

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL

PLANEJAMENTO URBANO: ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO DO
ESPAÇO DA CIDADE DE MONTES CLAROS – MG

Luciana Silva Fonseca

Montes Claros – MG

Maio 2010

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL

PLANEJAMENTO URBANO: ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO DO
ESPAÇO DA CIDADE DE MONTES CLAROS – MG

Luciana Silva Fonseca

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes na Linha de Pesquisa em Processo Socioeconômico e Ordenamento Territorial.

Banca Examinadora constituída em 18 de maio de 2010, pelos professores:

Prof[a] Dr[a] [Orientador] Antônio Dimas Cardoso – Unimontes

Prof[a] Dr[a] [Co-orientadora] Simone Narciso Lessa – Unimontes

Prof[a] Dr[a] Anete Marília Pereira – Unimontes

Prof[a] Dr[a] Gilmar Ribeiro dos Santos - Unimontes

Montes Claros – MG

Mai 2010

F676p Fonseca, Luciana Silva.
Planejamento urbano [manuscrito] : análise da configuração do espaço na cidade de Montes Claros - MG / Luciana Silva Fonseca. – 2010.

148 f.

Bibliografia: f. 142-146.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS, 2010.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Dimas Cardoso.

Co-orientadora: Prof^a. Dra. Simone Narciso Lessa.

1. Planejamento urbano. 2. Política urbana. 3. Cidades. I. Cardoso, Antônio Dimas. II. Lessa, Simone Narciso. III. Universidade Estadual de Montes Claros. IV. Título: Análise da configuração do espaço na cidade de Montes Claros – MG.

Dedicatória

Aos meus familiares, amigos e colegas. Wagner, pelo apoio incondicional. E ao eterno e querido "PJ", amigo fiel que não está mais entre nós, e que me encorajava a seguir em frente com a "nossa" sempre referida expressão: "firme e forte".

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pela paz nos momentos em que ela parecia impossível. Aos meus pais, pela simplicidade com que compreendem e incentivam o meu estudo. À minha irmã Leydiana Duarte e ao seu namorado Daniel Emygdio, pela atenção e auxílio dedicados. Ao meu irmão Mika Fonseca, pelos incansáveis “favores”. À minha prima Vitória Lenoir, pela “sinceridade” construtiva dos seus dez aninhos. À minha tia Rose Lenoir, por estar sempre ao meu lado. A minha prima July France, pelo apoio na busca pela bibliografia. Ao meu primo Swed Fonseca, pelo apoio nos detalhes técnicos. Aos amigos, tios e primos queridos e que não correrei o risco de deixar algum nome. Aos meus avós Isabel Pereira, Baltazar Duarte e Maria Avelino, pelo exemplo de vida, sabedoria e pelas palavras de incentivo. Em especial, ao meu namorado Wagner pelo companheirismo e demonstração de amor e amizade, ao se dedicar integralmente e me acompanhar nessa minha caminhada.

Aos colegas do mestrado em Desenvolvimento Social, a Josiane Moura, por disponibilizar projetos para análise, em especial, às colegas e amigas Janikelle Bessa, Sheyla Borges, pelos conselhos que vieram como ensinamentos, Isabela Versiani, pela amizade e auxílio tão preciso na troca de conhecimentos.

Ao amigo Ramon Guimarães, pela atenciosa disponibilidade e contribuição no fornecimento de dados. A Maria Dalva, coordenadora do Arquivo da Câmara Municipal de Montes Claros, pela tão generosa e importante ajuda na busca pelos documentos que tornaram possível a pesquisa. A AREA-NM, pelas informações prestadas. Aos entrevistados que atenciosamente me receberam.

A Fernanda e Wanessa (secretaria do PPGDS), pelo apoio digno de amigas.

Ao meu orientador Antônio Dimas por ter acreditado no meu trabalho. A minha co-orientadora Simone Lessa, por ter assumido o desafio de uma co-orientação já no desenvolvimento do trabalho e que se fez imprescindível.

Aos professores Gilmar Ribeiro e Anete Marília pela colaboração no trabalho, através de sugestões valiosas que se tornaram importantes para a construção do texto.

“As idéias podem parecer estar em contradição com as relações sociais existentes, com o mundo material dado, porém essa contradição não se estabelece realmente entre as idéias e o mundo, mas é uma consequência do fato de que o mundo social é contraditório.”

Marilena de Souza Chaui.

RESUMO

Este estudo apresenta uma análise do papel urbanístico do planejamento em Montes Claros – MG, com a hipótese de que as práticas locais de planejamento público foram influenciadas por tendências urbanísticas difundidas no Brasil, nas últimas décadas. Buscamos discutir a perspectiva de ordenamento do espaço urbano como resultante de um processo sistêmico que ocorre em nível global, incidindo sob as estratégias regionais e locais de desenvolvimento, como tem sido a experiência de Montes Claros. As perspectivas do planejamento urbano influem na constituição de relações sócio-espaciais, que, por conta do fenômeno da segregação social, acabam por explicitar conflitos sociais na cidade, determinando a composição do seu território. O território é reconhecido como um espaço condicionado pelas relações políticas, econômicas e sociais combinadas com ações públicas territorializantes – que não se limita ao resultado de ações estratégicas. Analisamos algumas implicações do planejamento urbano no contexto social de Montes Claros como sendo determinante nas formas de apropriação do espaço urbano e das relações por ela suscitadas. Este trabalho, de caráter exploratório e através de referências bibliográficas, documentais e entrevistas semi-estruturadas, procura evidenciar na discussão a experiência histórica de Montes Claros como parte integrante de um processo nacional de desenvolvimento urbano e como a especialização do planejamento determina o desenvolvimento da cidade.

Palavras-chave: desenvolvimento – cidade – urbanismo – planejamento urbano – políticas urbanas

ABSTRACT

This study presents an analysis of the urbanístico paper of the planning in Montes Claros – MG, with the hypothesis that the local practices of public planning had been influenced by the spread of modern urbanistics tendencies in Brazil, in the last decades. We search to discuss the perspective of ordering the urban space as a result of a systemic process that occurs in global level, influencing the regional and local strategies of development, as it has been the experience in Montes Claros. The perspectives of the process of urban planning affect the constitution of social-spatial relations that, through the phenomenon of the social segregation, incurs in social conflicts in the city, determining the composition of its territory. The territory is recognized as a conditional space by political, economical and social relations combined with public territorial actions – that is not limited as a result of strategical actions. We analyze some implications of the urban planning in the social context of Montes Claros as being determinant for the forms of the urban space appropriation and the relations for it raised. This work, characterized by an exploratory nature through bibliographical references, documents and semi-structuralized interviews, aim to evidence in this discussion the historical experience of Montes Claros as an integral part of a national process of urban development and how the planning specialization determines the development of the city.

Key Words: development - city - urbanism - urban planning - urban politics

LISTA DE ABREVIATURAS

- AREA NM – Associação Regional de Engenheiros, Arquitetos e Agrônômicos do Norte de Minas Gerais
- BIRD – Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
- CF - Constituição Federal
- CEI – Centro de Estatísticas e Informações
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
- Confea – Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
- CREA-MG – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais
- FJP – Fundação João Pinheiro
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
- IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
- OP – Orçamento Participativo
- PIB – Produto Interno Bruto
- PDMC – Plano de Desenvolvimento de Montes Claros
- PECPM – Projeto Especial Cidade de Porte Médio: sub- projeto Montes Claros
- PND I – I Plano Nacional de Desenvolvimento
- PND II – II Plano Nacional de Desenvolvimento
- PMMC – Prefeitura Municipal de Montes Claros
- SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
- TRF – Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 URBANO E ECONOMIA: AÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO NA SISTEMATIZAÇÃO DO URBANO NO PAÍS	18
1. 1 Perspectiva de desenvolvimento econômico legitimada pela racionalidade técnica: ação global e ação local no ordenamento do espaço urbano	18
1. 2 Processo de constituição do urbano-industrial no Brasil	24
1. 3 O Estado na formação da indústria capitalista brasileira.....	30
1.4 Desenvolvimento econômico: expansão da economia capitalista no contexto brasileiro	37
1. 5 Consolidação do capitalismo industrial no Brasil sob ações do Estado	42
CAPÍTULO 2 CONFIGURAÇÃO DO URBANISMO MODERNO E PERSPECTIVAS DE PLANEJAMENTO URBANO: SUA INFLUÊNCIA NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	49
2. 1 Cidade e uma conceituação do urbanismo	49
2. 2 Discussão sobre os modelos urbanísticos modernos.....	54
2.3 Cartas doutrinárias do movimento urbanista: conceituação de planejamento territorial	59
2. 4 Discussões sobre o planejamento urbano no Brasil.....	68
2.5 Influência do urbanismo progressista no planejamento e nas reformas urbanas das cidades brasileiras	76
CAPÍTULO 3 PLANEJAMENTO URBANO: EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS URBANAS EM MONTES CLAROS.....	86
3. 1 Montes Claros na Região Norte-Mineira: desenvolvimento urbano	86
3. 2 Reforma urbana de Montes Claros: aspectos modernos do I Plano Diretor de Montes Claros de 1970.....	96

3.3 Montes Claros no âmbito do desenvolvimento nacional: discussões do Projeto Especial Cidade de Porte Médio – Sub-Projeto de Montes Claros de 1980 - PECPM	105
3.4 Novas bases para o processo de planejamento urbano: orientação democrática na construção do Plano de Desenvolvimento de Montes Claros: Diretrizes de 1991 - PDMC.....	113
3.5 Discussões atuais sobre Montes Claros.....	123
CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
REFERÊNCIAS	143
ANEXOS	148

INTRODUÇÃO

O presente estudo discute o processo de planejamento urbano de Montes Claros, cidade localizada no interior da mesorregião do Norte de Minas Gerais e relaciona os seus principais aspectos. As discussões que envolvem o contexto da cidade no quadro de desenvolvimento urbano do país refletem a constituição de relações que caracterizam a formatação do seu espaço urbano e as perspectivas que o orientam.

O quadro de constituição das relações sociais a partir da segregada disposição urbana e territorial do local apresenta Montes Claros como uma cidade com disparidades sociais que configuram o quadro de pobreza na sociedade. No contexto de crescimento das cidades a discussão teórica sobre o planejamento nos apresenta uma proposta de ação premeditada que tem, sobretudo, nos instrumentos urbanísticos de uso e ocupação do solo, um mecanismo de organização e controle do espaço urbano. A preocupação é de que essa premissa, intrínseca a formatação urbana relegue ao segundo plano, o desenvolvimento sócio-espacial¹, que de fato contemplaria as necessidades e relações sociais que abarcam os habitantes da cidade, em favor do atendimento de interesses particulares.

Abordamos, para análise local, o período compreendido entre a década de 1970 e o ano de 2001, tomando como referência o primeiro Plano Diretor de Montes Claros, de 1970, e o último Plano Diretor, de 2001, elaborado dois meses antes da instituição do Estatuto da Cidade, que naquele ano regulamentou os artigos 182 e 183 sobre a política urbana da Constituição Federal de 1988.

Há uma discussão recorrente de que Montes Claros é uma cidade sem planejamento e os nossos estudos sobre como o planejamento urbano é assimilado no Brasil, visa pesquisar a influência dos planos políticos e econômicos de industrialização nacional na configuração do planejamento da cidade. Os planos estaduais e nacionais que conduziram o desenvolvimento

¹ “Em termos muito singelos e puramente introdutórios, pode-se dizer que se está diante de um autêntico processo de desenvolvimento sócio-espacial quando se constata uma *melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social*.” (SOUZA, 2006, p. 61).

nacional e regional, nas décadas de 1970 a 1980, incluem a cidade e a região norte-mineira como foco destas políticas desenvolvimentistas.

O processo de dispersão da indústria para o interior, contido nestes planos, tem como suporte material a consolidação e o fortalecimento da rede urbana. O auge deste processo são os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II que visavam, entre outras políticas estatais, o ordenamento da infra-estrutura e da rede urbana polarizada², no país, através de estratégias de desenvolvimento regional.

O formato que buscamos mostrar neste trabalho apresenta Montes Claros a partir da lógica do planejamento urbano que compunha uma proposta nacional e procuramos identificar se ela é uma cidade de configuração puramente espontânea ou, se existe um processo de planejamento, e se existe em que termo ele é orientado. Portanto, o que se analisa é de que maneira Montes Claros pode ser apontada como uma cidade planejada e até que ponto o planejamento adotado foi determinante no processo de transformação da cidade nas últimas décadas. Será que Montes Claros, diferentemente do que se pensa, não é uma cidade que teve planejamento? Sob que perspectiva de planejamento está ancorada essa premissa de sua ausência em Montes Claros?

O objetivo geral da pesquisa é analisar o papel do planejamento na configuração da estrutura urbana de Montes Claros. Como objetivos específicos deste estudo, buscamos: apresentar a questão urbana no contexto do Brasil e de Montes Claros, atentando para a consequência do processo urbano-industrial no âmbito nacional que configuraram as políticas urbanas na cidade; verificar se o processo de reestruturação da cidade pode ser relacionado a uma tendência de modernização das relações urbanas,

² No Brasil, há um histórico de constituição de redes urbanas polarizadas que se referem ao potencial de uma cidade ou região em reter para si a maior referência em serviços urbanos e investimentos para as áreas urbanas. De acordo com os PNDs I e II, a polarização urbana de localidades como Montes Claros, foi favorecida pela política de descongestionamento das metrópoles tornando-se alvo nacional para atração populacional, de serviços e investimentos, reconhecendo-se como uma nova área urbana polarizada, onde não se viabiliza o mesmo desenvolvimento para demais áreas da região.

amplamente evidenciadas no cenário brasileiro, e identificar os possíveis efeitos sociais para a cidade.

Os principais referenciais teóricos que conduzem à pesquisa fundamentam-se em discussões estruturais que se referem ao fenômeno urbano, ao desenvolvimento e ao planejamento que de maneira peculiar, são evidenciados no contexto do Brasil e de Montes Claros. Nesse sentido, Henri Lefebvre, Manuel Castells, Francisco de Oliveira, Ermínia Maricato e François Choay são contemplados ao longo dos textos, tendo em vista a construção conceitual e representativa que fazem permitindo teorizar os aspectos gerais que envolvem o planejamento urbano. No que diz respeito às discussões no âmbito local, são abordados autores como, Anete Marília Pereira, Marcos Esdras Leite e Laurindo Mékie Pereira, a fim de discutir o processo de urbanização peculiar e com forte intervenção do Estado que marcaram as relações da constituição do urbano e do planejamento em Montes Claros. Contamos ainda para análise local com alguns dos principais planos e projetos de desenvolvimento urbano para a cidade.

A problemática proposta pelo estudo refere-se à perspectiva estrutural e segmentada que orienta o planejamento, atrelada a uma dialética que conflita os interesses particulares e econômicos com os aspectos públicos e sociais, resultando em um processo de segregação espacial³ da cidade. Essa segregação do espaço leva a uma marginalização das relações sociais e estão relacionadas a um determinado tipo de planejamento urbano, conduzido parcialmente.

Podemos destacar duas hipóteses na discussão. A primeira revela que o planejamento urbano em Montes Claros é reflexo de uma tendência nacional

³ De acordo com Lefebvre (2001b), o espaço urbano é marcado pelas disputas políticas e econômicas que levam a prevalência das relações de mercado e das atividades industriais à apropriação do espaço. Esse conflito permeado pelo processo de dominação capitalista incide em possibilidades de separação ou segmentação do espaço de maneira a refletir sobre a constituição das relações sociais. Assim, é garantido ao processo de segregação espacial um formato que varia de acordo as configurações estruturais. “O fenômeno da segregação deve ser analisado segundo índices e critérios diferentes: ecológicos (favelas, pardieiros, apodrecimento do coração da cidade), formais (deterioração dos signos e significações da cidade, degradação do “urbano” por deslocação de seus elementos arquitetônicos), sociológico (níveis de vida e modos de vida, etnias, culturais e subculturas, etc.)”. (LEFEBVRE, 2001b, 94).

no âmbito das relações urbanas e que é dado de maneira segmentada, reconhecendo a sobreposição de interesses privados sobre o público. A segunda hipótese demonstra que assumido pela perspectiva puramente técnico-conservador, sem intenção democrática, a configuração do processo de planejamento na cidade, contempla apenas os aspectos que configuram o controle e ordenamento do espaço urbano e não se preocupam em promover os aspectos sociais.

Para alcance dos objetivos propostos a fim de considerar ou não as hipóteses levantadas, a metodologia adotada para o estudo parte, inicialmente, da revisão bibliográfica e busca problematizar as políticas de desenvolvimento do contexto urbano brasileiro e da cidade de Montes Claros, em relação às perspectivas de planejamento nas cidades.

A discussão que insere o contexto de Montes Claros na realidade brasileira, bem como o papel do governo local nessa configuração é tratada de maneira qualitativa. Essa discussão é feita segundo análise documental de projetos e de planos locais. A última etapa metodológica deste trabalho recorre à pesquisa de campo (técnica de entrevista) e consiste no método qualitativo de análise de conteúdo. Consideramos, nesse sentido, os depoimentos obtidos em entrevistas semi-estruturadas (anexo I) de urbanistas que estiveram ou estão envolvidos com o planejamento urbano de Montes Claros.

As entrevistas são realizadas com profissionais selecionados por seu protagonismo na atuação com o planejamento urbano da cidade. São urbanistas indicados pela Associação Regional de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos do Norte de Minas Gerais – AREA-NM⁴ e pela Prefeitura Municipal

⁴ Fonte: AREA-NM: A AREA-NM, com personalidade jurídica, sem finalidade lucrativa, fundada em 06 de Agosto de 1965, tem como sede a cidade de Montes Claros-MG. Tem como objetivo: a) O conagraçamento dos profissionais entre si. b) Promoção e valorização dos engenheiros, arquitetos e agrônomos nos aspectos técnicos, social, cultural e econômico. c) O congresso da engenharia arquitetura e agronomia. d) Prestação de serviços e estudo de questões técnicas, econômicas e sociais, especialmente de interesse publico, atuando com o órgão técnico executivo e consultivo viabilizando soluções dos problemas que se relacionam com as categorias representadas quando solicitado. e) Zelar pela ética profissional. f) Promoção de atividades de lazer e esportes aos associados e diversões apropriadas aos seus familiares no clube da AREA. g) Promoções de cursos de aprimoramento técnico e extensão universitária.

de Montes Claros. As entrevistas têm a finalidade de complementar à discussão sobre o planejamento urbano da cidade nos anos 2000 e identificam os urbanistas como Entrevistado 1; Entrevistado 2 e Entrevistado 3. As questões referentes ao anexo I, formuladas e feitas aos entrevistados possuem apenas o caráter de orientação ao acolhimento dos depoimentos. Sendo, portanto, levantadas de maneira aberta, a fim de extrair o máximo de originalidade possível no conteúdo das entrevistas.

Este trabalho foi dividido em três (03) capítulos, conforme se verifica abaixo, e cada um deles estão subdivididos em cinco itens (ou sub-capítulos):

Capítulo 1 – *Urbano e Economia: ações do Estado brasileiro na sistematização do urbano no país.* Neste primeiro capítulo, procuramos destacar alguns fatores políticos e econômicos que condicionaram o desenvolvimento das políticas urbanas no contexto brasileiro. A proposta é discutir teoricamente, o fenômeno urbano e a orientação do seu desenvolvimento, guiado pelas políticas nacionais de expressão estatal, no processo de industrialização no Brasil.

Capítulo 2 – *Configuração do urbanismo moderno e perspectivas de planejamento urbano: sua influência no contexto brasileiro.* No segundo capítulo, tratamos da discussão do urbanismo e planejamento urbano que pautados nas tendências modernas conduziram à reestruturação das cidades brasileiras e foram responsáveis por formatar perspectivas de planejamento urbano no país.

Capítulo 3 – *Planejamento urbano: experiências de políticas urbanas em Montes Claros.* Propomos analisar o I Plano Diretor, de 1970, o Projeto Especial Cidade de Porte Médio: sub-projeto de Montes Claros, de 1980, o Plano de Desenvolvimento de Montes Claros, de 1991 e o Plano Diretor de Montes Claros, de 2001, que condicionaram o processo de desenvolvimento urbano na cidade. Consideramos ainda os depoimentos levantados (em entrevistas semi-estruturadas) a fim de auxiliar na análise do processo de planejamento urbano ocorrido na cidade.

Por último, apresentamos as considerações finais que ressaltam as conclusões acerca das problemáticas e hipóteses levantadas e as perspectivas que podem ser ainda demarcadas no futuro. Uma importante ressalva a ser feita no campo “conclusões” é a de que esse termo deve ser tomado – pelo menos teoricamente – apenas como proposta didática de fechamento do trabalho, já que as próprias questões do fenômeno urbano e do planejamento, diante de suas complexidades estão longe de serem esgotadas em um único estudo.

CAPÍTULO 1

URBANO E ECONOMIA: AÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO NA SISTEMATIZAÇÃO DO URBANO NO PAÍS

A crença no progresso espontâneo pode cegar-nos quanto ao papel do governo na vida econômica. Este papel consiste, muitas vezes, em alterar o ritmo da mudança, apressando-o ou diminuindo-o.

Karl Polanyi

A proposta deste capítulo é tratar do campo conceitual do urbano e apresentar a perspectiva de desenvolvimento que orientou o planejamento do espaço urbano em nível nacional e o momento em que políticas econômicas e urbanas foram direcionadas ao contexto regional. Buscamos aqui a interação dos elementos políticos e econômicos no espaço urbano e qual é o papel do Estado neste contexto.

