências. Divinópolis, 2014.

DIVINÓPOLIS (Município). **Lei nº 2418**, de 18 de novembro de 1988. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo no município de Divinópolis e dá outras providências. Divinópolis, 1988 Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-divinopolis-mg>. Acesso em: 20 jun. 2019.

DIVINÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Divinópolis. **Começa Orçamento Participativo 2017**. 2017. Disponível em: <https://www.divinopolis.mg.gov.br/portal/noticias/0/3/4981/comeca-orcamento-participativo-2017>. Acesso em: 11 set. 2019.

DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano** [livro eletrônico]. 1ªed. – Curitiba: Ibpex, 2013. 199p.

FERREIRA, Sandra Cristina. **Rede urbana, cidade de porte médio e cidade média**: estudos sobre Guarapuava no estado do Paraná. 2010. Disponível em: http://www2.fct.unesp.br/pos/geo/dis_teses/10/sandra_dr.pdf. Acesso em: julho de 2018.

FRANÇA, Iara Soares de; SOARES, Beatriz Ribeiro. **Rede urbana regional, cidades médias e centralidades**: estudo de Montes Claros e dos centros emergentes de

Pirapora, Janaúba e Januária no Norte de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 2012

FUNEDI Fundação Educacional de Divinópolis, 2013. **A configuração territorial de Divinópolis: Diagnóstico base para elaboração do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Participativo.** 2013. Disponível em: <https://planodiretordedivinopolis.files.wordpress.com/2013/04/configurac3a7c3a3o-territorial-de-divinc3b3polis-revisado.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

GARCIA, Ricardo Alexandrino, et al. A Inserção Das Cidades Médias Mineiras Na Rede Urbana De Minas Gerais. *In: Anais do XIII Seminário sobre a Economia Mineira* [Proceedings of the 13th Seminar on the Economy of Minas Gerais]. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

GUIMARÃES, Michele A. G. e PINTO, João B. M. Planejamento e Gestão Urbana: Desafios e Partir da Epistemologia Ambiental. *In: MENDONÇA, M. L. C. A., NOHARA, I. P. e GOMES, R. C. S. (org). Direito e administração pública I* CONPEDI/UNINOVE – Florianópolis: FUNJAB, 2013

G1 CENTRO-OESTE DE MINAS E MG1 (Divinópolis). **Plano de melhorias para o Aeroporto Brigadeiro Cabral em Divinópolis é discutido entre Infraero e Prefeitura.** 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/centro-oeste/noticia/2020/01/17/plano-de-melhorias-para-o-aeroporto-brigadeiro-cabral-em-divinopolis-e-discutido-entre-infraero-e-prefeitura.ghtml>. Acesso em: 08 jan. 2020.

GOULART, Jefferson O.; TERCI, Eliana T.; OTERO, Estevam V. A dinâmica urbana de cidades médias do interior paulista sob o Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 2013, 15.1: 183. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4178>. Acesso em: junho de 2018.

IBGE. Dados do censo populacional, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: junho de 2018.

IBGE. **Região de Influência das Cidades** (REGIC). 2008. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm?c=7>. Acesso em: julho de 2018.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais** (MUNIC). 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/pesquisa/1/74454?ano=2018>. Acesso em: outubro de 2019.

IPEA. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: estudos básicos para caracterização da rede urbana / IPEA, IBGE, UNICAMP Brasília, 2001.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório da Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/miolo_plano_diretor.pdf. Acesso em: julho de 2018.

MARICATO, E. MetrÓpole, legislação e desigualdade. Estudos avançados, 2003, Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013> Acessado em: junho de 2018

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

MARICATO, E. Para entender a crise urbana. **CaderNAU**, v. 8, n. 1, p. 11-22, 2015. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/cnau/article/view/5518>. Acesso em: julho de 2018.

MATOS, Ralfo E. S. Aglomerações urbanas, rede de cidades e desconcentração demográfica no Brasil. *In*: **Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, 10, Caxambu, 2000. Anais. Belo Horizonte: ABEP, 2000.

MOREIRA, Helion França. **O Plano Diretor e as Funções Sociais da Cidade**. 2008. PhD Thesis. Disponível em: http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano_diretor_helion.pdf; Acesso em: julho de 2018.