1. 1 Perspectiva de desenvolvimento econômico legitimada pela racionalidade técnica: ação global e ação local no ordenamento do espaço urbano

Os pressupostos políticos, econômicos e sociais da Revolução Industrial no século XVIII, conduziram de forma contínua e permanente a imposição de um sistema que estabeleceu novas formas de vida urbana, baseadas nos modos capitalistas. Ao longo desses processos, acreditou-se que para se atingir o desenvolvimento era necessário fomentar o crescimento econômico. Para tanto, políticas desenvolvimentistas orientaram programas e projetos industriais que foram disseminados em toda cultura ocidental, repercutindo em conseqüências para a economia e modos de vida globais.

Regido pelos ideais tecnológicos, de acumulação e regulamentação, o modo de vida capitalista emprega a lógica da competitividade de mercado, o estímulo ao crescimento econômico, à divisão do trabalho com o conseqüente emergir

das classes sociais. Esses fatores caracterizam o sistema capitalista nas sociedades ocidentais e estimulam a globalização, denotando a necessidade imposta de transformações e adequações em diversas áreas sociais, políticas, geográficas e econômicas.

Fernandes (1975), ao retratar os tipos de capitalismo existente, afirma que o conceito de desenvolvimento, durante o período de capitalismo comercial ao industrial, não é reconhecido. Naquele momento, é a noção de progresso aliada à técnica e em busca de uma crescente acumulação que impera diante as tentativas de expansão e manutenção do capitalismo.

Sob o pressuposto do crescimento econômico como mecanismo fundamental ao desenvolvimento é que os modelos e as políticas desenvolvimentistas passam a ser consideradas e amplamente aplicadas na economia ocidental, o que se verifica intensamente no plano político brasileiro, que obedece de forma constituinte a uma ordem vertical⁵ e imposta. Ainda que as ações governamentais brasileiras pareçam de livre iniciativa, elas estão sempre condicionadas a uma lógica capitalista global que impõe determinadas necessidades sucumbindo às especificidades do país em cada ação executada para dar fluidez ao sistema.

O período militar no contexto brasileiro representa, significativamente, a posição retratada acima. De um lado, tem-se um movimento com grande ascendência à indústria nacional, mas de outro, ele deve ao mesmo tempo, favorecer a empresa privada, bem como, as multinacionais. Esse processo que apresenta o confronto de interesses protagonizado pela expropriação capitalista reconhece o limite do poder político nacional frente aos grandes interesses do mercado global, o que sugere uma reprodução das práticas do capitalismo de mercado nas regiões do país, evidenciando a determinação de interesses de um setor hegemônico.

O modo de vida capitalista insere em sua problemática a intensificação dos modelos de desenvolvimento que ao longo de sua trajetória, determinam as

⁵ Segundo Santos (2003), as verticalidades são analisadas como um processo de regulação das relações de produção e veiculação de uma cooperação econômica, geográfica e política que operam em favor da sistematização do capitalismo no interior das diversas localidades.

questões políticas, sociais e econômicas das sociedades. Essa realidade sugere a identificação de vários tipos de capitalismo que pode corresponder a diversos padrões de desenvolvimento capitalista.

A adoção do conceito de desenvolvimento que não considere o dinamismo próprio da vida urbana leva a constituição de um planejamento segmentado, baseado nos interesses de grupos dominantes que atendem aos propósitos apropriados ao sistema de mercado. No âmbito de uma análise teórica, é imprescindível que o desenvolvimento esteja vinculado a uma proposta que contemple o contexto social, a fim de tornar efetivo o desenvolvimento de uma determinada localidade. Diante disso, as contradições e os conflitos que envolvem as práticas urbanas são admitidos como fatores próprios desse processo, pois o social é um aspecto que só é referido no campo teórico.

Sob essa perspectiva, técnico-racional, intensificam-se os conflitos existentes no espaço urbano, pois, são priorizadas as necessidades do mercado e relegadas ao segundo plano, às demandas sociais. Essa ação agrega em sua justificativa a intenção de promover o desenvolvimento, mas não implica em evidenciar a que custo se dá o processo de planejamento do espaço em favor das relações mercadológicas.

Dessa maneira, a racionalidade técnica legitima o processo capitalista de desenvolvimento da atividade econômica que busca na especialização da produção melhor resultado para as relações no âmbito da economia de mercado. Esse processo envolve consumidores, trabalhadores, empresários e, também, o setor público que entra com uma proposta de regulamentar essa relação que se dá amplamente nas cidades – sede da lógica racionalista.

A racionalidade técnica é dada sob um discurso progressista e desenvolvimentista que mascara junto à sociedade a proposta política de buscar o desenvolvimento das cidades através do crescimento econômico e do fomento à indústria, a intenção de favorecer a hegemonia político-econômica de determinados interesses. Isso envolve inserir nos processos os cooperadores de ordem global e local que possam ordenar o espaço urbano a fim de favorecer as relações de desenvolvimento e manutenção do sistema. O

que destaca a atuação de grupos que tem a dominância política e econômica, sob as decisões do espaço, pois “(...) o espaço racionalizado é um espaço que pode ser manipulado como uma coisa”. (SANTOS, 2003, p. 296). Dessa maneira,

A imagem *cidade desordenada* vem assumindo um papel significativo na condução de práticas sociais de intervenção e gestão das cidades, cujas conseqüências mais imediatas começam a se evidenciar, como a produção de novas formas de hegemonia social por meio da requalificação do espaço urbano. (SANTOS, et al. 2006, p. 126).

As ações territoriais assim como o ideal racional permitem discussões que buscam analisar a lógica global e local de que visam à ordem nas relações territoriais e sociais que são movimentadas pelo capitalismo. Para que se possa reconhecer a maneira como a ação territorializante atinge a vida das pessoas, é necessário diagnosticar os contextos em que essas relações são desenvolvidas. Nesse sentido, a necessidade de ordem do espaço urbano apresenta uma relação com a efetividade das próprias atividades capitalistas desenvolvidas.

As políticas que orientam o planejamento urbano no contexto brasileiro seguem uma tendência internacional assim como no plano econômico que viabiliza a adequação do espaço urbano à hierarquia polarizada da rede urbano-industrial. Esse processo globalizado leva à territorialização que ocorre através de políticas públicas que direcionam suas ações à determinada localidade. Com isso, os espaços são delimitados e as ações destinadas, ao interagir com os aspectos sócio-culturais do local definem as territorialidades que são as identidades locais promovendo a qualidade de ser território. Dessa forma, há uma relação de interdependência entre os processos de ordenamento territorial e a constituição das relações sociais no espaço urbano.

O espaço é um produto material em relação com outros elementos materiais – entre outros, os homens, que entram também em relações sociais determinadas, que dão ao espaço (bem como aos outros elementos da combinação) uma forma, uma função, uma significação social. Portanto, ele não é uma pura ocasião de desdobramento da estrutura social, mas a expressão concreta de cada conjunto histórico, no qual uma sociedade se especifica. Trata-se então de estabelecer, da

mesma maneira que para qualquer outro objeto real, as leis estruturais e conjunturais que comandam sua existência e sua transformação, bem como a especificidade de sua articulação com outros elementos de uma realidade histórica. (CASTELLS, 2000, p. 181-182).

A lógica que orienta o processo de territorialização é interdependente e impositiva, e tem como categoria constituinte a interseção entre os fatores ação e localidade. A ação é sempre orientada por uma ordem global de valores econômicos e no âmbito da localidade desenvolvem-se as práticas necessárias à constituição de todo o sistema. Esses fatores são responsáveis pela composição de uma realidade total e integrada que é responsável pela diversidade geográfica e social de cada território.

O território é a arena da oposição entre o mercado – que singulariza – com as técnicas da produção, a organização da produção, a “geografia da produção” e a sociedade civil – que generaliza – e desse modo envolve, sem distinção, todas as pessoas. Com a presente democracia de mercado, o território é suporte de redes que transportam as verticalidades, isto é, regras e normas egoísticas e utilitárias (do ponto de vista dos atores hegemônicos), enquanto as horizontalidades levam em conta a totalidade dos atores e das ações. (SANTOS, 2003, p. 207).

É um processo que ocorre no campo da ação instrumental⁶ obedecendo aos pressupostos capitalistas através do direcionamento, aos locais, de uma determinada ação vertical (global) que orienta o desenvolvimento de suas relações horizontais (local)⁷, promovendo uma estrutura hierárquica das formas que constituem a economia de mercado. Afirma Santos (2003, p. 283), “a integração territorial é resultado dos processos de consumo que também hierarquizam o espaço segundo as potencialidades de demanda e de oferta”.

O desenvolvimento urbano, sendo orientado por preceitos mercadológicos, viabiliza um processo de territorialização que molda o espaço social a partir de sua apropriação, econômica e geograficamente. Combinando elementos de

⁶ Ação racionalizada mediante interesses capitalistas de mercado (SANTOS, 2003, p. 292).

⁷ SANTOS (2003) define as verticalidades, como ações que atuam como reguladoras das relações horizontais, criando uma interdependência em diferentes níveis hierárquicos. As horizontalidades são como um segmento que orienta as transações locais e é responsável pela produção e veiculação de uma cooperação econômica, geográfica e política mais limitada.

uma ação estratégica direcionada – seja pelo Estado, ou pelas técnicas de produção – com processos ligados às diversas relações sociais locais, a territorialização condiciona esses fatores materializando os processos surgidos dessa confluência, o que garante a determinação de um território e de suas territorialidades. Ao planejar atendendo as funções de mercado, espaços estratégicos são criados “à organização hierárquica das formas de uso e ocupação do solo, gerando valorizações diferenciadas no espaço urbano, a distribuição desigual dos serviços e dos espaços públicos qualificados, dentre outros” (FREITAS, 2008, p. 217), idealmente organizados.

É preciso reconhecer que mesmo os processos que ultrapassam a escala do território considerado possuem suas facetas localizadas, só que integradas verticalmente com escalas hierarquicamente mais abrangentes. Portanto, a partir de uma dada escala de planejamento, deve-se considerar tanto as facetas localizadas dos processos sociais mais abrangentes, quanto os processos sociais intrinsecamente localizados. Estes últimos seriam aqueles cujas redes de ligações estabelecidas fossem restritas à área considerada. Trata-se, por exemplo, de processos associados às formas de habitar e coabitar, às relações de vizinhança, à qualidade do espaço público compartilhado, aos elos afetivos que ligam as pessoas aos lugares, aos aspectos culturais particulares, dentre outros. (FREITAS, 2008, p. 217).

O planejamento que emerge das estruturas dominadas pelas técnicas da produção, não possui caráter democrático, pois, é entendido como um processo de ordenamento técnico, que sugere uma distribuição dos serviços e espaços públicos de acordo as determinações político-econômicas. Portanto, tem a função de atuar como um mecanismo de controle e ordenamento do espaço territorial e das relações sociais constituídas sob os pressupostos capitalistas. O desafio contido no planejar envolve o reconhecimento de uma realidade já existente – a localidade – a lógica de funcionalidade de um sistema que atende aos interesses globais – a ação – e os possíveis efeitos da proposta determinada – novas realidades.

Sendo assim, a racionalidade técnica legitima o desenvolvimento econômico nos moldes do capitalismo e estimula a construção de um planejamento voltado para as ações de mercado. O que corresponde à especulação das

formas de apropriação do espaço urbano pelo intermédio de ações globais e locais que norteiam o ordenamento do território.

O desenvolvimento urbano é marcado pela dimensão econômica e pela racionalidade técnica, denotando que tais valores também estarão presentes na própria constituição urbana no Brasil e nas ações do Estado que marcam profundamente, o processo de urbanização do país.

1. 2 Processo de constituição do urbano-industrial no Brasil

Lefebvre (1976) identifica no urbano uma centralidade e uma simultaneidade que ao mesmo em que promove a reunião de diversos fatores, esses aspectos de caráter político, social e econômico apresentam suas complexidades na composição do espaço urbano, condicionando diferentes posições dos indivíduos na formatação da sociedade.

O urbano analisado enquanto fenômeno pode ser evidenciado a partir de perspectivas que variam de acordo o objeto tomado para análise, assumindo análises sobre o indivíduo, as instituições e o próprio espaço. O caráter social do conceito de urbano ou “sociedade urbana” e que permite uma relação entre todas suas vertentes de análise é reconhecê-lo, segundo orienta Lefebvre (2001, p.4), como “a realidade social que nasce a nossa volta”, um determinado estilo de vida complexo cultuado nas cidades, ou ainda, um processo que se materializa no âmbito das cidades.

O urbano, analisado em sua configuração com o indivíduo, permite a afirmação de Simmel (1998), de que um dos problemas enfrentados pelos indivíduos urbanos tem raiz nas tentativas de preservar uma autonomia e individualidade que acabam sendo ameaçadas pela complexidade dos processos que constituem esse estilo. Denota, que ao mesmo tempo em que as exigências de especialização profissional – característica da vida urbana – permitem ao homem um alto grau de incomparabilidade e indispensabilidade, também essa especialização o torna dependente um do outro, condicionando as pessoas a resistirem ao possível nivelamento “sociotecnológico”.

Quando se procura analisar o urbano através de perspectivas institucionais, evidencia-se que esse nivelamento pode ser comparado a uma padronização e expansão do aspecto de produção. Com a necessidade de novos arranjos e o contínuo desenvolvimento do espaço urbano sob o processo industrial, o processo de socialização surge nesse enquadramento da necessidade de disseminação dos valores urbanos adquiridos.

Sobre essa perspectiva, Lawe (1998) identifica no processo de construção de uma vida coletiva e voltada para os aspectos organizacionais a formatação inerente à constituição da própria sociedade urbana. Distingue-se pelas transformações sociais que afetam as principais instituições existentes nesse meio, uma operação que combina elementos próprios da realidade existente com os fatores externos que condicionam a necessidade de mudança.

Nesse aspecto, Lefebvre (2001), evidencia a “socialização da sociedade” como o processo de “urbanização da sociedade”, que permite identificar na multiplicidade e complexidade de processos políticos, econômicos e sociais os aspectos estruturais de organização das novas relações urbanas. As relações já constituídas anterior à combinação dos processos não se desintegram em meio aos condicionamentos econômicos e sociais, mas se modificam promovendo o surgimento de novas realidades urbanas.

Segundo Lefebvre essa discussão só é possível pelo caráter abstrato que se tenta extrair da análise concreta da “problemática urbana” que tem como ponto de partida o processo de industrialização, responsável por impulsionar as transformações na sociedade, induzindo à urbanização. Nesse processo, a cidade e o urbano – que se verificam preexistentes à industrialização – ao concentrar fatores que levam ao encontro da realidade urbana com a realidade industrial provocam situações conflitantes. O urbano e o industrial assimilados como um processo apresenta uma unidade fundamental que estimulam a “industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social” (LEFEBVRE, 2001, p. 9). Entretanto, esse encontro apesar de difícil apreensão, não se dizima em nenhuma das partes, provoca transformações conjunturais e problemáticas.

Os dois “aspectos” deste processo, inseparáveis, têm uma unidade, e no entanto o processo é conflitante. Existe, historicamente, um choque violento entre a realidade urbana e a realidade industrial. Quanto à complexidade do processo, ela se revela cada vez mais difícil de ser apreendida, tanto mais que a industrialização não produz apenas empresas (operários e chefes de empresas), mas sim *estabelecimentos* diversos, centros bancários e financeiros, técnicos e políticos. (LEFEBVRE, 2001, p. 9).

As aglomerações industriais que nascem desse processo se tornam espaços atraentes para a população que os identifica como lugares grandes e com maior concentração de serviços, podendo oferecer-lhes melhores condições de vida em termos funcionais. Com isso, gera-se a concentração populacional típica dos grandes centros urbano-industriais, e como conseqüência o surgimento dos problemas ligados à ampliação dos tecidos urbanos⁸, ou ainda, do crescimento desordenado das cidades, caracterizando um processo de urbanização.

Ao mesmo tempo, nesse tecido e mesmo noutros lugares, as concentrações urbanas tornam-se gigantescas; as populações se amontoam atingindo densidades inquietantes (por unidade de superfície ou de habitação). Ao mesmo tempo ainda, muitos núcleos urbanos antigos se deterioram ou explodem. As pessoas se deslocam para periferias distantes, residenciais ou produtivas. (LEFEBVRE, 2001, p. 10).

Essa perspectiva do urbano pode ser verificada no contexto brasileiro, está atrelada a uma análise estrutural que tem na urbanização uma referência do processo de expansão da indústria capitalista. Na história brasileira, os pressupostos que levam ao estudo do urbano são dados de maneira empírica, sendo necessária uma análise nas ações do Estado sob essa formação. A constituição do urbano do país parte de uma constante intervenção estatal na configuração de políticas econômicas e urbanas para o espaço brasileiro.

Entende-se por empírico neste estudo do urbano no Brasil, as formatações evidentes que a realidade social delinea através das diretrizes e dos códigos urbanos. Esses instrumentos urbanísticos são responsáveis pela construção do

⁸ Segundo Lefebvre (2001), entende-se tecido urbano como o aparecimento da sociedade urbana compondo sua forma e conteúdo, através das articulações dos diversos aspectos que compõe esse processo. Assim o tecido urbano é apresentado como a forma e a estrutura urbana.

espaço urbano e pela reprodução dos interesses das políticas econômicas que o estruturam. Dessa forma, são apresentadas como fatores que revelam à constituição do urbano, as relações políticas, econômicas e sociais que se desenvolvem no cerne dos territórios, definidos como totalidade concreta do modo de produção e suas articulações.

Castells (2000), ao discutir sobre a tendência implícita na política urbana em reproduzir-se de acordo aos diversos interesses disputados no âmbito das relações territoriais, torna mais concreto os argumentos sobre o espaço urbano. Para o autor a composição das especificações *o político, a política e o urbano* conduzem à estruturação espacial e social das relações urbanas. O *político* representa a instância onde as intervenções dos diversos interesses são debatidas. A *política* está relacionada à constituição de um sistema de relações de poder que podem ser verificados na própria reprodução das leis. O Estado, como mentor dessas leis, legitima os interesses em questão, revelando como essa relação de influência e dominação orienta o *urbano*.

O conteúdo social de cada realidade reflete um modo de atuação sobre o espaço que define a unidade urbana⁹. No caso das cidades brasileiras essa definição está relacionada ao espaço delimitado por uma acentuada operação do Estado nas localidades, onde é revelada contundentemente, uma reprodução específica do urbano. Os espaços de desenvolvimento dos modos urbanos revelam a supremacia dos interesses da política econômica. O conteúdo econômico orienta o processo de urbanização no Brasil, sob o fomento da economia agroexportadora, e mais tarde, com a expansão do processo industrial, confluindo as realidades.

Oliveira (1984), ao destacar as relações sociais de produção – divisão social do trabalho – como vertente no estudo sobre a relação do Estado com o espaço urbano pontua uma série de questões que possibilita fundamentar a análise com foco contextual, nos períodos político-econômicos no Brasil. No contexto brasileiro, até os anos 1920, protagonizando uma economia de caráter

⁹ “As unidades urbanas seriam para o processo de reprodução o que as empresas são para o processo de produção, com a condição de não imaginá-las apenas como locais, mas sim como estando na origem de efeitos específicos sobre a estrutura social...” (CASTELLS, 2000, p. 337).

agroexportador, essa categoria econômica vê-se atrelada a uma determinada interação do Estado nas suas relações com o campo e a cidade.

A produção agrícola faz nascer produtos; a paisagem é uma obra. Esta obra emerge de uma terra lentamente modelada, originariamente ligada aos grupos que a ocupam através de uma recíproca sacralização que é a seguir profanada pela cidade e pela vida urbana (que captam essa sacralização, condensam-na e depois a dissolvem no transcorrer das épocas, absorvendo-a na racionalidade. (LEFEBVRE, 2001, p. 67).

Afirma Fernandes (1975) e Oliveira (1984), o Estado brasileiro, se torna um investidor das estruturas produtivas do capital comercial em detrimento de uma possibilidade de potencializar a economia interna que se configurava mediante a agricultura de exportação.

O conteúdo das relações desenvolvidas entre campo-cidade leva a formação de uma síntese representada pelo urbano, que nasce dessa relação dialética composta pela formação de estruturas concretas que se transformam ao combinar os elementos que a envolve. O surgimento da sociedade urbana não é um processo homogeneizador, fazendo desaparecer o campo e seus componentes, o que permite a permanência de ruralidades nessa nova realidade composta pelo urbano que se desenvolve a partir da dialética campo-cidade.

A ideologia verificada nesse processo promove a formação de uma cultura urbana, que no caso do Brasil, se dá dentro das condições agroexportadora, onde o campo é o espaço da produção. Já a cidade, é revelada como a sede do capital comercial e dos aparelhos do Estado – burocracia – sendo o lugar que liga a produção ao movimento das mercadorias. Denotando pela importância que é conferida à cidade, uma maior atuação do Estado sob este espaço – que é assimilado como o espaço das contradições.

A relação campo-cidade mudou profundamente no decorrer do tempo histórico, segundo as épocas e os modos de produção: ora foi profundamente conflitante, ora mais pacífica e perto de uma associação. Mais ainda, numa mesma época manifestam-se relações bem diferentes. (LEFEBVRE, 2001, p. 68).

Essa tendência parte da urbanização ocorrida no contexto brasileiro através dos ciclos da economia – com o Estado à frente da regulação das relações produtivas – que naquele momento é realizado na agricultura para exportação. Caracterizados pela existência e predominância de latifúndios, a atividade desenvolvida, baseada na monocultura favorece o caráter de uma produção absoluta – no sentido de poder de produção – e dominante – no que se refere aos interesses de grupos privados. O caráter de latifúndios que determina as relações econômicas do país agroexportador “(...) abortou um processo de urbanização que se verificasse no entorno das próprias regiões produtoras (...)” (OLIVEIRA, 1984, p. 38), pois a concentração de terras¹⁰ levou a uma formação urbana precária e inconsistente.

Em Oliveira (1984) é possível identificar alguns aspectos que podem explicar o porquê do Brasil, um país de uma economia especializada em agricultura de exportação, ter protagonizado uma urbanização pobre e polarizada em torno de poucas cidades, devido à característica centralizada que configurou a divisão social do trabalho no período. O autor remete a não formação de um mercado de trabalho – devido, naquele momento, à existência do trabalho escravo – como uma evidência da negação da cidade enquanto mercado de força de trabalho. Diante disso, a inexistência de uma rede urbana articulada aponta para a incapacidade de se promover uma urbanização sem a intervenção estatal nas relações da indústria capitalista.

Boa parte dessa resposta consiste precisamente no fato de que essa economia, por um lado, era monocultura e, por outro lado, era fundada no trabalho compulsório, no trabalho escravo, negando a cidade enquanto mercado de força de trabalho, negando a cidade pelo caráter autárquico das produções agrícolas, negando a cidade como espaço na divisão social do trabalho. (OLIVEIRA, 1984, p. 41).

¹⁰ “Ao longo da história do Brasil foi consolidando uma estrutura fundiária altamente concentradora. As capitâneas hereditárias, as sesmarias, o fim da escravidão e as leis de terras de 1850 incentivaram uma distribuição desigual da terra. Grandes extensões de terras foram entregues a poucos proprietários.” (PAULA; JÚNIOR, 2003). Pode-se destacar nesse processo que o território brasileiro, a citar a cidade de Montes Claros, é caracterizado por grandes dificuldades no ordenamento e ocupação do espaço urbano, dada a contundente especulação imobiliária, resultante das grandes proporções fundiárias sob o domínio de poucos proprietários.

1. 3 O Estado na formação da indústria capitalista brasileira

A constituição do capitalismo industrial brasileiro teve a presença do Estado para além de uma categoria reguladora das relações capital-trabalho – necessário diante a estrutura produtiva industrial nascente – pois fomentou, diretamente, a implantação das bases industriais no país. A orientação industrial no Brasil é marcada pela expressão estatal nas relações econômicas e políticas que envolvem a sociedade e o espaço urbano. A imposição de fatores externos no período de urbanização brasileira, a partir dos anos 1920, submete o país aos diversos processos políticos e econômicos de adaptação à nova conjuntura econômica emergente.

Segundo Furtado (1996), devido a um padrão de economia capitalista que se redesenhava sob as bases industriais, os países periféricos – enquanto mercados de consumo e fornecedores de mão-de-obra barata e produtos primários – tornam-se alvo do novo formato de desenvolvimento pautado na indústria e na exploração pelo sistema capitalista.

A situação estrutural do Brasil que é reflexo de uma economia de colônia condiciona o processo de urbanização à imposição de um padrão de acumulação acirrado. A indústria nascente deve ser seguida de um intenso processo urbano, para que o país seja capaz de receber o capitalismo industrial, emergente em meados dos anos 1930.

A interferência estatal no processo urbano-industrial¹¹ favoreceu o desenvolvimento econômico do país. Naquele período, o espaço urbano brasileiro foi adequado à expansão capitalista. Com isso, foi privilegiada a instalação de instrumentos burocráticos necessários para uma urbanização rápida e intensa.

O que quero dizer com isso é que, quando a industrialização começa a ser o motor da expansão capitalista no Brasil, ela

¹¹ Foi necessária a interferência estatal no processo de industrialização para atender aos interesses do capital industrial. Pois, as condições para a indústria nascer no Brasil só se dariam com a urbanização, já que no caso brasileiro, o campo não viveu a experiência de camponeses artesãos, exercendo atividades diversificadas, por meio da estruturação de uma divisão social do trabalho que fosse capaz de alavancar um processo consequente de industrialização – como no caso europeu. (OLIVEIRA, 1984).

tem que ser simultaneamente urbana, e tem que ser fundamentalmente urbana porque não pode apoiar-se em nenhuma pretérita divisão social do trabalho no interior das unidades agrícolas. (OLIVEIRA, 1984, p. 42).

Considerando os fatores argumentados é que se destaca a peculiaridade da industrialização no país, pois, é dada sob o desenvolvimento amplo e extremo do espaço e sistema urbano¹², a fim de adaptar-se às necessidades de um padrão capitalista. A urbanização brasileira tem como conseqüência a reestruturação do espaço urbano que passa a ser determinada pelos processos de mudança estrutural¹³ e reforma urbana¹⁴, pois, o espaço não se separa das relações que nele e dele se constituem.

Se a cidade aparece como um nível específico da realidade social, os processos gerais (dos quais os mais importantes e os mais acessíveis foram a generalização das trocas comerciais, a industrialização em tal contexto global, a constituição do capitalismo concorrencial) não se desenrolaram acima dessa mediação, pessoais e interpessoais (a família, a vizinhança, as profissões, etc.) só se separa da realidade urbana por abstração; o trabalho correto do conhecimento não pode mudar essa abstração em separações. (LEFEBVRE, 2001, p. 52).

Com isso, confirma-se a afirmação de Lefebvre (1976), de que os processos de urbanização e industrialização influem na construção do espaço urbano. Sob esse aspecto, a unidade urbana sofre influências diretas que são ocasionadas por uma difusão industrial acompanhada de um acirrado processo de urbanização, a fim de preparar o espaço urbano que passa a ser determinado pelas relações de produção e reprodução do capital.

As conseqüências do processo urbano-industrial com a presença do Estado leva à construção de políticas que passam a ser categóricas sob as relações do espaço urbano. O que conduz a uma urbanização polarizada, inconsistente e marcada por uma disputa acirrada pela apropriação e controle do espaço.

¹² “Por sistema urbano, entendemos a articulação específica das instâncias de uma estrutura social no interior de uma unidade (espacial) de reprodução da força de trabalho”. (CASTELLS, 2000, p. 337).

¹³ Segundo Pinheiro (2002), as mudanças estruturais ocorridas no espaço urbano brasileiro, repercutem numa padronização ocidental guiada pela adequação do Brasil ao industrialismo, caracterizando o processo de modernização urbana do país.

¹⁴ “Entende-se como reforma urbana o conjunto das intervenções realizadas no tecido urbano existente transformando sua malha, introduzindo melhoramentos, principalmente na infra-estrutura, e delineando um novo modelo ideológico e cultural.” (PINHEIRO, 2002).

Foi nas cidades que o Estado brasileiro abarcou o seu aparelho burocrático e fomentou a implantação das maiores ações políticas e de investimento. Essa relação campo-cidade que faz da cidade a sede do capital comercial e da burocracia estatal, tem com a estrutura produtiva evidenciada pela composição latifúndio e minifúndio, uma dificuldade de desenvolvimento do capital.

(...) a relação campo-cidade se transforma, aspecto importante de uma mutação geral. Nos países industriais, a velha exploração do campo circundante pela cidade, centro de acumulação do capital, cede lugar a formas mais sutis de dominação e de exploração, tornando-se a cidade um centro de decisão e aparentemente de associação. (LEFEBVRE, 2001, p. 68).

O que leva a um conflito social (e mesmo político-ideológico, já que a imposição de força decisória é dada de acordo com o poder econômico que cada um exerce na própria estrutura social) entre comerciantes e latifundiários. O entrave apresenta-se como um ponto crucial que direciona uma grande divergência, entre os interesses das oligarquias agrárias, contra os dos capitais comerciais reproduzidos nas cidades que objetivam para si, deter o controle do sistema produtivo.

Duas discussões podem ser consideradas fundamentais à formação urbana e ao tipo de industrialização ocorrida no Brasil. Primeiro, que a própria oligarquia agrária não soube apropriar-se da positiva repercussão do ciclo do café, enquanto maior produto agroexportador. A lógica urbana que até então se via orientada por esses ciclos econômicos, reproduziu um contexto pobre em articulação que levou à degeneração de seu próprio sistema.

A segunda discussão proposta refere-se à ação do Estado que naquele momento, de grande avanço mercantilista e imperialista, onde o capitalismo estava em busca de novos mercados, acabou por estruturar o capitalismo nacional de acordo com os pressupostos da ordem política e economicamente dominante.

Poderia se falar em uma concessão ou escolha, caso o Estado voltasse seus investimentos e interesses para o mercado agroexportador, mas o que se tem na história é uma ampla imposição de medidas em favor do capital comercial.

Devido à própria fraqueza da estrutura produtiva brasileira, há uma transferência de excedentes de uns grupos sociais para outros, através da ação do Estado, em favor da acumulação industrial e em detrimento da produção agroexportadora.

Castells (2000), ao discutir a esquematização de um sistema urbano ressalta a importância de que a estrutura esteja a todo o momento articulada com os elementos internos e externos a ela. Para uma articulação urbana coerente que leve à adoção de medidas eficazes ao seu desenvolvimento, é necessária uma correlação de suas bases com as demais forças e ações que sob ela exercem influência – dado o dinamismo que é próprio da sociedade urbana¹⁵.

Para tanto, pode-se dizer que a repetição de um ciclo econômico sem o devido olhar inovador e planejamento adequado para a aceção da nova realidade industrial, foi um fator determinante para a deficiência do sistema agroexportador naquele período. O agravante é que o imediatismo contribuiu para deflagrar um sistema industrial para o qual o país não se via preparado para receber.

O espaço urbano brasileiro é constituído sob a especificidade que eleva à dicotomia campo e cidade dada a sua formação histórica pautada em uma economia colonial. Não há como caracterizar a urbanização no Brasil desconsiderando a relação, anteriormente já caracterizada, sendo que ela fomenta o próprio modelo industrial que é desenvolvido no país. Um dos grandes problemas urbanos advindos da relação conflituosa que se intensifica entre o campo e a cidade – com a industrialização – é o início, nesse período, da migração dos moradores das áreas rurais para as urbanas.

A nova relação entre capital-trabalho que se configura nas novas relações sociais de produção sob a autarquia das produções para o mercado externo embotou a divisão social do trabalho, somado ao próprio fato de que a própria economia brasileira se pautava no trabalho escravo.

¹⁵ Nas perspectivas de autores como Lefebvre (2001) e Castells (2000) a sociedade urbana é verificada por pessoas que partilham o mesmo estilo de vida imbuído de pressupostos urbanos, desenvolvidos no cerne das cidades.

O fato de que a divisão social do trabalho nos períodos anteriores era estanca – autarquia nos campos – vai impor que a industrialização no Brasil vai ter que se fazer imediatamente e excepcionalmente urbana. (OLIVEIRA, 1984, p. 42).

A relação do Estado com o novo urbano, surgido do processo intenso de industrialização e urbanização, visa promover através da regulação estatal o desenvolvimento da indústria, garantindo a oferta de trabalhadores para um mercado de trabalho livre e a fixação salarial viável aos grupos capitalistas.

Sobre a nova divisão social do trabalho atrelada às relações urbano-industriais:

Se não entendermos essa mecânica interna que tem que ver com a herança do período agroexportador, de um lado, e tem que ver, de outro lado, com a famosa dependência da economia brasileira *vis-à-vis* o capital internacional, não poderemos entender tampouco tanto o caráter da industrialização quanto o caráter da urbanização na economia brasileira em períodos mais recentes, desde que a indústria passou a ser o centro motor da divisão social do trabalho. (OLIVEIRA, 1984, p. 44).

É com essa modificação, segundo Oliveira (1984), que se legitima a expansão capitalista no Brasil, pois o tipo de relação capital-trabalho que passa a se configurar da nova relação do urbano com o Estado favorece a estabilidade no capitalismo.

Do ponto de vista da divisão social do trabalho o Estado vai direcionar a potência do seu poder de coerção extra-econômica (...), vai tentar mudar o padrão de acumulação, em outras palavras, vai fazer a famosa transposição de excedentes de uns grupos sociais para outros, penalizando a produção agroexportadora e direcionando os seus mecanismos e os seus aparelhos de Estado para potenciar a acumulação industrial, com todos os mecanismos já conhecidos e descritos na historiografia brasileira. (OLIVEIRA, 1984, p. 84).

O urbano-industrial não obedeceu a uma lógica particular à realidade brasileira, mas sim, suprimiu todo um processo peculiar em prol às determinações externas e dominantes. A constituição política de fracas estruturas produtivas no país, assumidas pelo Estado, levou à composição de um quadro industrial dependente. Desconsiderar o potencial agroexportador que caracterizou o Brasil e voltar-se para uma reprodução ampliada do capital através de uma

forte penetração nos seus espaços produtivos, levou a uma *socialização das perdas e privatização dos lucros*¹⁶.

Sob essas ações, por um lado, foi sucumbido o caráter de uma força de trabalho altamente especializada no país. O que levou à mencionada, reconfiguração nas relações capital-trabalho redirecionando o papel do Estado nessas novas relações de produção. Com isso, tem-se uma lógica que opera em favor da ordem dominante e que não permite considerar a lógica econômica que era própria do Brasil.

Esse quadro caracterizou o sistema produtivo que não se aproveitou das estruturas já conquistadas anteriormente, criando as bases para a dependência econômica e industrial. O Estado investidor da estrutura industrial emergente ampliou e consolidou o processo ao direcionar as políticas econômicas para os espaços urbanos estratégicos, de maneira a favorecer o desenvolvimento da indústria capitalista, sem considerar as potencialidades do país.

Considerando os fatores argumentados é que se destaca a peculiaridade da industrialização brasileira, pois, é dada sob o desenvolvimento amplo e extremo do espaço e sistema urbano. Esse processo é necessário para que as cidades possam tornar-se a sede do aparelho produtivo industrial. “As concentrações urbanas acompanharam as concentrações de capitais”. (LEFEBVRE, 2001, p. 8).

Nessa perspectiva, uma análise que correlaciona os autores Lefebvre (2001) e Castells (2000) enquadra-se nas afirmações dadas por Oliveira (1984). Os dois primeiros autores argumentam sobre a necessidade de desmistificar a idéia de que o fenômeno urbano nasce com o advento da industrialização, pois, esse formato leva a uma leitura equivocada e incapaz de permitir uma análise precisa e coesa que considere os aspectos políticos, sociais, culturais e econômicos verificados na questão urbana.

¹⁶ Segundo Celso Furtado (1996), isso vale dizer que ao Estado assumir tarefas que a burguesia nacional não era capaz de dar conta, incorre no crescimento do setor produtivo estatal. Que retém para si a responsabilidade de potenciar a indústria nacional, mas os lucros desse processo, apesar da iniciativa público-estatal, são reinvestidos nos próprios capitalistas industriais.

Oliveira (1984) afirma que a formação urbana no Brasil deu-se dentro das condições agroexportadoras que se verificam anteriores à própria industrialização. A realidade industrial que se iniciou em fins do século XIX, no país, confrontada com a realidade urbana que já estava presente no contexto brasileiro, levou a um processo de industrialização e urbanização marcado pela complexidade das transformações provocadas pelo seu movimento dialético.

Castells (2000), ao trabalhar com os pressupostos da delimitação do espaço urbano, revela a importância de definir um sistema urbano por meio da articulação das diversas relações sociais com o conjunto estrutural. Outra questão pode ser evidenciada através desse argumento, o quanto às polarizações territoriais no Brasil leva não só à discussão agrária das regiões improdutivas como à preocupação com a exclusão social¹⁷.

A exclusão como um fator de ordem estrutural requer uma análise das relações do problema com os demais fatores, o que leva a um estudo sobre o modelo histórico de constituição do urbano e do quadro industrial do país. Primeiro, se a causa de uma industrialização incoerente está atrelada a não formação de uma rede urbana autônoma e sustentável, é necessário pensar na própria formatação das políticas econômicas para o planejamento urbano, que permitiram a apropriação e dominação do espaço de maneira a acirrar o processo de segregação.

O conteúdo político-econômico que orienta os modelos de desenvolvimento não considera o perfil sócio-cultural da sociedade brasileira. O que significa que ao longo do processo de industrialização o Estado e suas ações autoritárias, determinantes na conjuntura econômica e social do país, não objetivaram englobar as reais demandas da sociedade no desenvolvimento urbano, relegando-as à marginalidade.

A insistência em não ater-se às peculiaridades locais e ao apelo social, vai incidir em duas problemáticas que se tornam o eixo do planejamento das

¹⁷ Segundo Castel (2006), o termo exclusão deve ser analisado de maneira estrutural, sem focar somente o indivíduo, considerando o conjunto estrutural que faz com que os indivíduos estejam separados da sociedade (como instituição) revelando a existência de diversas formas de exclusão que são socialmente produzidas.

idades brasileiras. Por um lado, a predominância dos interesses político-econômicos de um determinado grupo que se concretizam, e por outro, uma consequência desse processo que define as linhas da política urbana no país em favor da segregação sócio-espacial, ao manter as questões sociais num plano discurso, longe de serem realizadas efetivamente.

1. 4 Desenvolvimento econômico: expansão da economia capitalista no contexto brasileiro

A iniciativa do Estado brasileiro em ater-se às políticas industriais de fomento ao crescimento econômico, sobretudo nas décadas de 1930-70, incide sobre a população como um ideal de desenvolvimento. As propostas de uma industrialização forçada engendram uma série de políticas de desenvolvimento nacional, focadas em tendências monopolistas e conservadoras. À base de um alto investimento e aval do setor público, esse movimento industrial caracteriza profundamente as relações entre os diversos grupos das camadas sociais.

Numa análise ampla, Fernandes (1975) identifica três fases do capitalismo que marcam o sistema e que são imprescindíveis à consolidação de sua estrutura político-econômica e social, nas nações que se inserem no quadro de um desenvolvimento industrial tardio – América Latina. As fases podem ser definidas na transição do período neocolonial, onde o autor retrata a importância de se considerar a dinamização da vida econômica, refletida no mercado, na população e na cidade. A expansão do mercado competitivo, marcado por sua disseminação. Por último, a consolidação e a deflagração do capitalismo monopolista que reorganiza as bases do sistema de produção sob a orientação comercial, financeira e industrial.

A adoção de ações governamentais regidas por interesses de grupos decisórios, em consonância aos objetivos das relações econômicas internas e externas, compreende um período evidente ao longo das décadas de 1930 a 1970. Essa atuação repercute num processo de transformação e apropriação de uma nova realidade, junto à sociedade, orientando um novo modelo a ser seguido em prol ao sistema capitalista. As principais transformações desse período são embasadas, sob o fim do Estado Oligárquico e a supremacia da

hegemonia industrial. O que se tornam responsáveis, tanto economicamente como ideologicamente, por orientar os pressupostos da vida capitalista em sociedade.

A burguesia “progressista” que toma a seu cargo o crescimento econômico, dotada de instrumentos ideológicos adequados a esse crescimento racional, que caminha na direção da democracia e que substitui a opressão pela exploração, esta classe enquanto tal não mais cria; substitui a obra pelo produto. (LEFEBVRE, 2001, p. 14).

Segundo Ianni (1977), as estratégias de ação política difundidas pelo Estado apresentam uma determinada posição estrutural e organizacional, frente às relações sociais que abarcam o Estado, a economia e a sociedade. A disseminação de modelos de desenvolvimento incorre na própria sistematização da vida política e social, vislumbrando tendências que podem ser facilmente identificadas na análise da evolução do sistema político-econômico brasileiro.

Diversos teóricos que trabalham com a perspectiva política e econômica das relações do Estado com os rumos que percorrem a própria economia divergem em suas formulações e estruturas de análise. No entanto, concordam, categoricamente, em um mesmo pressuposto, ao tratar as insuficiências identificadas no Estado no tratamento à gestão, bem como à apropriação de suas bases políticas e econômicas de planejamento.

Ao propor discussões sobre a economia e o Estado são manifestados fatores estruturais de *poder político* e *poder econômico*¹⁸. Esses fatores influenciam, determinantemente, no campo prático e no campo ideológico das relações de dominação política, favorecendo as práticas de ação governamental voltadas para o ideal capitalista.

A partir da década de 1930, com o que se tem por Revolução de 30, uma forte ação do poder público pode ser evidenciada para a constituição do sistema capitalista burguês no Brasil. A parceria entre o público e o privado é permitida

¹⁸ Numa análise ampla, esses termos designam respectivamente os interesses de ordem política que detém os meios decisórios e os interesses de ordem econômica que domina o campo do financiamento das propostas a serem implantadas. (OLIVEIRA, 1984, p. 49).

pelas próprias estruturas de poder que envolvem a economia e a política nacional, pois, sustentam e legitimam a ação mercadológica como principal objetivo das decisões econômicas no âmbito da esfera pública.

A relação público-privada não se encontra sob uma teoria pronta e acabada, pelo contrário, sugere aspectos distintos e contraditórios. Sua configuração pode variar de poder político, para poder social e poder econômico, remetendo às categorias de análise de acordo com a perspectiva a ser abordada. Desse aspecto, ressalta-se a relação dialética presente em qualquer das possíveis análises. Segundo GRAU (1998, p. 20),

A referência à coisa pública não pode deixar de ser uma interpelação do privado. No crepúsculo do século XX, esta relação, assumida como dicotomia, foi colocada no centro dos debates, embora envolvendo significados normativos e perspectivas de análise que podem ser radicalmente distintos.

A oposição moderna é clara quanto aos conteúdos distintos entre a esfera pública e a privada, no entanto, agrega-se a isso a necessidade de articulação entre ambas, para tornarem-se possíveis o desenvolvimento de suas funções, que ora se esbarram no conceito uma da outra. A apropriação do Estado Moderno pela coisa pública incide na mediação do que é por ele garantido à sociedade, como de direito por parte do público-social, e, ao mesmo tempo, há uma centralidade do Estado sobre os deveres de gerir o público.