OLIVEIRA, Bianca Simoneli de. Rede urbana brasileira: algumas reflexões teóricas. **Formação**, 2008, 2.15. Disponível em: http://www2.fct.unesp.br/pos/geo/revista/artigos/n15v2/10_simoneli.pdf. Acesso em: julho de 2018.

OLIVEIRA JR., Gilberto Alves de. Redefinição da centralidade urbana em cidades médias. **Sociedade & Natureza**, 2008.

PEREIRA, Fabiano Maia, et al. Cidades Médias Mineiras: Uma Visão Nacional E Regional. *In: Anais do XI Seminário sobre a Economia Mineira* [Proceedings of the 11th Seminar on the Economy of Minas Gerais]. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.

PIRES, Hindenburgo Francisco. Planejamento e intervenções urbanísticas no Rio de Janeiro: a utopia do plano estratégico e sua inspiração catalã. Biblio 3W. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona, 2010, 15.895: 13. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-895/b3w-895-13.htm>. Acesso em: junho de 2018.

PRIBERAM Dicionário. Verbetes “Planejamento” e “Gestão”. 2018. Disponível em: <https://www.priberam.pt/dlpo/Default.aspx>. Acesso em: junho de 2018.

QUEIROZ, Caroline Gabriele Trindade, et al. **Cidades Médias e Rede Urbana Regional**: estudo dos deslocamentos pendulares entre a cidade média de Montes Claros e Janaúba, Janaúria e Pirapora, no Norte de Minas Gerais, Brasil, 2000 e 2001. Lima, Peru, 2013.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000200005&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: junho de 2018.

RICARDO, Liziane (assistente de jornalismo na Câmara Municipal de Divinópolis). **Comissão debate Regularização Fundiária Urbana**. 2019. Disponível em: <https://www.divinopolis.mg.leg.br/institucional/noticias/comissao-debate-regularizacao-fundiaria-urbana>. Acesso em: 08 dez. 2019.

ROLNIK, Raquel et al. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. *In: Quem planeja o território*, p. 87-104, 2012.

SILVA, Júlio César Tavares de Paiva; CRUZ, Mauro César Cardoso; SOUZA, Marlon Fernandes de. Análise geoestatística da segregação socioespacial em Divinópolis, Minas Gerais: o Programa Minha Casa Minha Vida em perspectiva. **Revista Espinhaço | UFVJM**, [S.l.], p. 27-35, dec. 2017. ISSN 2317-0611. Disponível em: <http://revistaespinhaco.com/index.php/journal/article/view/172>. Acesso em: 14 jan. 2020.

SOARES, B. R. Repensando as cidades médias brasileiras no contexto da globalização. *Formação*. Presidente Prudente: UNESP, n 6, 1999. p 55-63.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 6ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 558p.

SOUZA, Valquíria do G1 Centro-oeste de Minas (Divinópolis). **Mata do Noé em Divinópolis pode se tornar parque linear**. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/mg/centro-oeste/noticia/2013/09/mata-do-noe-em-divinopolis-pode-se-tornar-parque-linear.html>. Acesso em: 12 dez. 2019.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. O desafio metodológico da abordagem interescalar no estudo de cidades médias no mundo contemporâneo. **Revista Cidades**, 2006.

TEIXEIRA, Maria Antonieta. Plano diretor participativo de Divinópolis: uma experiência de educação para a democracia. *In*: Simpósio do Instituto de Ciências Sociais, 5, 2016, Belo Horizonte. **V Simpósio do Instituto de Ciências Sociais: meio ambiente e direito à vida: premências, sentidos e práticas**. Belo Horizonte: Editora Puc Minas, 2016. p. 457 - 471. Disponível em: http://portal.pucminas.br/imagedb/documento/DOC_DSC_NOME_ARQUI20161007141638.pdf. Acesso em: 5 jan. 2020.

VAINER, C. "Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano". *In*: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. **A Cidade do Pensamento Único**. Desmanchando Consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: **O processo de Urbanização no Brasil**. Csaba Deak e Sueli Ramos Schiffer (Orgs). São Paulo: Editora USP, 1999.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. 2005. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/viewFile/43479/47101>. Acesso em: julho de 2018.