Sob esse aspecto, questiona-se o esmagamento dos valores democráticos, devido aos desvios institucionais existentes e que se desenvolvem contra o interesse público, como se tem percebido no Estado brasileiro, em favor de grupos político e economicamente hegemônico. O espaço de desenvolvimento do Estado burguês no cenário brasileiro é amplamente favorecido por esse processo, o Estado Nacional assume um caráter corporativista.

Oliveira (1984) ao retratar os acontecimentos desse período, critica o propósito das medidas unificadoras tomadas pela União – explicitadas na retirada dos meios legais dos estados locais atuarem de maneira autônoma sobre a economia. Essa negação da liberdade político-econômica das oligarquias regionais sob suas províncias, em contradição à afirmação da liberdade que

favorece o novo agente social – capitalista industrial – permite maior fluidez à ampla circulação das mercadorias – que é o produto desse novo sistema produtivo e determina o modelo de desenvolvimento adotado.

As fortes pressões externas são reveladas como propulsoras do desenvolvimento industrial que caracteriza as bases do capitalismo brasileiro. Ao analisar o sistema nacional que garante reformas político-administrativas e medidas econômico-financeiras imprescindíveis ao contexto pós-1930, destacam-se as inovações institucionais necessárias à formação peculiar do Estado burguês brasileiro.

Fundamental nesse aspecto é ressaltar que este período, figurado no processo inicial do capitalismo burguês, apresenta um quadro problemático em que se pautam as estratégias políticas e econômicas da época. Mesmo um período considerado por autores como Fernandes (1975) e Ianni (1977) como um marco na análise do sistema capitalista brasileiro, revela um planejamento incapaz de atender as diversidades do contexto, aderindo, fortemente, às ações imediatistas.

O período pós-1930 é um momento de forte transformação política, econômica e social no Brasil. Atrelado à idéia intervencionista e baseada nos moldes econômicos do processo de substituição de importações – marcado pelo controle nas importações e a intervenção no mercado interno – a política nacional de industrialização ganha uma formatação crítica no que tange a orientação do modelo de desenvolvimento engendrado.

As políticas orientadas pelos pressupostos do capitalismo permitiram a propagação de uma ilusão na idéia que se tinha de uma proposta de economia competitiva. Ao desconsiderar o fortalecimento das bases industriais, de fato, potencialmente promissoras no quadro brasileiro, acabou consolidando, a dominação capitalista externa nas suas estruturas industriais.

Furtado (1996)¹⁹, ao contemplar uma discussão sobre as rotas do capitalismo evolutivo, critica as disparidades existentes na evolução capitalista entre o centro e a periferia. O autor faz uma importante colocação quanto à interdependência que os engloba, tendo em vista a constante demanda e oferta entre os países centrais e os países periféricos.

Ao evidenciar a divergência existente entre as duas categorias no que se refere à satisfação das relações de mercado, Furtado (1996), revela a existência de uma constante desvantagem dos países da periferia em relação aos do centro, já que os bens e serviços – industrializados, tecnologia – dos centrais sempre terão valor de troca superior aos que são oferecidos – bens primários, mão-de-obra – pelos periféricos.

As relações mercadológicas, políticas e sociais, que envolvem o centro e a periferia, denotam uma constante interdependência entre ambos. No entanto, essa troca não se apresenta equilibrada entre os grupos de países, já que ao invés de colocar as especificidades locais – no caso dos países periféricos – no tratamento dessas relações, elas são ao contrário, suprimidas pelo mercado.

O formato dessas relações denota que as culturas estrangeiras precisam ser incorporadas no interior dos países da periferia como premissa à abertura a uma economia de mercado global. Situação que é dada, sob a promessa de alcance do pleno desenvolvimento com atendimento à demanda interna pela indústria nacional. Com isso, é sugerida uma aceitação dos modos capitalistas pelas culturas que detém uma economia de mercado dependente e

¹⁹ As discussões sobre o desenvolvimento ganham espaço na América Latina em fins da década de 1940, o que incide na inauguração de uma nova corrente de pensamento econômico associada às propostas da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL. Segundo Furtado, como afirma GOLDENSTEIN (1994), a CEPAL criada pelas Nações Unidas, tinha forte oposição “sendo considerada nos meios conservadores como mais uma entre várias ‘organizações especializadas que estavam proliferando em torno das Nações Unidas’.” (p. 26). Mas, a CEPAL, revelou de grande importância para a compreensão das questões sobre a perspectiva estrutural do desenvolvimento nos países periféricos, apresentando conceitos como o de “centro” e “periferia” para discutir sobre a noção de desenvolvimento econômico que vigorava na época, atrelada ao progresso técnico. “Apesar da dificuldade de explicitar certos assuntos decorrentes do fato de ser ela um organismo internacional, a proposta da CEPAL é clara: uma política de industrialização deveria ser implementada pelo Estado juntamente com a burguesia industrial contra os setores aliados dos países centrais, os exportadores tradicionais e os latifundiários, no que teriam apoio dos trabalhadores.” (GOLDENSTEIN, 1994, p. 27). O que refletia o propósito da associação entre os grupos capitalistas e os proletários para “garantir o triunfo do desenvolvimento capitalista”.

subdesenvolvida. Diante disso, é que Furtado (1996) evoca a idéia de que o subdesenvolvimento é conseqüência do desenvolvimento.

Nesse quadro, é fundamental entender como as ações do Estado influenciaram a consolidação do capitalismo industrial no Brasil. Ao direcionar investimentos estatais para a indústria nacional evidencia-se o objetivo político e econômico do governo brasileiro em apoiar amplamente o desenvolvimento industrial no país.

1. 5 Consolidação do capitalismo industrial no Brasil sob ações do Estado

A ação política do Estado no processo de industrialização dá-se a partir do momento em que ele potencializa, determinantemente, a indústria nacional, através de investimento direto. Com a transposição de excedentes produzidos pela economia agroexportadora para a indústria capitalista – que era pressionada a absorver padrões tecnológicos muito superiores a sua capacidade de acumulação privada – o Estado brasileiro assume a industrialização periférica do mundo capitalista.

A reprodução de atividades que propõe, implicitamente, a uniformidade de uma política econômica que atenda aos interesses externos, estimula a insurgência de diversas frentes nacionalistas. Com essa política, fortemente revelada de maneira vertical dentro do contexto brasileiro, as frentes insurgidas, passam a ser vistas como um elemento fundamental na solução dos problemas até então, negligenciados por aquela ordem. E sob essa perspectiva emergem os ideais nacionalistas, marcando um novo momento político e econômico no país.

O novo momento é marcado por uma série de debates e realizações de política econômica que deixam claramente estabelecidos, os interesses dos grupos dessa época pela defesa da indústria. O Estado nesse processo adota o ideal nacionalista de proteção à economia nacional e garante incentivos à nascente indústria. Fomentando a industrialização nacional acredita-se atingir o próprio desenvolvimento.

O processo de sistematização do capitalismo tem no Brasil o que condiz com a realidade na América Latina, peculiaridades que são negligenciadas em favor de uma padronização do sistema. As diversas formas que estimulam novas propostas e programas políticos não abalam de maneira profunda, as acirradas características de dependência que o capitalismo brasileiro já havia constituído ao longo de sua organização político-econômica.

Evidencia-se sob o aspecto de um novo período de reformulações das bases políticas que as relações de mercado constituem um sistema impositivo. Esse sistema age sobre as estruturas políticas, sociais e econômicas que regem a política nacional brasileira, tornando-se predominante sua influência.

Com o Golpe de Estado de 1937, inaugura-se o Estado Novo no Brasil, pautado no populismo, leis trabalhistas e forte fomento ao desenvolvimento econômico e industrial. Destaca-se a necessidade de redemocratização e de politização dos setores industriais que até então refletiam um caráter autônomo, adquirido pela autarquia das cidades constituídas sob a lógica urbano-industrial. Sobretudo, visando interesses políticos e econômicos de grupos conservadores nacionais e estrangeiros, os anseios das elites internas e externas, ganham proporções liberais nessa nova fase do desenvolvimento do país. Segundo Ianni (1977), o Estado Novo representa uma série de acontecimentos externos de cunho político e ideológico e eleva a nova discussão democrática, pautada em ideais nacionalistas.

Esse processo consolida a idéia de desenvolvimento que se tinha no período, voltado para o crescimento econômico. O modelo de desenvolvimento econômico orientado pela economia de mercado que impera nas economias capitalistas, o qual, teoricamente, Polanyi (1980) designa como o *sistema incontrolado*, também ganha amplo espaço no cenário brasileiro.

A abertura ao capital estrangeiro, em princípios da década de 1950, é vista como um mecanismo essencial ao desenvolvimento da indústria nacional. Esse novo discurso faz necessária uma reorganização nas bases institucionais e políticas para que se possa, de fato, favorecer o espaço de desenvolvimento dessa proposta. No entanto, os anos que perpassam os discursos liberais e

neoliberais são criticados fortemente, por escaparem em suas posições de modelos de desenvolvimento considerar a que custos esta industrialização democratizante estaria se fortalecendo.

A proporção político-econômica e industrial que o cenário brasileiro abarca com a forte injeção de capital estrangeiro na economia do país para viabilizar a industrialização dos anos 1950, incorre na contração de uma alta dívida externa. O que possibilita reproduzir uma industrialização pautada de um lado, no fomento à indústria nacional, mas de outro, priorizando atender às necessidades de interesses globais, se tornando cada vez mais dependente.

Para acelerar esse processo o governo adotou um conjunto de atividades que lhe davam condições de infra-estrutura e institucionais. Com isso, as conseqüências são de um país industrializado, com uma forte dívida externa e que legitimou, definitivamente, a base de um desenvolvimento econômico interdependente – com a ressalva da crítica do termo – e tendenciosamente, dependente.

Esse modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado brasileiro sofre graves crises ao longo de sua organização e reformulação, mas somente nos anos em que passa a configurar-se o período da ditadura militar, em 1964, é que suas conseqüências são claramente sentidas. Como mais uma nova fórmula na tentativa de conter a crise e reestruturar a política econômica brasileira, o Estado reassume a interferência direta nos fatores ligados aos processos econômicos.

O período em questão é apresentado mediante uma política de Estado homogênea, onde a supremacia do Poder Executivo sobre o Legislativo conferiu ao governo o controle das linhas políticas que deveriam tornar-se legítimas no âmbito de seus interesses, a citar como exemplo, a própria extinção dos partidos políticos até então presentes.

Sob essa perspectiva, ressalta-se o grande interesse desse momento em prol a um novo conceito de desenvolvimento a ser conquistado através da reconstrução da política nacional. Os pressupostos que fazem frente à

estratégia de planejamento adotada nesse período, remetem-se à busca por dar condições de expansão à economia de mercado. A economia nesse momento perfilhava o investimento globalizado à empresa nacional privada, favorecendo as grandes multinacionais.

Os anos que se seguiram na política brasileira não foram diferentes no sentido de apropriar-se de reformulações para adequar a sociedade e a política econômica à necessidade da época, de maneira ampla, elas diferiam-se apenas em conteúdo, mantendo as bases estruturais de dominação política e econômica. A década de 1970 no contexto brasileiro significou uma grande expansão das políticas econômicas e industriais que se configuravam no âmbito nacional, regional e local.

Como forma de disseminação e preparação do espaço, à propagação de uma cultura voltada para a dependente reprodução industrial, em detrimento das peculiaridades e potencialidades locais, consolida-se as relações e estruturas de dominação já constituídas. Esse intenso fomento à implantação de políticas de desenvolvimento voltadas puramente para o crescimento econômico engendra nesse período, uma série de programas desenvolvimentistas aliados à proposta da política nacional voltados para as cidades médias.

Nesse período, é elaborado o I Plano Nacional de Desenvolvimento aplicado durante os anos de 1972 a 1974, pelo governo federal, consolidando as propostas nacionais de expansão do capitalismo. Esse plano tem por objetivos e estratégias nacionais o alcance do pleno desenvolvimento com o fomento ao crescimento econômico. Um dos recursos ligados às estratégias desenvolvimentistas é fortalecer o poder de competição das indústrias nacionais e privadas, priorizando o processo de industrialização.

No âmbito das estratégias desenvolvimentistas é importante destacar que apesar dessa proposta ser desenvolvida amplamente no II Plano Nacional de Desenvolvimento, o PND I já apontava para o fortalecimento do processo de industrialização regional. De acordo com o PND I (p. 29) “a integração física, econômica e cultural na comunidade brasileira”, pressuposto ao

desenvolvimento internacional, exigia a ocupação e expansão das fronteiras econômicas por todas as regiões do país.

O PND II, aplicado ao longo dos anos de 1975 a 1979 também integra às propostas desenvolvimentistas do período militar e se consubstancia sob pressupostos progressistas. Como objetivo do plano: “Em consonância ao binômio Desenvolvimento e Segurança, objetiva a Revolução construir no Brasil, a sociedade desenvolvida – moderna, progressista e humana”. (PND II, 1974, p. 28). No PND II, mantêm-se as linhas de desenvolvimento focadas no crescimento econômico nacional através da potencialização da indústria, os quais segundo o plano abarcam os fatores que levam ao desenvolvimento urbano. “(...) o desenvolvimento urbano passa a ter interação cada dia mais profunda com a própria estratégia nacional de desenvolvimento”. (PND II, 1974, p. 85).

O PND II promove uma política de integração nacional com o estabelecimento de mecanismos operativos para a estrutura urbana de cidades consideradas de porte médio, a fim de descongestionar as grandes metrópoles como Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Sob esse aspecto, a política de desenvolvimento urbano do plano, que reconhece o rápido processo de urbanização do país e os seus efeitos desestruturantes sobre a população, sobretudo, das metrópoles devido à alta concentração demográfica, visa criar outros núcleos urbanos que possam atrair o contingente populacional.

É conhecido o desequilíbrio, que se tem agravado, no processo de urbanização do País. Observa-se, de um lado, um processo de metropolitização prematura, com a proliferação de grandes aglomerados urbanos, que continuam crescendo a taxas aceleradas, e, de outro lado, a excessiva pulverização de pequenas cidades, sem um número adequado de cidades médias que dê razoável equilíbrio ao conjunto. (PND II, 1974, p. 85).

Com esse discurso o plano procurou justificar a promoção de políticas de investimento urbano nas cidades médias, quadro no qual se insere Montes Claros, a fim de integrar o modelo de desenvolvimento econômico que se configurava em âmbito nacional com a expansão do processo remetidas às estratégias regionais. A definição de pólos secundários no estabelecimento das

novas regiões identificadas como núcleos urbanos de apoio ao processo de ocupação demonstrava como, processos político-econômicos, acabaram por fazer parte da constituição das relações espaciais.

Destacam-se nos dois planos (PND I e PND II) políticas de integração das áreas sociais e de ampliação dos programas de desenvolvimento social, visando às políticas setoriais. No entanto, as propostas dedicadas ao aspecto social não obtiveram a mesma efetividade prática que as ações direcionadas à política econômica. De um lado, a abertura ao discurso amplo e descentralizado, de outro, um processo que centralizava as decisões políticas e não permitia o tratamento prático e específico dos problemas urbanos, levando a uma inoperância nas propostas de cunho social.

Oliveira (1984) responsabiliza o processo político ditatorial pós-64, pela coibição das classes populares em frente aos seus interesses políticos e sociais. Esse período, que levou às camadas mais pobres a uma invisibilidade perante a organização político-econômica, acentuou ainda mais os conflitos sociais. Dessa maneira, o processo de consolidação do capitalismo no Brasil levou uma pequena minoria à acumulação de capital e poder político, impondo, assim, outros grupos, a acumular a “maioria das desvantagens sociais: pobreza falta de trabalho, sociabilidade restrita, condições precárias de moradia, grande exposição a todos os riscos de existência, etc” (CASTEL, 2006, p. 63), o que inviabiliza o acesso, nesse contexto, aos serviços urbanos, privando-os de exercer sua cidadania, enquanto detentores de direitos sociais e políticos.

Sicsú (2008) trabalha a perspectiva simbólica em que estão presentes nos programas políticos brasileiros as intenções e os interesses implícitos de diversos grupos sociais. Um símbolo construído e promovido pelas “Diretas Já”, em 1984, representa um *movimento dos movimentos*²⁰ da sociedade como um apelo da população por um país democrático. O autor refere-se ao neoliberalismo dos últimos 25 anos como um discurso frustrado, onde a

²⁰ Segundo SICSÚ (2008), esse termo é uma proposta de mobilização da sociedade em prol a uma determinada mudança na ordem econômica, social ou política, como: “O Petróleo é nosso”, “Diretas já” e os “Caras pintadas”. Assim, essa mudança também pode ser revelada como um próprio movimento em direção a outra realidade.

sociedade não absorvida pela concepção, mas, apenas influenciada por seus ideais, esteve à margem do processo político-econômico desenvolvido.

O Estado brasileiro se mantém a frente dos programas político-econômicos que orientam o modelo de desenvolvimento industrial do país. Em alguns momentos com maior ou menor intervenção, mas neste caso, sempre vinculado às propostas vigentes seja para interferir diretamente ou com uma ação de interferência implícita para que se mantenham seus propósitos. Negligenciam-se nesse contexto político, as potencialidades do país, evidenciadas por suas peculiaridades histórico-culturais e sociais, reconhecendo a perspectiva econômica nos processos que definem as políticas para o desenvolvimento do espaço urbano.

CAPÍTULO 2

CONFIGURAÇÃO DO URBANISMO MODERNO E PERSPECTIVAS DE PLANEJAMENTO URBANO: SUA INFLUÊNCIA NO CONTEXTO BRASILEIRO

As decisões nacionais interferem sobre os níveis inferiores da sociedade territorial por intermédio da configuração geográfica, vista como um conjunto. Mas somente em cada lugar ganham real significação.

Milton Santos

Neste capítulo procuramos trabalhar o campo teórico do urbanismo em uma escala internacional e sua influência no âmbito nacional, a fim de verificar as perspectivas de planejamento urbano, concebidas no Brasil, a partir das propostas de reformas das cidades, conduzidas pelo urbanismo moderno.

2. 1 Cidade e uma conceituação do urbanismo

Freqüentemente estudadas com ênfase no processo industrial, as cidades foram identificadas como um espaço de desenvolvimento da sociedade industrial. Segundo Lefebvre (1976), a cidade é o objeto espacial ou o local onde as contradições da vida urbana e social se manifestam. A peculiaridade do modo de vida urbano pressupõe componentes que a vida em cidades propicia como a busca pela emancipação e a conquista da autonomia, o que revela que a cidade viabiliza o desenvolvimento dessas relações. As cidades:

Em suma, são centros de vida social e política onde se acumulam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras (obras de arte, monumentos). (LEFEBVRE, 2001, p. 4).

Lefebvre (2001) estabelece relações entre a *cidade* e o *urbano* tornando-os interdependentes e passíveis de uma análise concreta, idealizando segundo as contradições da vivência e das segregações sociais, o aspecto produto da

cidade. “A própria cidade é uma obra, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos *produtos*”. (LEFEBVRE, 2001, p. 4). Assim, o urbano pode ser analisado também como um processo e a cidade a materialização de suas relações, que pelo caráter de mudança dos processos assimila constantemente transformações estruturais e sociais.

A sociedade urbana, para Lefebvre (1976), em permanente construção, tem suas bases na própria manifestação contraditória de *tipo ideal de vida e realidade social* que se queira ou se busca construir. Essa construção ou realidade existente pode refletir-se como uma problemática social, disposta sob as cidades, necessitando de atendimento por meio de políticas de planejamento adequadas.

Segundo Choay (1979), no século XIX, o estudo da cidade é pautado na observação e na reflexão. Os diversos aspectos que são evidenciados são também distintos. Seguem conteúdos de análise que consideram os fatos isoladamente, onde os aspectos da vida urbana incidem no *desenvolvimento físico*, no *nível mental* e na *moralidade* dos indivíduos. São abordadas ainda, linhas de estudo que tem como proposta discutir a realidade das grandes cidades industriais, bem como denunciar o *estado de deterioração física e moral* em que vive o proletariado; as grandes distâncias que separam o seu local de trabalho do de moradia e a higiene deplorável dessas cidades.

O que pode denotar que as condições subjacentes aos processos de desenvolvimento das cidades podem levar uma maior parte da população à desigualdade econômica, ao desemprego e às periferias dos centros urbanos – privados de direitos básicos. Dado o fato de que a organização de um espaço urbano é indissociável ao significado das relações sociais constituídas no âmbito de sua estrutura.

Analisar a cidade remete-se a uma perspectiva ampla e que condiz à realidade global, que produz modelos de desenvolvimento e que orienta a formatação das próprias reformas urbanas. Com isso, a problemática levantada no âmbito

das cidades tem por objetivo buscar soluções para os malefícios advindos dos processos sócio-econômicos que configuraram o período industrial.

Assim pode-se entender que a cidade é o espaço de desenvolvimento das relações estruturantes do sistema urbano. E, essas relações são condicionadas mediante especificidades culturais e histórico-econômicas da sociedade que a congrega, o que permite a disseminação de um determinado estilo de vida urbano sob a configuração das cidades.

Os séculos XIX e XX foram marcados por uma intensa promoção à idealização das cidades modernas que precisavam – pautados nos pressupostos da economia industrial – passar por reformas urbanas a fim de adequá-las a nova realidade pós-revolução industrial, e de adaptar a própria cidade à sociedade que nela habita. “A vitória do progresso tecnológico impôs a cidade um crescimento desmesurado que, incompatível com a capacidade das estruturas medievais e barrocas, provocou a saturação e a deterioração dos centros urbanos.” (MACHADO, 2006, p. 17).

Nesse contexto, a discussão que se refere às cidades também recoloca sobre os processos urbano-industriais, ocorridos a partir do século XVIII, uma responsabilização quanto ao teor do conteúdo político e social que orientou a concepção e formatação do espaço urbano. “Na tentativa de regenerar a degradada cidade industrial, os arquitetos propuseram estratégias para não somente facilitar os deslocamentos intra-urbanos, mas também higienizar o ambiente construído.” (MACHADO, 2006, p. 17).

No entanto, é diante do caráter utópico²¹, que fomentou essas discussões que alguns modelos foram idealizados a fim de tentar resolver o problema urbano colocado sobre as cidades, mas por seu idealismo não corresponderam às reais necessidades do espaço urbano. “Todavia esses projetos revelaram-se utópicos, sem aplicação prática, pois não respondiam às complexidades formais e funcionais do espaço urbano real.” (MACHADO, 2006, p. 17). Sob essa

²¹ O termo é aqui adotado segundo a perspectiva de Karl Mannheim que segundo Choay (1979), considera utopia uma situação que supera a condição de representações. Assim, as idéias condicionalmente concebidas podem intervir sobre uma determinada realidade histórico-social. O que se opõe a teoria marxista de que a ideologia, as consciências ou ainda as utopias não podem causar transformações em uma determinada ordem.

problemática e para responder a essas inquietações sobre os problemas urbanos, é que se evidencia o urbanismo²² que segundo Choay (1979, p. 2),

(...) corresponde ao surgimento de uma realidade nova: pelos fins do século XIX, a expansão da sociedade industrial dá origem a uma disciplina que se diferencia das artes urbanas anteriores por seu caráter reflexivo e crítico, e por sua pretensão científica.

O urbanismo é assimilado e discutido, sobretudo pelos europeus, na tentativa de buscar através de utopias urbanas²³ a construção de modelos e fórmulas que relacionem a nova conjuntura sócio-econômica e urbano-industrial das cidades com a sociedade determinada. Os problemas urbanos são amplamente discutidos e relacionados aos próprios aspectos sociais que conduzem ao processo de organização do espaço urbano de uma dada sociedade. O urbanismo como fomento à difusão desses questionamentos conduz a uma sistematização dos ideais que condicionaram os modelos de planejamento das cidades, criticado por seu reducionismo progressista.

Lefebvre (2001) ao se referir ao urbanismo moderno, atribui ao conceito, o aspecto ideológico, devido aos processos de dominação criados através da lógica técnica de organização espacial, por ele difundido. Ao transpor para uma relação espacial a problemática da vida urbana, com relação à degradação dos grandes centros, a periferização nas cidades, o urbanismo enquanto ideologia procura através da ordem do espaço dirimir o caos.

No entanto, o efeito é intensificador, pois, é um método de negação de aspectos contraditórios que fazem parte da construção urbana, portanto, se

²² “O crescimento urbano e o incremento demográfico, muito rápidos no século XIX, mudam a paisagem da cidade transformando-a num ambiente caótico e desordenado.” Nesse sentido, o urbanismo identificado por Pinheiro (2002) como uma disciplina que se insere num quadro amplo de questões urbano-culturais no Brasil, tem a pretensão de entender e ordenar o crescimento das cidades. Em Souza (2006), esse urbanismo é verificado como apenas um “subconjunto dentro do campo do planejamento urbano”, ligado a uma área particular de atuação. Dado o fato de que Lefebvre (2001) também assume o urbanismo como apenas uma das categorias às quais se destinam os diversos aspectos que competem à análise da problemática urbana, é que se justifica a sua crítica à adoção da perspectiva do urbanismo para a análise da totalidade do fenômeno urbano, o que ele caracterizaria como um tipo de “olhar redutor” sobre as cidades.

²³ “... foram recorrentes no mundo ocidental desde a Antiguidade, visando idealizar cidades para aplacar simultaneamente a nostalgia por um passado perdido e a ansiedade por um futuro inatingível”. (MACHADO, 2006, p. 17).

integram à cidade. Ao negar a desordem, o urbanismo nega a própria cidade, fazendo com que o ponto de partida de sua perspectiva de “soluções” para o espaço urbano opere como um instrumento de dominação pelos especialistas do ordenamento, que fazem uso desse ideal, e de segregação, pelo próprio caráter segmentado e restrito com o qual identifica as soluções para as relações espaciais.

Quanto ao urbanismo como ideologia, recebeu ele formulações cada vez mais precisas. Estudar os problemas de circulação, de transmissão das ordens e das informações na grande cidade moderna leva a conhecimentos reais e a técnicas de aplicação. Declarar que a cidade se define como rede de circulação e de consumo, como centro de informações e de decisões é uma ideologia absoluta; esta ideologia, que procede de uma redução-extrapolação particularmente arbitrárias e perigosa, se oferece como verdade total e dogma, utilizando meios territoriais. Leva ao urbanismo dos canos, da limpeza pública, dos medidores, que se pretende impor em nome da ciência e do rigor científico. Ou a coisa pior ainda! (LEFEBVRE, 2001, p. 43).

Choay (1979), ao referir-se ao tratado do urbanismo enquanto utopias, o subdivide em tópicos teóricos a fim de interpretar os modelos modernistas que se destacaram nesse cenário. Com isso, propõe uma análise que parte do pré-urbanismo – nas quais se evidenciam as críticas à cidade industrial originadas de historiadores, economistas e políticos – e chega ao urbanismo.

O urbanismo se difere do pré-urbanismo, primeiramente, por refletir uma necessidade de intervenção despretensiosa (ou ainda despolitizada) sob a sociedade real e destina de maneira prática, à aplicação das idéias de seus *especialistas* – porque segundo Le Corbusier “o urbanista não é outra coisa senão um arquiteto” (CHOAY, 1979, p. 18) – a uma tarefa rigorosamente técnica.

As principais utopias urbanas no pré-urbanismo procuram determinar, racionalmente, uma ordem-tipo progressista onde coincida uma lógica funcional e estética das cidades em detrimento de qualquer herança do passado. O que denota uma ruptura com os traços medievais assenta na idéia de progresso que as propostas do modelo progressista defendiam em relação à cidade.

Outra proposta construída no pré-urbanismo reflete uma percepção dos agrupamentos humanos como foco no desenvolvimento de suas idéias e não mais uma perspectiva da situação do indivíduo. Nessa acepção o conceito de cultura é evidenciado como modelo de planejamento do espaço com determinações mais flexíveis. Dessa maneira, o modelo culturalista postula a possibilidade de reviver “a arte inspirada pelo estudo da Idade Média”. (CHOAY, 1979, p. 13).

Os próximos modelos percebidos apesar de alguns considerarem uma releitura das utopias do pré-urbanismo são categorizados por Choay (1979) como pertencentes à corrente urbanista. Devido ao caráter mais aplicativo que se configura no urbanismo de fato, essas abordagens tem uma intenção mais pragmática que as anteriores.

2. 2 Discussão sobre os modelos urbanísticos modernos

Ao incorporar as discussões do urbanismo, propriamente dito, há uma releitura dos modelos progressistas e culturalistas do pré-urbanismo. Nesse sentido, ao tomar a forma urbanística o modelo progressista mantém uma concepção da era industrial como ruptura dos legados históricos do passado,

Para os arquitetos, a antiga ordem estava superada e somente a total redefinição do conceito de cidade impulsionaria transformações profundas, capazes de elevar o estágio de civilidade. (MACHADO, 2006, p. 18).

Pautados na proposta de conceber a beleza (estética) de forma rígida e racional é construído e difundido um modelo, revelado, na imagem do homem-tipo, sob os ideais progressistas de universalização e completude às propostas de reformas urbanas. É sob essa configuração que é inspirada a Carta de Atenas do movimento moderno e tem como princípios: o descongestionamento do centro das cidades; o aumento das densidades; o aumento dos meios de circulação e o aumento das áreas verdes.

A Carta de Atenas foi elaborada no início do século XX, após a realização de vários congressos, por um grupo de arquitetos do cenário internacional e procurou através de quatro funções assinaladas por Choay (1979) como

habitar, trabalhar, locomover-se e cultivar o corpo e o espírito, determinar o *tipo ideal de localização humana*.

Ressalta-se nesse quadro prático e contextual, que há no modelo progressista do urbanismo, o interesse de seus urbanistas em cultuar as estruturas puramente técnicas e estéticas como ocorre no tratamento das reformas nas cidades brasileiras, que tem forte influência desse modelo. Com isso, as categorias da estetização podem referir-se à própria idéia funcional das cidades.

No que se refere à configuração urbanística do modelo culturalista, mantém-se a perspectiva do pré-urbanismo de idealizar a noção de cidade sob um conceito cultural e a perspectiva da totalidade. O que faz alusão a um espaço aglomerado onde sejam asseguradas as peculiaridades ao espaço interior das cidades.

Os teóricos do modelo culturalista buscam a prevalência das particularidades naturais de um determinado espaço, sem fixar princípios de simetria. O que requer assumir as imprevisibilidades do agrupamento humano e social, por sua categoria relacional, em detrimento de perspectivas modernas do isolamento.

É importante ainda destacar a insurgência de um novo modelo discutido por Choay (1979), o naturalista. As idéias desse modelo, também chamado de *Broadacre-City*, são elaboradas sob uma corrente antiurbana americana e tem no contato do homem com a natureza a categorização de sua proposta.

Para a corrente naturalista, o homem deveria ser reintegrado a um ambiente que favorecesse o seu contato com a natureza. Segundo esses idealistas, o desenvolvimento do homem em sua totalidade só seria possível mediante essa interação natural, tendo em vista que ela é capaz de promover harmoniosamente relações de liberdade, de democracia que permitem uma plena aceção e uso da técnica pela sociedade.

A técnica moderna concebida de maneira despolitizada no modelo de *Broadacre* corrobora assim, com a proposta integrativa dos edifícios elevados com a natureza que lhes apresentam o solo – sob o qual são edificadas – não

os dissociando. A idealização dos modelos retratados produz uma nova crítica que se consolida depois da Segunda Guerra Mundial. Na tecnopia e na antrópolis é apresentada, respectivamente, a idéia de um aproveitamento maior da utilização técnica e os pressupostos de uma configuração humanista, das relações com o espaço urbano.

Choay (1979) ao discutir a tecnopia afirma que os diversos técnicos e engenheiros que se propuseram a desenvolver essa corrente do urbanismo, estavam em consonância com as complexas estruturas físicas. A adoção desse ponto de vista está direcionada às funções novas da cidade que por sua vez refletem as necessidades geradas pelo próprio *progresso técnico*.

As relações que condicionam a corrente da tecnopia engendram uma série de proposições futuristas – reconhecidas como o *urbanismo visionário* – que ao realçar uma relação realista e concreta com a tecnologia, podem levar há dois tipos de negação da cidade. O primeiro refere-se a um *indiferenciado* espaço, que em sua generalidade abarcaria qualquer situação e por isso não se definiria por uma peculiaridade, uma identidade. O segundo tipo de negação pode ser relacionado à categoria e forma acabada remetida à cidade, sendo então revelada como um objeto técnico capaz de ser percebida como *verdadeiros protótipos*.

Diante das diversas utopias urbanas modernistas retratam-se, de um lado, tendências ao adensamento ou a dispersão e, de outro, a promoção da verticalização ou da horizontalização espaciais. E o caráter social que pode ainda ser evidenciado é que:

Apesar de muitos aspectos divergentes, todas as propostas defendiam a cidade do futuro como descontinuidade em relação às precárias e lamentáveis condições do presente. (MACHADO, 2006, p. 18).

Sob essa perspectiva o planejamento urbano pode ser revelado mediante modelos que distorcem a realidade social incorrendo na segregação do espaço e que leva a segmentação urbana.

Diante das propostas dos teóricos pertencentes à corrente da antrópolis surge a possibilidade de uma aceção social no tratamento das relações com o espaço urbano. Essa corrente fundamenta críticas aos modelos modernos ortodoxos (convencionais) e de segregação na intenção de contemplar um planejamento que de fato pense a sociedade, sem dissimulações.

A perspectiva da corrente antrópolis tem uma qualidade de humanista e diferentemente do urbanismo moderno-progressista, agrega em seu desenvolvimento os mais variados profissionais das áreas da sociologia, psicologia, economia e história. Dentro da antrópolis é interessante destacar as três abordagens discutidas por Choay (1979) que conferem a essa corrente a categoria de uma crítica que se estrutura, fundamentalmente, contra as arbitrariedades do urbanismo progressista.

A primeira é a localização do homem, onde os princípios da vertente humanista reivindicam pesquisas precisas que forneçam dados e informações suficientes para o condicionamento de um determinado modelo urbano. Assim, um conjunto de fatores deve ser considerado a fim de uma reintegração, com êxito, do homem no próprio processo de planejamento urbano.

A segunda remete-se à compreensão do conceito de *higiene mental*. Esse conceito revela a necessidade de se ater a uma lógica existencial dos agrupamentos humanos, o qual os coloca numa categoria de integração do seu comportamento com o meio onde constrói as suas fundamentações humanas e sociais. O que significa dizer que quanto mais estiverem em harmonia com a sua saúde mental, por meio do culto aos sentimentos de segurança e liberdade, maior será a probabilidade de manter a própria saúde física.

A terceira abordagem refere-se a uma *análise estrutural da percepção urbana* onde se relacionam os diversos aspectos urbanos com o comportamento do homem. Nesse sentido, uma proposta de se voltar para o habitante e questioná-lo sobre os processos relacionados ao espaço que habita o tornam um *interlocutor* diante do planejador.

As discussões fomentadas pelas críticas dos teóricos da antrópolis trazem para o interior das discussões do planejamento uma perspectiva humanista. Ao contrapor a mecanização das relações do espaço disseminadas pelas propostas progressistas, novas maneiras de lidar com as relações do espaço são evidenciadas.

Jacobs (2000) é representante da perspectiva humanista e sua crítica sobre o planejamento urbano clássico é imprescindível à formulação de propostas mais flexíveis. Ao inferir a idéia da necessidade de um *novo olhar planejador* e que permita considerar as particularidades de cada espaço, viabiliza a discussão de um planejamento humanista. Em sua análise, a autora retrata ainda que os tipos de planejamento urbano que foram difundidos, ao longo do século XX, por planejadores que obedeciam à linha moderna, podem ser definidos como a idealização de um tipo de planejamento ortodoxo, por referir-se a um conteúdo técnico conservador.

Foracchi (1982) ao contemplar os estudos de Karl Mannheim, supera a perspectiva segmentada de construção do planejamento e propõe o conhecimento como uma ação transformadora e modificadora. Nesse sentido, trabalha os aspectos metodológicos e estruturais da junção das categorias *ação* e *conhecimento* como possíveis formas de intervenção humana nas relações sociais.

O conhecimento é a condição essencial na configuração da ação *modificadora* que no contexto do planejamento urbano seria evidenciado na participação integradora das diversas camadas que compõem a sociedade no processo. O que evidencia que as perspectivas de construção do espaço urbano sejam contempladas de maneira democrática, através de um processo de construção integradora do planejamento, podendo ocorrer em um plano de ação efetiva.

Foracchi (1982) ao afirmar que Mannheim admite as diversidades dos *pontos de vista*, assume o conhecimento da própria sociedade como precípuo no planejamento, assim não a toma como leiga. O conhecimento não deve ser neutralizado, mas deve supor a participação de todas as camadas sociais, explicitando seus pontos de vista.

A realidade denota que o planejamento voltado para uma perspectiva democrática ainda não constitui uma perspectiva efetiva nas práticas de ordenamento do espaço urbano. O desenvolvimento de uma proposta em favor do modelo participativo no processo de planejamento encontra entraves. Apesar do aparato legal que alguns contextos já apresentam para assegurar essa proposta, como é o caso do Brasil, com a nova política urbana pós-1988, sua realização é coibida pelos interesses de determinados grupos hegemônicos da sociedade e das próprias insuficiências da legislação estabelecida.

2. 3 Cartas doutrinárias do movimento urbanista: conceituação de planejamento territorial

As perspectivas de planejamento urbano influenciadas por ideais modernos permitem a conceituação de um planejamento territorial voltado para a construção de um espaço funcional. Pautado no ordenamento, embelezamento e saneamento das cidades, os planos de desenvolvimento são como instrumentos de ação do planejamento territorial e tem a pretensão de criar melhores condições de vida aos habitantes das cidades.

A concepção de uma ordem rígida pela vertente técnico-racional de tratamento das relações espaciais foi esquematizada durante o século XIX, por diversos urbanistas que se voltavam para sistemas de regularização urbana, puramente técnicos. Essas finalidades oscilavam entre o ordenamento, embelezamento e a higienização das cidades.

A necessidade de um ordenamento territorial que permitisse a funcionalidade da cidade se dava através de sua forma física no estabelecimento das diversas funções. A promoção da arte arquitetônica valorizava o aspecto físico como maneira de retratar a cidade através de um problema artístico, o que justificava o embelezamento dos espaços. O saneamento, que posteriormente se configura pela necessidade de garantir espaços salubres à população o que envolve zelar pela saúde, é dado com a orientação das construções viárias, que condicionam esse processo.

O crescimento desordenado das cidades frente à expansão urbano-industrial remete às condições precárias que levaram grande parte da população à marginalidade. Afirma Bruna (1983, p. 6):

Em consequência do desenvolvimento industrial e avanço técnico do êxodo rural e da procura de melhores condições de vida, houve o rápido crescimento das cidades o que levou a criar precárias condições de vida. As áreas urbanizadas passaram a ser locais onde a maioria da população vivia em condições insalubres, sendo grande a mortalidade infantil e pequena a esperança de vida dos adultos.

Esse contexto possibilitou agregar o aspecto sanitário ao planejamento territorial compondo o conceito que assim, o define:

A conceituação de Planejamento Territorial restringia-se então a uma visão puramente urbana, orientada somente, para o estudo das cidades, com notória preocupação quanto à estética e as condições sanitárias. (BRUNA, 1983, p. 6).

A concepção do conceito de planejamento territorial foi acompanhada de um discurso que identificava o dever de organizar as cidades em suas bases estéticas, sanitárias e funcionais, considerados primordiais ao desenvolvimento urbano. Os urbanistas do período destacavam ainda a necessidade de se constituir leis que possibilitassem uma difusão de tais idéias por todos os países, a fim de se tornar uma obrigatoriedade a elaboração e execução de planos que se voltassem para determinados aspectos.

As perspectivas da época que justificavam suas propostas sob as exigências técnicas de ordenar, embelezar e sanear as cidades buscava estabelecer uma visão integrativa desses ideais que se fizeram ações. De um lado, percebe-se a influência dos projetos das redes sanitárias no próprio traçado das cidades o que define o ordenamento das vias como importante instrumento na execução dos projetos de saneamento. Ao mesmo tempo em que higieniza a cidade garante-se o estabelecimento de espaços funcionais. De outro lado, projetos que reclamavam não ter sido considerado o caráter estético da cidade, procurando justificar os planos de embelezamento, afirmava que na organização e ampliação dos planos urbanos a estética não foi contemplada devido o caráter técnico que abarcava as relações.

Essas discussões permitiram identificar a importância dada aos técnicos especializados como engenheiros e arquitetos-urbanistas frente aos problemas urbanos. Dessa forma, “caracteriza-se, assim, uma fase do Planejamento Territorial que era conceituado como o ramo do conhecimento humano cuja finalidade era ordenar, embelezar e sanear as cidades”. (BRUNA, 1983, p. 7).

A necessidade de difundir as perspectivas modernas sobre o tratamento da questão urbana e a definição de propostas urbanísticas que se viam caracterizadas por diferenciados aspectos levaram à realização de reuniões para sistematizar essas propostas. Foram realizados Congressos Internacionais que reuniram diversos profissionais a estabelecer documentos que se tornaram o fundamento do urbanismo moderno e na orientação do planejamento a nível global, tendo influenciado o contexto brasileiro das reformas urbanas de suas cidades.

O marco inicial dessas reuniões que condensaram as idéias e as transformaram em cartas doutrinárias culminou no surgimento dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna – C.I.A.M. e o Comitê Internacional para a Realização dos Problemas Arquitetônicos Contemporâneos – C.I.R.P.A.C., reconhecido como comitê diretor dos C.I.A.Ms. A formação dessas duas organizações partiu do 1º Congresso em Arquitetura Moderna que reuniu arquitetos modernistas de várias nacionalidades, ocorrido no Castelo de La Sarraz, na Suíça, no ano de 1928.

Críticos desse movimento que o define como uma doutrina voltada para o estabelecimento conservador das relações espaciais o caracteriza sob três fases de dominação das idéias do urbanismo moderno:

Fase 1 - dominação da língua alemã, do Neues Bauen, vai do CIAM I de La Sarraz, Fundação dos CIAMs em 1928 ao CIAM III de Bruxelas, *Loteamento Racional* em 1930; Fase 2 - dominação da língua francesa, de Le Corbusier, vai do CIAM IV de Atenas (Patris II), Cidade Funcional de 1933 ao CIAM VII de Bergamo, «Grille » CIAM em 1949; e a Fase 3 - dominação da língua inglesa, do Team X, do CIAM VIII de Hoddesdon, O coração da cidade em 1951, ao derradeiro CIAM' 59 de Otterlo, o fim oficial dos CIAMs em 1959. (SAMPAIO, 2001, p. 121).

O primeiro documento dessas reuniões foi a Declaração de La Sarraz, de 28 de junho de 1928. O documento procurou evidenciar o contexto urbano do período, calcado nos novos processos econômicos que exigiam novas formas de lidar com as necessidades humanas. Nesse documento o urbanismo possui três funções fundamentais e deve se preocupar com as necessidades de “habitar, trabalhar e recrear” com objetos determinados para o seu alcance que visam a “ocupação do solo, a organização da circulação e a legislação”. Segundo Bruna (1983) o urbanismo fica assim, conceituado pelo documento:

O Urbanismo é a disposição dos lugares e dos locais diversos que devem resguardar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual, em todas as suas manifestações individuais e coletivas. Ao Urbanismo interessam tanto as aglomerações urbanas como os agrupamentos rurais. (BRUNA, 1983, p. 8).

Outro importante momento é o terceiro Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, ocorrido em Bruxelas, no ano de 1930, que priorizou o estudo por projetos que desenvolvessem um tipo de *Loteamento Racional*. Esse movimento estava voltado para o aspecto estrutural das moradias, em um contexto específico, mas que o reconhecesse em um contexto mais geral, das habitações idealizadas no âmbito de suas cidades. Diante disso, segundo os ideais desse movimento, citado por Bruna (1983, p. 8):

Todas as propostas que se possam fazer para melhorar a habitação obrigam fatalmente a se reconsiderar a estrutura das próprias cidades. O problema da casa engloba o da habitação em geral e este se une indissolvelmente ao do Urbanismo em geral.

O quarto Congresso Internacional de Arquitetura Moderna aconteceu em Atenas em 1933, tinha como proposta fundamental o reconhecimento da funcionalidade das cidades, a partir de sua identificação enquanto o local de abrangência dos diversos setores. O documento originado das idéias discutidas nessa reunião foi A Carta de Atenas, a mais expressiva doutrina das bases modernas de teorização do planejamento territorial, tendo influenciado diversos países em suas reformas urbanas, incluindo o Brasil.

A Carta de Atenas é desenvolvida no âmbito da discussão de como a arquitetura moderna poderia se posicionar frente aos problemas urbanos. Essa

carta doutrinária pressupôs observações e orientações de caráter universal, aos Estados que se propunham às reformas de suas cidades, incorrendo num processo de homogeneização da aceção das relações com o espaço.

Os ideais modernos constituintes do urbanismo progressista inauguraram um processo de disseminação das novas propostas urbanísticas por todos os países, através de doutrinas específicas voltadas para as relações espaciais. Dessa forma, o planejamento urbano entendido como um processo que visa analisar, identificar e estruturar as relações difundidas no espaço urbano tem com as determinações do urbanismo, uma disseminação de proposições modernas por todo o mundo.

Na primeira parte da Carta de Atenas, o qual dispõe sobre as *Generalidades da cidade e sua região*, ficam claras as propostas modernas de um processo de planejamento que corresponda ao nível global, dado o fato de que o desenvolvimento das cidades se remete à determinações tanto específicas como amplas. É possível com isso, evidenciar na Carta a relação existente entre os processos de transformação da sociedade ligados ao campo econômico, político e social com as relações espaciais. Diante disso, é reconhecido o dinamismo e os diversos aspectos da questão urbana.

Primeira Parte – Generalidades

A cidade e sua região

- a) A cidade é só uma parte de um conjunto econômico, social e político que constitui a região.
- b) Justapostos ao econômico, ao social e ao político, os valores de ordem psicológica e fisiológica próprios ao ser humano introduzem no debate preocupações de ordem individual e de ordem coletiva. A vida só se desenvolve na medida em que são conciliados os dois princípios contraditórios que regem a personalidade humana: o individual e o coletivo.
- c) Essas constantes psicológicas e biológicas sofrerão a influência do meio: situação geográfica e topográfica, situação econômica e política. Primeiramente, da situação geográfica e topográfica, o caráter dos elementos água e terra, da natureza, do solo, do clima.
- d) Em segundo lugar, da situação econômica. Os recursos da região, contatos naturais ou artificiais com o exterior...
- e) Em terceiro lugar, da situação política, sistema administrativo.
- f) No decorrer da História, circunstâncias particulares determinaram as características da cidade: defesa militar,

descobertas científicas, administrações sucessivas, desenvolvimento progressivo das comunicações e dos meios de transporte (rotas terrestres, fluviais e marítimas, ferroviárias e aéreas).

- g) As razões que presidem o desenvolvimento das cidades estão, portanto, submetidas a mudanças contínuas.
- h) O advento da era da máquina provocou inúmeras perturbações no comportamento dos homens, em sua distribuição sobre a terra, em seus empreendimentos, movimento desenfreado de concentração nas cidades a favor das velocidades mecânicas, evolução brutal e universal sem precedentes na História. O caos entrou nas cidades. (Carta de Atenas, 1933) ²³.

Na segunda parte da Carta, há apontamentos específicos sobre o “Estado Atual Crítico das Cidades” com referências à habitação; circulação; trabalho e lazer. A terceira parte se remete as conclusões dos pontos doutrinários expressos nos congressos realizados, com destaque para a identificação funcional das cidades na constituição de suas diversas áreas.

Com o desenvolvimento amplo e da aceitação das doutrinas urbanísticas modernas outras reuniões continuaram ocorrendo o que resultou em 1952, na elaboração da Carta de La Tourrette, em La Tourrette-Rhone, na França, configurando uma categoria mais geral do planejamento, visto como um conjunto de regiões. As finalidades da Carta fixadas por uma nova dimensão do conceito de planejamento territorial visam à integração das questões do espaço com o aproveitamento econômico, para permitir o desenvolvimento do homem, garantindo considerar o fator humano. Das finalidades da Carta, citado por Bruna (1983, p. 10):

O objeto do Planejamento Territorial é criar, pela organização racional do espaço e implantação de equipamentos apropriados, as condições ótimas de valorização da terra e as situações mais convenientes ao desenvolvimento humano de seus habitantes.

Bruna (1983, p. 10) afirma que “o planejamento não se resume apenas na realização de um projeto, concepção esta estática, já relegada ao passado; consiste pelo contrário, em um processo de ação permanente”. O que permite a própria adequação de novos conteúdos e dimensões à doutrina do urbanismo, buscando torná-lo mais coerente com os propósitos de cada época.

²³ Fonte: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

Segundo Bruna (1983) o caráter dinâmico do planejamento territorial permite sua separação por fases:

- 1 – Fase de eclosão do Planejamento
- 2 – Fase de análise das necessidades e inventário das possibilidades, para se chegar a um programa, ou plano, de ordenação territorial.
- 3 – Fases de execução, contendo soluções provisórias e definitivas, coincidentes ou não, pois o plano nunca pode ser realizado exatamente como foi previsto, quer pelas dificuldades surgidas durante a execução, quer pela evolução da conjuntura.
- 4 – Fase de averiguação dos programas, muitas vezes esquecida. (p.10).

Sob esse aspecto, é importante ressaltar que a dinâmica própria das relações urbanas e das propostas de solução de seus problemas evidencia os desafios enfrentados pelo planejamento urbano, no qual se encontra a difícil tarefa da articulação entre as teorias propostas com as práticas urbanas de fato desenvolvidas. Sobre isso:

(...) Alguns dos obstáculos enfrentados na execução desta tarefa decorrem do fato de que a área do planejamento urbano recebe atualmente estímulos contraditórios e fragmentados, que incluem desde uma intensa atualização técnica – que aumenta a capacidade de intervenção dos governos e atores sociais na cena urbana – até a difusão de diretrizes que fragilizam o debate em torno das relações entre urbanização, e desenvolvimento social e econômico. É nesse sentido que valorizar o planejamento urbano significa resistir à tentação pelo imediato, pela eficácia apenas instrumental e pelo senso comum informado. (COSTA; MENDONÇA, 2008, p. 9).

O documento sobre o planejamento contemporâneo que se aproxima expressivamente das políticas urbanas adotadas pelo Brasil a partir dos anos de 1960, é a Carta dos Andes. Elaborada pela reunião realizada em Bogotá, em outubro de 1958, a Carta dispõe sobre a necessidade dos países da América Latina integrar-se às propostas urbanísticas. A condição pós-guerra dos países em desenvolvimento, no qual se enquadra o Brasil, de concentração econômica, centralização político-administrativa, transformação das relações entre o campo e a cidade e o amplo desenvolvimento da comunicação e cultural, colocam esses países sob a necessidade do planejamento.

Na Carta dos Andes os países em vias de desenvolvimento devem integrar o processo de planejamento urbano através da adoção de planos nacionais e regionais capazes de viabilizar esse processo, em concordância com as novas conclusões que estabelecem o planejamento. Da nova ordem de idéias, citado por Bruna (1983, p. 14):

Planejamento é um processo de ordenamento e previsão para conseguir, mediante a fixação de objetivos e por meio de uma ação racional, a utilização ótima dos recursos de uma sociedade em uma época determinada. O Planejamento é, portanto, um processo do pensamento, um método de trabalho e um meio para propiciar o melhor uso da inteligência e das capacidades potenciais do homem para benefício próprio e comum.

O importante a ser destacado nessa Carta, que influencia as construções das políticas nacionais no Brasil é a constituição de pontos de partida para a promoção do desenvolvimento de todos os setores através dos planos em âmbito nacional e regional. Nesse prisma, a ação governamental deve ser orientada por planos que tem um conteúdo aplicativo, por meio do qual se permite o envolvimento da administração pública na composição das etapas a serem realizadas no processo de planejamento, a destacar o paradigma econômico nesse contexto. Sobre isso:

O conjunto de orientações para o Planejamento nos países latino-americanos considera, com justiça, de primordial importância a elevação do nível de vida das populações, através do estabelecimento, como ponto de partida, de metas sociais e econômicas, e a ordenação dos recursos econômicos, sociais, físicos e políticos. Deve ser dada precedência ao plano nacional, que deverá se basear no estudo de "regiões de planejamento". Os planos regionais devem respeitar as diretrizes do plano nacional, e os planos urbanos as dos regionais. Mesmo nos casos em que seja necessário acometer o Planejamento Urbano, ele deve ser encarado no âmbito regional e em harmonia com o desenvolvimento econômico do país. (BRUNA, 1983, p. 15).

Nessa perspectiva, nos propósitos da Carta dos Andes, enquadram-se os pressupostos para o desenvolvimento a partir da constituição de políticas setoriais, amplamente identificadas no contexto brasileiro, a citar no caso de Montes Claros, sob a responsabilidade dos setores públicos do governo.

O Planejamento deve ser, antes de tudo, uma função básica de governo, integrando-se nos diversos escalões governamentais, tanto nacional como regional e local. Há necessidade de considerar o Planejamento Territorial, no contexto maior do Planejamento Integrado e Global, envolvendo este, também, o Planejamento Econômico e Social, em qualquer que seja o escalão considerado – nacional, regional, estadual, metropolitano, municipal e urbano. (BRUNA, 1983, p. 22).

Diante dessas diretrizes, os problemas urbanos, como a superpopulação das cidades e o surgimento das favelas, passam a ser pensados sob sua devida categoria, a fim de evidenciar em cada setor as situações determinadas para que as ações governamentais se destinem a sua devida solução, em caráter integrativo com o planejamento urbano.

Por aqui se vê que o Planejamento Urbano, considerado isoladamente, não constitui, conforme a experiência o mostra, um instrumento eficaz para controlar o crescimento das cidades. Deve-se, pois, ponderar que “a única forma de alcançar uma distribuição racional da população é a elaboração de planos regionais em harmonia com o desenvolvimento integral do país”. (BRUNA, 1983, p. 16).

É possível perceber que os documentos construídos ao longo das reuniões realizadas pelos CIAMs constituíram-se em doutrinas que disseminaram os ideais do urbanismo moderno por todo o mundo, tentando buscar apontamentos que fossem os mais abrangentes possíveis. A proporção da adoção desses pensamentos pelos governos, sobretudo, no caso brasileiro, ocorreu conforme os contextos históricos, políticos, econômicos e sociais vividos e de acordo fosse surgindo à necessidade de adequar o país aos pressupostos modernizadores.

Essa concepção se consolida no país, com a formulação de planos ao longo dos anos de 1970 a 1980, capazes de aplicar de maneira coordenada as decisões desenvolvidas no âmbito do processo, permitindo uma identificação reducionista do planejamento. Sob esse aspecto, o planejamento passa a ser assimilado, devido ao contexto político do país, “como integrante das formas de tomada de decisões política e administrativamente centralizada e autoritária que marcaram o período do regime militar.” (COSTA; MENDONÇA, 2008, p. 73).

Essas práticas que caracterizaram as políticas urbanas no Brasil dificultam a adoção de formatos democráticos no planejamento, pressupostos institucionalizados com a Constituição Federal de 1988, demonstrando um contexto instável do processo de planejamento no país.

Hoje, heranças institucionais, práticas profissionais e investimentos disciplinares no estudo da urbanização recebem impactos oriundos da transformação das funções urbanas; da reorganização da administração pública; de mudanças no arcabouço normativo da participação política; de novas necessidades coletivas; da reestruturação produtiva e, ainda, de tendências à involução metropolitana decorrentes da reconfiguração do território e do esgarçamento do tecido urbano. Estes processos inauguram um período instável, no qual podem acontecer efetivas conquistas sociais e, simultaneamente, perdas institucionais irreversíveis, incluindo as relacionadas à memória do planejamento urbano. (COSTA; MENDONÇA, 2008, p. 9).

Dessa forma, a adoção dessas propostas modernas no país, ocorre mantendo a configuração vertical onde o processo de planejamento urbano se desenvolve no âmbito da construção dos planos de desenvolvimento nacional, que passam a orientar o regional e local, pressupondo uma categoria racionalizada, técnica e moderna de instrumentalização das ações da política urbana.

2. 4 Discussões sobre o planejamento urbano no Brasil

Uma das principais influências modernistas no Brasil para a concepção do planejamento urbano remete-se ao Estado como instância formal de implementação dessas diretrizes, tendo em vista o papel racional que o configurou frente à necessidade de regulação e institucionalização das relações travadas com as políticas para o espaço urbano. Inspirada em Mattos, Maricato (1997, p. 113) afirma:

(...) a matriz teórica que alimentava o planejamento não só nos países capitalistas, mas também nos socialistas e que embasou o ensino e a prática do planejamento urbano e regional na América Latina atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado (...).

Destaca-se, sobre a presença do Estado na regulação das relações urbanas, considerando o rápido processo de urbanização que confere grande parte da

população à marginalidade social. Esse processo é visto como um problema que demanda ações governamentais, dado o fato de que há necessidade de políticas públicas para o enfrentamento dos problemas sociais. Daí a centralidade de estratégias de planejamento urbano no Brasil, em todas as suas instâncias, seja nacional, regional e municipal, envolvendo todas as cidades, com vistas à integração política e setorial.

Segundo Monte-Mór (2008, p. 42-43) “os primeiros estudos nessa linha foram elaborados pela seção de urbanismo da Secretaria de Governo do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 1935. Foram produzidos no período de 1939 a 1945, dez ‘planos diretores’ (seminário..., 1971), os quais evidenciavam a preocupação em incluir novos aspectos no planejamento das cidades”.

Nesse sentido, é que o papel do Estado de regulador do processo ganha ênfase, tendo em vista a necessidade de organização do espaço urbano através da sistematização das ações a serem realizadas no âmbito das cidades. O que é considerado devido ao tratamento público dos problemas das cidades, os quais passam a ser representados nos planos diretores. Sobre isso:

Assim, o problema urbano se deslocava da pré-concepção ideológico-formal do espaço, segundo uma análise funcional do organismo ou instrumento “cidade”, para uma visão da aglomeração urbana centrada na idéia de resolução técnica dos serviços de consumo coletivo que o Estado era crescentemente chamado a assumir, aliada à tentativa de “ordenação” do espaço em expansão pela localização de investimentos indutores e legislação apropriada ao controle social. (MONTE-MÓR, 2008, p. 43).

Nesse sentido, as adequações das cidades brasileiras ganham aspectos modernos por meio da ação estatal, sobretudo, a partir da década de 1960, que passam a ser confundidas com o próprio processo de planejamento urbano. Maricato (1997) afirma que o planejamento urbano desenvolvido no Brasil sob a lógica regional visando uma integração das políticas setoriais que fosse capaz de atender às demandas por emprego e habitação correspondendo às melhores condições de vida no espaço urbano das cidades, não obteve efetividade.

De acordo com Villaça (1999), os planos diretores ganham espaço de desenvolvimento sobre os pressupostos do planejamento urbano integrado, visando à interação entre as propostas nacionais, regionais e locais, com a promoção do espaço intra-urbano. Nesse processo, busca-se desenvolver a partir do âmbito das cidades ações efetivas capazes de viabilizar a articulação das potencialidades locais com o desenvolvimento orientado pelo contexto nacional. Entretanto, além de esclarecer que os planos diretores não obtêm a exclusividade nesse processo, as propostas de integração apesar de reconhecidas não foram alcançadas. Afirma Villaça (1999, p. 177):

A partir da década de 1950 desenvolve-se no Brasil um discurso que passa a pregar a necessidade de integração entre os vários objetivos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos. Esse discurso passou a centrar-se (mas não necessariamente a se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano (ou local), integrado. A consciência da necessidade de integração na verdade pode ser detectada desde o início deste século e passou a ser o denominador comum desse tipo de planejamento. Isso não quer dizer que a integração tenha sido conseguida: muito pelo contrário, na quase totalidade dos casos não foi além do discurso (...).

Villaça (1999), por afirmar como conceito de planejamento urbano no Brasil o processo de organização do espaço, busca distinguir as ações que de fato se remetem a difusão de um planejamento ocorrida no país, de ações do governo federal voltadas para as políticas setoriais que não se permitem à identificação do planejamento. Não se pode permitir a análise voltada para as políticas habitacionais, de transportes e de saneamento como partes totalmente definidas no planejamento urbano, tendo em vista que o objetivo dessas políticas não era o de ordenamento territorial de determinada cidade. Sobre o conceito de planejamento dominante no Brasil, no entanto, criticado pelo conteúdo puramente técnico, pelo autor:

O conceito dominante de planejamento urbano entre nós tem como especificidade a organização do espaço urbano (embora possa não se limitar a isso) e aplica-se ao plano de uma cidade individualmente. (VILLAÇA, 1999, p. 172).

Diante disso, o desenvolvimento dessas políticas se adéqua às propostas de redução do impacto dos processos de crescimento desordenado da cidade

sobre a população. Os planos que configuram os anos de 1960 no país, discutidos sob esse aspecto, se voltam para a resolução de problemas ligados à habitação restringindo à perspectiva ampla do planejamento.

No Congresso do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, em 1963, em Petrópolis, os ideais voltados para reformas urbanas que pudessem favorecer grande parte da população marginalizada não se efetivam, diante das propostas de controle sobre a propriedade fundiária e construção democrática de uma reforma urbana que não foram reconhecidas. Sobre isso:

No âmbito do governo federal e dos estados, em sua maioria, o problema urbano continuava restrito aos aspectos habitacionais. Em 1963, realizou-se, no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, um “Seminário de Habitação e Reforma Urbana”, com ampla divulgação, na tentativa de oferecer subsídios para uma atuação estatal efetiva no setor. Os participantes discutiam, então, em torno do conceito de “reforma urbana”, detendo-se na necessidade de regulações do uso do solo urbano, das construções e investimentos setoriais, numa tentativa de ação integrada para o controle estatal do espaço urbano. (MONTE-MÓR, 2008, p. 44-45).

Maricato (1997), ao discutir sobre o desenvolvimento dos planos no Brasil refere-se a uma falta de adequação das propostas dos planos elaborados com as possibilidades reais de sua execução. “De um lado, havia a impossibilidade de ignorar os ‘problemas urbanos’, de outro, a impossibilidade de dedicar o orçamento público apenas às obras – especialmente às viárias, vinculadas à lógica do capital imobiliário” (MARICATO, 1997, p.119). Sobre essa não efetividade, outro fator ressaltado por Maricato (1997) é a elaboração de planos para a intervenção nas cidades brasileiras, como é o caso do que ocorreu com o Rio de Janeiro e São Paulo, por escritórios especializados em planejamento urbano, de fora do país.

Nos anos 60 foram produzidos alguns superplanos, fortemente detalhados, contendo diretrizes e recomendações para diversos níveis de governo. Um deles, elaborado por um escritório grego liderado pelo urbanista Dioxiadis, para o Rio de Janeiro, foi redigido e impresso em Atenas e entregue ao governador, em inglês. O PUB – Plano Urbanístico Básico de São Paulo (1969) – foi elaborado por um consórcio de escritórios brasileiros e norte-americanos. Segundo Villaça, suas 3.500 páginas foram diretamente do consórcio para as

gavetas da Secretaria Municipal de Planejamento. (MARICATO, 1997, p. 119).

Sobre a fragilidade ou até mesmo, o fracasso das propostas que não contaram com consulta pública, e nem com acordos entre gestores públicos e técnicos responsáveis pela elaboração dos planos, Maricato (1997, p. 119) aponta:

Os planos tecnocráticos, resultado de um saber especializado que vinha de fora do município, que ignorava a opinião da população e, não pouco frequentemente, a dos quadros técnicos que compunham a própria administração municipal, dominaram todo o período de vigência do SERFHAU, órgão que coordenaria nacionalmente a elaboração de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, durante a ditadura militar, de 1966 até 1974, quando foi extinto.

Diante disso, evidencia-se nos anos 1960 e 1970 no Brasil, um amplo desenvolvimento de políticas governamentais em favor das questões urbanas, como uma idéia progressista de reforma urbana assumida pelo governo militar. Esses ideais se consubstanciavam com a elaboração de planos locais integrados e através da construção de diagnósticos que pudessem apontar as condições de vida coletiva sugerindo reformas urbanas, sob as políticas setoriais, sobretudo, com relação ao saneamento, transportes e habitação.

Até os anos 1960, algumas cidades brasileiras tinham seus planos diretores elaborados com base na metodologia do urbanismo progressista-racionalista. Tais planos valorizavam “principalmente o caráter funcional e a técnica urbanística, dando assim destaque à atuação dos engenheiros como profissionais ligados ao problema urbano. A cidade passa a ser vista principalmente como um problema técnico...” (COSTA, 2008, p. 68).

Sob esse aspecto, onde as políticas setoriais, como a habitação, ganham uma discussão voltada para os planos locais integrados, destaca-se a institucionalização do planejamento urbano com a criação do órgão gestor e coordenador central desse sistema de elaboração de planos locais: o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU. Segundo Villaça (1999) o SERFHAU pode ser identificado como uma tentativa mais próxima do governo federal de estímulo ao processo de planejamento urbano, tendo em vista as propostas de construção de planos a partir de cada cidade, dando prioridade ao local. Ressaltando-se que, de acordo com Villaça (1999), não obteve caráter

efetivo, que pode ter se configurado devido à falta de uma diretriz a nível nacional que viabilizasse uma melhor articulação das propostas.

“apoiado técnica, institucional e financeiramente”, (...) o SERFHAU atuava ao nível local, definindo, em primeira etapa, as cidades de população superior a 50 mil habitantes como objeto de seus trabalhos, à exceção das cidades da Amazônia, onde esse critério se reduzia para 25 mil habitantes. Com base nessa delimitação do universo de trabalho, no período 1967/69 o SERFHAU financiou a elaboração de 18 estudos urbanos, incluindo estudos preliminares, projetos setoriais – distritos industriais e cadastros técnicos municipais – e planos de desenvolvimento urbano. (MONTE-MÓR, 2008, p. 50).

De acordo com Monte-Mór (2008) a não efetividade do SERFHAU pode ser atribuída pelas dimensões políticas que não permitiu a correspondência entre as decisões sobre as políticas governamentais com os planos de ação, revelando quase uma ausência política em favor da racionalidade técnica. Outro fator é a opção por um modelo centralizador que permitisse um desenvolvimento econômico pautado na intensificação do processo industrial, caracterizando o “milagre brasileiro” pela economia do período, evidenciando que “a política do SERFHAU se mostrava distante dos reais objetivos nacionais e conflitante com o planejamento econômico federal”. (MONTE-MÓR, 2008, p. 51). Diante disso, é possível verificar que:

Partindo da perspectiva do “desenvolvimento local integrado”, o planejamento urbano promovido pelo SERFHAU se baseava no município enquanto entidade autônoma, capaz de decidir sobre seus problemas urbanos. O caráter “integrado” dos planos, abrangendo a visão físico-territorial, social e econômica e administrativa, se por um lado abria uma nova dimensão à tentativa de organização do espaço urbano, por outro, desconhecia a centralidade crescente observada no país a partir de 1964. (MONTE-MÓR, 2008, p. 51).

Villaça (1999) e Maricato afirmam que o modelo de planejamento urbano difundido no Brasil ao longo dos anos 1970, obteve êxito somente no “plano discurso” tendo em vista a quantidade de trabalhos científicos e acadêmicos que a discussão estimulou. Entretanto, as propostas do período que visavam o desenvolvimento local e integrado foram “fundamentalmente ideológica, ou de aplicação restrita” (MARICATO, 1997, p. 119). Sobre isso:

Durante esse período, o planejamento urbano no Brasil alimentou muitas e diferentes atividades intelectuais: teses, dissertações, congressos, reuniões, cursos. Foi exatamente o período em que as grandes cidades brasileiras mais cresceram... fora da lei. De qualquer lei, de qualquer plano, a tal ponto que podemos constatar que nos anos 90 cada metrópole brasileira abriga outra, de moradores de favelas, em seu interior. Parte de nossas cidades são **não cidades**: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas contam apenas com o transporte precário, a luz e a água. (MARICATO, 1997, p. 120).

Maricato (1997) afirma que esses planos estavam sendo construídos distante da realidade dos problemas urbanos, configurando-se mais pela importação de idéias do planejamento modernista dos Estados Unidos, sobretudo, de países da Europa, que baseados na realidade das cidades brasileiras.

A crítica ao planejamento modernista carrega o risco de ajudar a mover o moinho das idéias neoliberais, porém o que se tem de evitar é a importação de idéias alheias à forma contraditória, desigual e predatória ao meio ambiente como evoluem as cidades brasileiras. É muito deprimente assistir à contraditória e alienada absorção de um modelo importado e depois absorver, também de fora, sua própria crítica, para em seguida colocar sem mediações outro modelo no lugar. (MARICATO, 1997, p. 121).

Segundo Maricato (1997) o aparato regulatório que procurou normatizar o planejamento urbano no Brasil, através de planos que objetivavam a organização do espaço, apresentou-se excludente e discriminatório, tendo em vista que ela não abrangeu parte da população brasileira que vive em condições de ilegalidade. Por outro lado, a legislação urbana desse período serviu para o agravamento da segregação e da especulação do espaço urbano, que se desvirtuou de propósitos coletivos em favor da expansão capitalista. Dessa forma, constituíram-se a partir da própria cidade ilegal, possibilidades do “exercício arbitrário do poder”, revelando atores políticos e elites urbanas se beneficiando do processo. Afirma Maricato (1997, p. 123):

A dimensão da ilegalidade na provisão de moradias urbanas é funcional para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho, como também para um mercado imobiliário especulativo (ao qual correspondem relações de trabalho atrasadas na construção), que se sustenta sobre a estrutura fundiária arcaica.

Nessa perspectiva, Lefebvre (1976) pode ser citado ao afirmar que a expansão capitalista determina o espaço e as relações que o constituem. Sendo também importante destacar o fenômeno da segregação social. Portanto, nas cidades persistem lógicas de reprodução das desigualdades e dominação, especialmente em áreas periféricas. Nesse contexto, os planos diretores, implementados obrigatoriamente em municípios de mais de 20 mil habitantes, conforme o Estatuto da Cidade passaram a ser fundamentais como instrumentos normativos de organização do espaço, ante o crescimento urbano desordenado.

O que pomos em questão aqui não é uma “globalidade” incerta, é uma *ideologia* e é a *estratégia* de classe que utiliza e sustenta essa ideologia. Ao mencionado uso de inteligência analítica se ligam tanto a extrema parcelarização do trabalho e a especialização levada até seus últimos limites (incluindo os estudos especializados dos urbanistas) quanto a projeção na prática, depois de uma espécie de análise “espectral”, dos elementos da sociedade. A *segregação* de ser focalizada, com seus três aspectos, ora simultâneos, ora sucessivos: *espontâneo* (proveniente das rendas e das ideologias) – *voluntário* (estabelecendo espaços separados) – *programado* (sob o pretexto de arrumação e de plano). (LEFEBVRE, 2001, p. 93-94).

O período pós anos 1980, representado pelo marco da institucionalização das propostas que anseiam por pressupostos democráticos, a Constituição Federal de 1988, configura-se segundo Costa (2008) como um período em crise. Tanto no que se refere aos conceitos constituídos de plano diretor e planejamento, quanto às dificuldades das decisões práticas que identificariam o planejamento como um processo, pode nesse momento, ser evidenciada segundo o “receituário do neoliberalismo”, de uma política de Estado mínimo, novos entraves ao planejamento urbano. Dessa forma, o planejamento urbano encontra um novo espaço de desenvolvimento para suas propostas imbuídas de novas dificuldades impostas pelo mesmo processo que emerge.

Planejar com imprecisões conceituais, entraves concebidos pela dimensão política e econômica que não permitem agregar a discussão social, se voltando mais para objetivos econômicos do que de reforma urbana, é o que prevalece no processo de planejamento que se desenvolve ao longo dos anos 1980 e 1990. Para Maricato (1997) ressalta-se a possibilidade institucionalizada de

participação da população no processo de planejamento urbano permitido por esse período, no entanto, desviados pelas propostas dos planos e o “fosso existente entre lei e gestão”, onde “a aplicação da lei é um instrumento de poder arbitrário” que favorece apenas determinados interesses envolvidos no processo. “O mais freqüente é que ou parte do plano é cumprida ou ele é aplicado apenas a uma parte da cidade. Sua aplicação segue a lógica da cidadania restrita a alguns”. (MARICATO, 1997, p. 123). Mas, apesar desse processo que estimula e favorece a segregação, não se pode afirmar que as cidades brasileiras não tenham experimentado o planejamento urbano, como é concebido no Brasil:

Apesar da história comprovada de falta de respeito em relação aos Planos Diretores Municipais, durante décadas, a Constituição de 1988 determina a obrigatoriedade de sua execução em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes, restabelecendo seu prestígio e fortalecendo a idéia, muito comum na imprensa, de que nossas cidades são um caos porque não tem planejamento urbano, o que não é verdade. Especialmente nos anos 70, a produção de Planos Municipais foi muito significativa. (MARICATO, 1997, p.120).

Diante das discussões apresentadas há uma identificação do processo de planejamento urbano no contexto brasileiro com o desenvolvimento dos planos urbanos voltados para a organização do espaço. Apesar do caráter espontâneo que se verifica na constituição da maioria das cidades no país, como Rio de Janeiro, São Paulo e a própria Montes Claros, elas se tornaram ao longo dos anos 1970 e 1980, o espaço de desenvolvimento das propostas nacionais, contando com intervenções no âmbito nacional, estadual e municipal.

2. 5 Influência do urbanismo progressista no planejamento e nas reformas urbanas das cidades brasileiras

A análise pertinente ao urbano enquanto uma realidade social complexa, concreta e dinâmica, defendida por Lefebvre (1976), permite identificá-lo como um fenômeno que sofre as influências das mudanças e dos processos políticos e econômicos. Devido a essa interferência que abarca uma diversidade de interesses e a predominância de um forte fomento industrial é que se define o formato das cidades, no contexto brasileiro. De acordo com Machado (2006, p.

17), “(...) a expansão do processo de industrialização no final do século XIX modificou profundamente as paisagens urbanas”.

No Brasil as discussões teóricas que buscam formatar a influência que o Estado recebeu do movimento modernista – idealizador da Carta de Atenas – afirmam a adaptação das cidades brasileiras ao urbanismo moderno. O que deve ser evidenciado é que, apesar das contundentes influências das reformas urbanas européias, o espaço urbano brasileiro apresenta peculiaridades próprias do contexto histórico e econômico experimentado. Portanto, ao combinar uma urbanização intensa com padrões de desenvolvimento capitalista de países em que não se observa a mesma experiência, o resultado é de um agravamento do histórico quadro de exclusão social.

O planejamento urbano de cidades como Florianópolis, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Salvador, é um exemplo dos pressupostos progressistas presentes no contexto brasileiro. A partir do planejamento e das reformas urbanas nessas cidades há uma transposição dessa ordem para o interior do Brasil, a citar no processo de desenvolvimento das cidades de porte médio, quadro em que é inserida Montes Claros.

Os propósitos das reformas urbanas que se intensificam no século XX, no Brasil, sob a forte intervenção do Estado remetem-se à busca por uma cidade salubre, higiênica e esteticamente ordenada, no sentido de que possam ser delimitados os espaços de realização das diversas atividades desenvolvidas.

é fácil perceber como a estética urbana acaba tornando-se elemento central no projeto de inserção do Brasil no mundo ocidental e no concerto das chamadas “nações civilizadas”. (PINHEIRO, 2002, p. 08).

A concepção de uma estética urbana influencia na funcionalidade das cidades e, esse aspecto funcional, está vinculado à setorização das atividades econômicas e sociais que incorrem na segregação espacial, experiência amplamente difundida no contexto brasileiro, sobre os pressupostos do zoneamento.

“O zoneamento é considerado normalmente como o instrumento de planejamento urbano por excelência”. (SOUZA, 2006, p. 250). Segundo Souza (2006), o zoneamento é definido por vários tipos (funcionalista, de prioridades, de densidade). Tendo em vista os vários motivos que envolvem a questão da *separação do uso do solo*, ele não necessariamente, deve obedecer a uma lógica puramente de fins de separação e controle do uso do solo.

Quando colocada à necessidade do zoneamento ele deve ser analisado de maneira ampla, possibilitando verificar as conseqüências político-sociais desse processo para a cidade. Dessa forma, ele pode assumir diversos formatos que devem ser considerados ao optar por um plano que vise adotá-lo.

O zoneamento pode ser tomado por duas questões. Uma é a de insalubridade (como sua difusão nos contextos da Europa e Estados Unidos), por características de uma proposta onde ele favoreceria o *governar* através da organização do espaço da cidade. A outra é como uma proposta voltada para a promoção social – quando ele é dado nos anos 1980 e 1990 sob o *ideário da reforma urbana*. Somente a partir de uma identificação do tipo de zoneamento estabelecido e o determinado contexto em que ele se insere é que as críticas tornam-se coerentes, a fim de desdobrar a *falácia lógica* que possa constituir cada um desses tipos.

A idéia de reestruturação no país, também foi concebida embasada no fundamento de que o espaço brasileiro de constituição das diversas relações sociais, econômicas e urbano-industriais – as cidades – precisava não só corresponder às novas formas de organização da realidade social, como também assegurar a sua funcionalidade.

O zoneamento permite ao espaço da cidade a expressão funcional desses elementos os quais definem e constituem a dinâmica e sistema urbanos. Quando a noção de espaço é posta sob a perspectiva urbana, a análise das cidades é evidenciada e, com ela, a própria sistematização da vida urbana. Sob esse aspecto, o caráter funcional das cidades é influenciado pela concepção estética que visa através do traçado do espaço urbano, determinar em locais distintos o desenvolvimento das funções humanas.

A realização de determinados projetos que viabilizam uma configuração de melhoria estética na cidade, perpassa o questionamento de como a população irá se relacionar com a adequação do espaço urbano e, se os propósitos da ação, de fato refletem uma aceitação da comunidade em relação à obra. Assim, a categoria de pensar a cidade é tradicionalmente pautada, segundo Pinheiro (2002), em construções de ordem técnica.

No Brasil a reestruturação das cidades ocorre sobre a intervenção pública e privada que definem com base em um pensamento urbanístico moderno, suas esferas de atuação sobre o espaço urbano. O que preconiza a adaptação de modelos urbanos, sobretudo o europeu, às cidades brasileiras, a citar os casos do Rio de Janeiro, Salvador e Belo Horizonte, que passam segundo Pinheiro (2002), pelos mesmos pressupostos de modernização haussmanniana²⁴, difundido em Paris.

A cidade européia sempre inspirou criações urbanas na América, tanto ao Norte quanto ao Sul, desde os primórdios da colonização, num processo que ganha nova dimensão quando coincide a emergência do urbanismo como disciplina autônoma e o apogeu do imperialismo. (PINHEIRO, 2002, p. 06).

A proposta que se configura nas cidades brasileiras parte dos interesses em buscar modernizar-se pela via da salubridade e estética, a fim de adaptá-las aos novos ideais modernos, baseados nos moldes burgueses europeus. Nesse contexto, o urbanismo modernista reflete sobre as políticas urbanas o movimento em que o país contempla uma abordagem técnica no tratamento das questões urbanas, com a presença de especialistas, como os arquitetos:

Tendo sua origem conceitual nos estudos realizados por historiadores, economistas e políticos do século XIX, foi através dos arquitetos que o urbanismo se especializou como matéria de estudo específico no século seguinte. Entretanto, se os conceitos que o geraram provinham de teóricos que desenvolviam uma análise crítica global da sociedade, enfocando a cidade como um elemento integrado e decorrente

²⁴ Segundo Pinheiro (2002), o termo haussmannização é atribuído a um conjunto de intervenções realizadas na cidade de Paris, durante o Segundo Império de 1852-1870, com Napoleão III e o prefeito do Departamento do Sena, Georges-Eugène Haussmann, mais conhecido como o Barão Haussmann). Essa é uma das reformas urbanas mais conhecidas que influenciou diversas outras cidades no mundo, inclusive cidades brasileiras no início do século XX.

do processo sócio-econômico-político então vivido, para os “urbanistas”, que o sucederam, tornou-se uma matéria despolitizada, quase um elemento físico-espacial a ser tratado segundo uma visão formal-estética. A tradição da atuação dos arquitetos como grupo profissional ligado à classe dominante, à qual prestavam seus serviços na organização formal do espaço, segundo um sistema de valores culturais, que, na sociedade hierarquizada, ratificam a dominação ideológica (Benévolo, 1976), determina, talvez, o enfoque simplista com que tentam tratar a cidade no novo contexto urbano-industrial. A particularização do seu enfoque profissional parece impedir o entendimento do novo modo de produção que rege a organização da sociedade e, conseqüentemente, do espaço social. A tentativa de organizar este espaço segundo uma dominância ideológica está presente em todas as propostas apresentadas. (MONTE-MÓR, 2008, p. 33).

Sob essa perspectiva, o papel dos planejadores, em especial, de engenheiros e arquitetos-urbanistas na formação de uma cultura técnica como modelo de orientação para as propostas de desenvolvimento das cidades, evidencia o caráter normativo das propostas de definição do espaço urbano.

A atribuição profissional aos engenheiros e arquitetos reflete essa regulamentação do processo de planejamento urbano por meio de suas atividades substanciais. Segundo o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais – CREA, das atribuições profissionais e coordenação de suas atividades, Seção IV, Artigo 7º:

- a) desempenho de cargos, funções e comissões em entidades estatais, paraestatais, autárquicas e de economia mista e privada;
- b) planejamento ou projeto em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes, explorações de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária;
- c) estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica;
- d) ensino, pesquisa, experimentação e ensaios;
- e) fiscalização de obras e serviços técnicos;
- f) direção de obras e serviços técnicos;
- g) execução de obras e serviços técnicos;
- h) produção técnica especializada, industrial ou agropecuária.

A forma de ver a cidade e de como nela intervir, também parte da importação de um determinado estilo. A reprodução de modelos europeus condicionou o urbanismo no Brasil de maneira a desconsiderar a dialética do processo urbano-industrial que formatou a sociedade urbana brasileira.

Dado o fato de que a intensa urbanização necessária ao quadro industrial, que se consolida após os anos 1950, verificada no país, acarretou um crescimento desordenado das cidades. Devido ao alto contingente populacional e a falta de estrutura para abarcar essa população, a adaptação de modelos estrangeiros fora de seus contextos originais, acabou por intensificar a marginalidade social através da segmentação do espaço urbano.

A composição a partir da década de 1970, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que aponta mais de 80% da população brasileira residente nas cidades, explica a repercussão do agravamento na questão social. Pois, conferiu grande parte da população à marginalidade e a violência urbana, tendo em vista, a falta de um planejamento consistente, que anteviesse o crescimento desordenado das cidades, onde pudesse abarcar, dignamente, a população migrante em seu território.

O processo político-econômico que embasou a construção da economia brasileira, pautada em determinações e imposições industriais e modernas, inferiu em tendências urbanísticas de construção e ocupação estética do próprio espaço urbano nas cidades brasileiras. Segundo Pinheiro (2002), o que pode ser evidenciado nesse processo é a importação cultural de um estilo de vida urbanístico pautado nos ideais de cidade moderna, em detrimento das combinações e reais condições locais que se viam diante de outros tipos de necessidades. Esse movimento consolida a adequação do perfil urbano das cidades brasileiras às necessidades do mundo moderno o que sofre influência do perfil técnico e econômico propagado pelo intenso processo industrial ocorrido no país.

Os pressupostos dos modelos urbanísticos que defendem uma perspectiva voltada para o processo participativo, como os evidenciados por Jacobs (2000) e Foracchi (1982), podem ser discutidos no contexto brasileiro. Com a elaboração da Constituição Federal de 1988 e tendo findado o período militar, o Brasil inaugura uma fase de mudanças que rompe com a política urbana nacional até então em vigor. Esse processo incita a difusão de uma nova proposta no processo de planejamento das cidades, onde a função social,

reconhecida nas categorias do espaço urbano, é evidenciada e torna-se o fundamento para essa construção.

A Constituição Federal de 1988 foi marcada pela articulação de grupos e movimentos sociais que reivindicavam, dentre outros elementos, uma nova política urbana, onde o dinamismo da cidade – que é um espaço de conflitos e diversidades – fosse considerado diante sua complexidade. Buscava ainda, vislumbrar pelo poder público, as demandas que emanavam da sociedade, em detrimento do grande favoritismo que atendia somente o grupo econômico e politicamente dominante.

Ressalta-se que os grupos sociais mais organizados conseguiram inserir seus pontos na Constituição Federal de 1988. Entretanto os movimentos sociais voltados para o interesse na Política Urbana só consolidam parte de seus ideais com o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. Sobre o processo que identifica a gestão urbana:

Os anos 1980 podem ser caracterizados como um período de crise econômica, política e de capacidade financeira do Estado. Nesse contexto, a idéia de planejamento em geral e planejamento urbano em particular, para o longo e mesmo médio prazo, foi abandonada. Por outro lado, foi um momento de intensos movimentos sociais relacionados à questão urbana – liderados por intelectuais, movimentos populares e outras organizações da chamada sociedade civil –, especialmente aqueles que tinham como objetivo a proposição de uma reforma urbana, por meio da construção de um novo sistema legal de regulação do parcelamento, do uso e da ocupação da terra urbana, bem como da criação de formas institucionalizadas de participação nos processos de decisão pública. Tais movimentos lograram apresentar uma emenda popular no processo constituinte de 1988. (COSTA, 2008, p. 71-72).

A abertura em busca de um novo campo de atuação para o planejamento evidencia também, a necessidade da concepção de novas formas de gestão. Assim, potencializar os métodos de apropriação do espaço urbano sob uma perspectiva participativa é uma maneira legítima e democrática de construção em consonância com as prerrogativas legais. O que denota, ainda, a concreta execução das atividades de promoção social.

Para tanto, a Constituição de 1988 prevê instrumentos que viabilizam e legitimam um planejamento que possibilite a participação política da sociedade. Concebendo a importância de verificar junto à sociedade os seus maiores desafios e estabelecer soluções a partir de uma discussão ampla é conferida autonomia aos municípios. Dessa maneira, através da descentralização política, é possível fomentar campos locais de compreensão e construção do planejamento que contemple o técnico e o comunitário ao espaço local.

O Estatuto da Cidade de 2001 é como um mecanismo de consubstanciação dessa política. E é aplicado com a criação do Ministério das Cidades, pelo Governo Federal em 2003. É um projeto de lei que, por meio de seus instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos, garante a efetividade do Plano Diretor – responsável pelo estabelecimento da política urbana. As diretrizes gerais do Estatuto – sob a lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – regulamenta os artigos 182 – que estabelece a execução do desenvolvimento urbano pelo poder público municipal – e 183 – que possibilita a regularização de extensas áreas das cidades de ocupação irregular, vilas e loteamentos clandestinos – sustentando as disposições relativas à política urbana.

A gestão democrática das cidades e os instrumentos de regulação urbana integram dois conjuntos de instrumentos básicos que passam a existir com o Estatuto da Cidade. O primeiro confere legitimidade à participação da sociedade nas decisões relativas à organização da cidade e, o segundo, pressupõe a aplicação de políticas e programas que garantem o reconhecimento do direito à moradia.

Em concordância e para operacionalizar o processo, a proposta de Plano Diretor – que deve ser discutida e aprovada pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo Prefeito de cada município – é um instrumento, segundo o Estatuto de 2001, importante para a consolidação da gestão democrática. Sua construção deve ser realizada através de uma leitura técnica aliada a leitura comunitária e participativa, onde os consultores e profissionais da Prefeitura local se reúnem com a sociedade em busca de um panorama amplo dos conflitos sociais. Discussão essa, sobre o Plano Diretor, que se deve ressaltar o seu “plano discurso”, o qual ela não extrapola em direção à efetividade.

As dificuldades para construção de um processo pautado em pressupostos democráticos são apresentadas, primeiramente, por essa legislação apresentar-se insuficiente diante a demanda complexa das relações urbanas, portanto, por não efetivar-se enquanto ação, e segundo, pela própria categoria do planejamento de ser uma proposta técnica. Propondo ser um instrumento de controle o planejamento não nasce democraticamente em favor de englobar todos os aspectos de uma determinada sociedade. Diante disso, a proposta de gestão é dada como uma possibilidade de solucionar esse impasse, a fim de tornar exeqüível uma forma de planejar as cidades com a participação legítima da população.

Com isso, pode-se destacar a discussão abrangente sobre o processo voltado para a integração de planejamento e gestão, em busca da construção de um espaço urbano mais socialmente justo. Para tanto, contemplar a complexidade das relações construídas e constituídas sob o espaço urbano requer evidenciar uma função atrelada ao social e à flexibilidade no planejamento, em detrimento de um conteúdo conservador e ortodoxo (convencional) do planejar.

Nesse sentido, o planejamento no seu exercício voltado para uma política econômica influenciou de maneira categórica as discussões sobre a crise do planejamento (urbano e regional) no Brasil, na década de 1990. Essa repercussão está atrelada à contradição teórica que define o planejamento como um mecanismo de "... preparação para a gestão futura..." (SOUZA, 2006, p. 46), mas que na sua funcionalidade prática atende às necessidades imediatas das políticas econômicas vigentes, em detrimento do interesse público.

Com isso, o conceito e a própria palavra - *planejamento* - é colocado em questionamento. Segundo Souza (2006), é sob essa *égide* que a *gestão* é denotada como uma possível alternativa mais democrática em contraposição ao tecnicismo revelado pelas significações do planejamento. O que não significa resignar-se do exercício do planejar, devido a sua inerência à organização da vida social.

Planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. (SOUZA, 2002, p. 46).

SOUZA (2006) argumenta, considerando as distinções entre ambas, que *gestão* e *planejamento* são complementares e, portanto, não pode haver a substituição das palavras e sim, uma revisão no que tange ao conteúdo tanto, teórico como concreto, das práticas e perspectivas de planejamento urbano.

O que é percebido no contexto nacional são políticas nacionais voltadas para um planejamento que responde as necessidades industriais, tendo em vista que a proposta participativa tem legalidade recente no país e encontra grandes entraves ao seu desenvolvimento. O que acaba sendo promovido, desde fins da década de 1970, é um processo de expansão da lógica capitalista às cidades de porte médio, como Montes Claros. A fim de modernizar as cidades brasileiras e tornar o mercado nacional mais competitivo frente à economia mundial, constituem-se novos núcleos urbanos sob as estratégias regionais, inserindo o país aos moldes do mundo moderno.

CAPÍTULO 3

PLANEJAMENTO URBANO: EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS URBANAS EM MONTES CLAROS

Se a realidade social implica em formas e relações, se ela não pode ser concebida de maneira homóloga ao objeto isolado, sensível ou técnico, ela não subsiste sem ligações, sem se apegar aos objetos, às coisas.

Henri Lefebvre

Neste último capítulo buscamos contextualizar a discussão local com as teorias sobre o planejamento urbano, abordadas nos capítulos I e II. Propomos uma análise sobre o processo de planejamento urbano na cidade a partir das experiências e práticas urbanas permitidas pelo I Plano Diretor de 1970, Projeto Especial Cidade de Porte Médio: Sub-projeto de Montes Claros de 1980, Plano de Desenvolvimento de Montes Claros de 1991 e Plano Diretor de 2001. Consideramos ainda, uma análise de conteúdo nas entrevistas realizadas, a fim de subsidiar as discussões que sistematizam as relações constituintes do processo de planejamento urbano em Montes Claros.

3. 1 Montes Claros na Região Norte – Mineira: desenvolvimento urbano

Alguns dos principais planos e projetos para a cidade, como o PECPM/1980 e o PDMC/1991, introduzem em seus trabalhos uma caracterização de Montes Claros²⁵ e destacam sua importância no contexto regional. Essa discussão se faz necessária pelo importante papel que a cidade desempenha como pólo centralizador das principais funções urbanas, destacando-se no atendimento

²⁵ O município de Montes Claros, localizado ao norte de Minas Gerais, possui uma área de aproximadamente 3564,72 km². Sua população, no ano de 2007, era de aproximadamente 352.384 mil habitantes.

das necessidades dos habitantes das demais localidades da região que carecem de melhores condições nas áreas da saúde, comércio e educação.

Dentre as principais relações de Montes Claros com os municípios de sua área de polarização, merecem destaque, por ordem de prioridade, os serviços de saúde, o comércio de veículos e peças automotivas, o comércio em geral, o ensino superior e o lazer. (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 22).

Sob esse aspecto é que Montes Claros se torna a única cidade na região que abarca uma complexidade maior de serviços podendo, ainda que com restrições, oferecê-los aos “centros emergentes e as pequenas cidades que fazem parte da rede urbana regional.” (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 24).

No âmbito regional Montes Claros apresenta, por outro lado, problemas urbanos ligados ao próprio desenvolvimento da cidade que surgem e se intensificam nesse processo. Na medida em que a cidade aparece como “centro de coleta e distribuição da produção regional e de atração de população e de capitais” (PECPM, 1980, p. 01), evidencia-se um processo desordenado do deslocamento de um contingente populacional, “uma vez que esta se tornou desaparelhada para receber o crescente fluxo migratório e de produção”. (PECPM, 1980, p. 01).

Diante disso, o estudo que identifica Montes Claros regionalmente é importante para evidenciar as transformações históricas e sociais ocorridas. Alguns trabalhos privilegiam uma análise voltada para a Área Mineira de atuação da SUDENE – também conhecida como Polígono Mineiro da Seca – no qual Montes Claros está inserida e outros consideram como fator regional apenas a sua localização na Região Norte do estado de Minas Gerais²⁶. Entretanto, o

²⁶ O Norte de Minas Gerais é uma das 12 mesorregiões do estado brasileiro de Minas Gerais e é formada pela união de 89 municípios agrupados em sete microrregiões, na qual se destaca a microrregião de Montes Claros que possui segundo dados do IBGE de 2006, uma população estimada de 588.321mil habitantes. Os 22 municípios da microrregião de Montes Claros são Brasília de Minas, Campo Azul, Capitão Enéas, Claro dos Poções, Coração de Jesus, Francisco Sá, Glaucilândia, Ibiracatu, Japonvar, Juramento, Lontra, Luislândia, Mirabela, Montes Claros, Patis, Ponto Chique, São João da Lagoa, São João da Ponte, São João do Pacuí, Ubaí, Varzelândia e Verdelândia. Considerando o estado de Minas Gerais a região norte - mineira apresenta um dos mais baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e grande situação de desigualdade social.

fator de regularidade nos trabalhos é a ênfase dada ao importante papel desempenhado pela cidade na sua configuração regional.

O Norte de Minas Gerais é caracterizado pelo dualismo que apresenta “muita pobreza e nichos de riqueza, modernidade e tradicionalismo, produção e escassez, discursos e realidade”. (LEITE, PEREIRA, 2008, p. 29). A região norte-mineira, por apresentar baixos índices de desenvolvimento comparado às demais regiões do estado²⁴, demonstrando as precárias condições de vida da população e por seus aspectos ambientais, possui características similares à região Nordeste do país.

É comum relacionar a região com a pobreza, a seca, a marginalização, o isolamento regional, a dependência dos municípios frente às transferências da União e do Estado, fenômenos que, historicamente, aproximam-na mais do Nordeste brasileiro do que do Sudeste. (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 28-29).

É nesse contexto que Montes Claros se insere apresentando baixos índices sócio-econômicos, mas que comparado aos quadros estaduais e nacionais podem ser considerados de nível médio²⁵, considerando o seu Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. No entanto, deve-se destacar sua má distribuição de renda, que a leva à constituição de um quadro significativo de pobreza, comparado a outras regiões do estado²⁶. Diante disso, é que se

²⁴ Das dez regiões mineiras (Central, Sul de Minas, Triângulo, Mata, Rio Doce, Centro-Oeste, Alto Parnaíba, Norte de Minas, Jequitinhonha-Mucuri e Noroeste de Minas), consideradas de regiões de planejamento, segundo os dados da Fundação João Pinheiro-FJP, através do Centro de Estatísticas e Informações-CEI (2007), o Norte de Minas Gerais ocupa a 8ª posição na composição setorial do PIB em 2007, ficando a frente somente das regiões do Jequitinhonha-Mucuri e Noroeste de Minas. Sobre os dados: “A participação da região Norte no PIB mineiro foi de 4,0%. No VA [valores adicionais] da agropecuária estadual, participou com 6,9%, na indústria, com 3,3%, e nos serviços, com 4,3%. O comércio e a administração pública predominaram nos serviços, que constituíram 61,0% do PIB da região. A agropecuária representou 12,0% do PIB local, evidenciando-se as culturas de mandioca, cana-de-açúcar, feijão e banana e a pecuária de bovinos, suínos, aves, ovos e leite. A indústria, com participação de 22,6%, teve destaque nos segmentos metalúrgico, alimentar e têxtil. Montes Claros, Pirapora, Várzea da Palma, Janaúba e Bocaiúva produziram 54,7% do PIB da região”. (FJP/CEI, 2007, p. 26).

²⁵ Fonte: Atlas do Desenvolvimento do Brasil (2003). Segundo o Atlas de Desenvolvimento do Brasil (2003), em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Montes Claros é de 0,783. O que de acordo com a “classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH, entre 0,5 e 0,8)”.

²⁶ Segundo o estudo de Teixeira (2006), que compara a microrregião de Montes Claros com a microrregião de Uberlândia, verifica-se uma relação entre pobreza e desigualdade de renda. “Na microrregião de Montes Claros essa relação é clara, e a pobreza é um reflexo da má distribuição de renda, o mesmo não foi constatado quanto à microrregião de Uberlândia. Esta

destaca a importância de Montes Claros no contexto regional, como a cidade mais representativa em todos os segmentos (saúde, comércio, educação e indústria) de sua microrregião. Mas se comparado aos índices das demais microrregiões do estado, Montes Claros é considerada uma cidade com má distribuição de renda e altas taxas de desigualdade social o que tem como resultante um quadro de pobreza na cidade.

Portanto, retomar alguns fatores históricos e sociais da ocupação e do desenvolvimento do espaço territorial, leva a apresentação de como se constituiu o urbano em Montes Claros, o que permite a identificação dos principais aspectos locais que incidem em sua configuração e importância regional.

Montes Claros, no século XVIII e início do XIX, representava com propriedade as cidades sertanejas, apresentando uma praça como o centro do local, entre as poucas ruas paralelas contendo suas pequenas casas de *adobe*, *barro* ou *varas cruzadas*, cobertas de telhas. No entanto, em fins do século XIX, esse cenário alterou contundentemente. “Montes Claros já se definia como o principal núcleo urbano do Norte de Minas, a ‘capital do sertão mineiro” (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 45). Beneficiada por ser um entreposto comercial e em consequência de sua abertura a novos mercados que favoreceu a expansão da atividade agrícola desenvolvida e pecuária, a cidade passa a atrair um considerável fluxo migratório que se fixa criando um centro urbano. Sobre a área urbana de Montes Claros:

A área urbana de Montes Claros no final do século XIX se resumia apenas ao em torno da Praça Dr. Chaves, mais conhecida como Praça da Matriz, onde está localizada a Capela de Nossa Senhora da Conceição e São José. (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 45).

A formação do urbano em Montes Claros repercutiu ao mesmo processo identificado no âmbito nacional, onde as relações do campo e da cidade

apresenta além de melhores indicadores socioeconômicos como IDH, maior PIB e menor índice de desigualdade (Gini) se comparado à microrregião de Montes Claros. Pode-se dizer então que a intensidade da pobreza é mais aguda na microrregião de Montes Claros e reflete-se em consequências negativas para sua população, o que exige políticas públicas voltadas para seu combate”. (TEIXEIRA, 2006).

prevaleciam, o que não possibilitou a constituição de uma rede urbana²⁷ articulada, mas sim polarizada, devido à concentração das funções urbanas e comerciais em sua região.

Os aspectos agropecuários e o amplo condicionamento a um mercado comercial fizeram da dicotomia campo e cidade o espaço de desenvolvimento das relações urbanas de Montes Claros. As relações existentes entre o campo e a cidade começavam a sofrer forte impacto político, social e econômico, com a tendência das cidades a destacarem-se diante dos novos processos econômicos, por tornarem-se a sede dos aparelhos burocráticos e comerciais.

A constituição do urbano na região tem relação com a fixação populacional que ocorreu na cidade devido à concentração de pessoas que também se verificava nas feiras e festas religiosas. Montes Claros que era uma cidade domingueira começa desenvolver o seu centro que a princípio se identificava sob relações comerciais incipientes. No entanto, mantinha em meados do século XX, uma população ainda em sua maioria residente na área rural.

A estrutura produtiva regional estava assentada na atividade pecuária e, Montes Claros, se destacava nesse setor devido ao seu grande envolvimento com a área rural, onde também a maior parte da população residia. Percebe-se ainda sob a atividade econômica desempenhada o estímulo à acumulação primitiva de capital que permite, posteriormente, o desenvolvimento de uma incipiente industrialização voltada para a produção agropecuária regional.

A atividade pecuária própria na região tinha por objetivo abastecer a atividade agroexportadora de açúcar que ocorria no litoral do Nordeste. Posteriormente, o abastecimento ocorrido no ciclo do ouro foi destinado à mineração. Diante disso, já podem ser percebidas as adequações da região à satisfação das necessidades geradas pelos processos que configuraram a economia brasileira desde o século XVIII. Sobre a pecuária na região:

²⁷ Segundo Milton Santos (2003) a melhor definição de uma rede agrega a valorização pela ação humana do caráter material de uma dada realidade com os aspectos sociais e políticos que envolvem, evidenciando os sistemas criados pelo homem.

A economia baseava-se, à época, na criação de gado para atender à demanda dos distritos especializados na extração de ouro no Estado, estando os mineradores sujeitos a preços elevados de alimentos, o que explica, em parte, a constituição de grandes fortunas naquele período. (PDMC, 1991, p. 07).

O processo de ocupação da região do Norte de Minas apresentou uma ligação das atividades desenvolvidas na região com os demais lugares do país, o que teria, então, suscitado o reconhecimento de Montes Claros como entreposto comercial, importante na configuração da região como núcleo urbano.

Caminhos de tropas interligavam a região à mineração passando por Montes Claros e dirigindo-se até o Nordeste do país, eixos vitais para escoamento da produção, definindo a cidade, desde seus primórdios, como centro regional de comercialização e de serviços para os fazendeiros da área. (PDMC, 1991, p. 07-08).

É importante destacar nesse processo que os municípios do Norte de Minas obtiveram um povoamento marcado por grandes extensões de terras pouco populosas, devido ao próprio caráter agroexportador que exigia grandes proporções fundiárias e pouca mão-de-obra. Diante disso, uma distribuição assimétrica que compunha a estrutura fundiária levou a uma forte concentração de terras.

Esse processo concentracionista verificado é, na realidade, reflexo do crescimento da principal atividade agropecuária da região, a pecuária bovina de corte, bem como da expansão das atividades reflorestadoras que intensificaram a concentração da posse das terras através da incorporação de pequenas e médias propriedades a projetos de reflorestamento incentivados e respaldados politicamente. (PDMC, 1991, p. 06).

Esse aspecto que levou às grandes concentrações de terra, somado a outros fatores específicos, ainda caracteriza a região de Montes Claros, traduzindo as disputas políticas e econômicas existentes pela apropriação do espaço urbano, o que se resvala em conflitos sociais. O que pode evidenciar o campo econômico determinando, através de processos históricos, a apropriação territorial e a constituição das relações espaciais. Sobre os fatores específicos que contribuíram para a concentração de terras:

Paralelamente ao reflorestamento, a modernização da agropecuária regional, através de projetos aprovados pela

SUDENE, contempla grandes unidades produtivas, o que se traduz numa contribuição marcante para a concentração da posse da terra. (PDMC, 1991, p. 06).

Privilegiada pela posição geográfica que rendeu transformações permitindo a ligação da cidade com os principais centros urbanos do país, sendo reconhecida pelo seu preponderante processo de desenvolvimento territorial e nos diversos aspectos setoriais, Montes Claros é o principal referencial urbano na região do Norte de Minas Gerais.

Essa posição de destaque da cidade explica seu crescimento com a fundação de Belo Horizonte, e o seu importante papel na configuração regional através do expressivo número de projetos e investimentos direcionados ao seu desenvolvimento. “Montes Claros já era o mais expressivo dos centros urbanos do norte de Minas, quando, em 1926, foi inaugurada a ferrovia que leva a cidade à nova capital do Estado”. (PECPM, 1991, p. 02).

Montes Claros se beneficiou, em 1926, da implantação estratégica da Rede Ferroviária, que acabou por integrar efetivamente a região norte mineira às demais localidades do país, destacando o território da cidade como principal núcleo urbano regional. Isso ocorreu porque Montes Claros era de interesse do país frente ao Governo Federal, por sua posição geográfica e a categoria de maior cidade norte mineira, devido sua extensão territorial e a diversidade de atividades desenvolvidas. A aproximação de Montes Claros com outros centros, possibilitada pela implantação da ferrovia, evidencia a região, como integrante no processo industrial que o país começava a desenvolver na década de 1920.

Nesse processo destaca-se a formação de uma rede intra e inter-regional de transportes que vai intensificar a polarização urbana e comercial da região pela cidade de Montes Claros. Diante disso a cidade entra em um processo considerável de expansão urbana, decorrente do aumento populacional, do crescimento econômico e da migração determinada pela seca e pelo desemprego que passa a existir na própria região e no Nordeste brasileiro, com o qual Montes Claros mantinha relações de comércio e recebia um fluxo populacional. Assim:

O processo de urbanização do Município amplia-se, concomitante a um aumento no número dos pequenos estabelecimentos industriais, ligados basicamente ao setor tradicional, com maior significância para os ramos de produtos alimentares, têxteis, cerâmicas, de madeira, etc. (PDMC, 1991, p. 09).

Com o processo de internacionalização da economia brasileira que tem nos PNDs I e II o objetivo de manter o mercado competitivo e a política de integração com a economia internacional, a região passa por transformações estruturais em sua base econômica. O industrialismo nas cidades brasileiras foi responsável pela adequação do urbano de Montes Claros aos moldes industriais. Devido à necessidade de expansão e manutenção do sistema nacional, a cidade foi palco de diversos acontecimentos que culminaram na sua definitiva consolidação enquanto núcleo urbano regional.

Sob esse aspecto, o quadro urbano na região de Montes Claros agrega os valores concebidos pela lógica industrial e formata uma urbanização orientada pelo processo de industrialização, que se intensifica com a inclusão da cidade na área de atuação da SUDENE. O urbano-industrial que se constitui através das intervenções estatais alterando a estrutura econômica de Montes Claros, “(...) não foi um fato isolado, pois se insere no contexto econômico nacional, onde houve grandes transformações (...)”. (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 47). Dessa maneira, são difundidas as propostas industriais para a região.

Montes Claros seguindo uma tendência nacional configura o processo industrial como um pressuposto ao desenvolvimento econômico da região. Em consequência a uma série de fatores, como o destaque da cidade e a necessidade do Governo Federal em integrar o Nordeste à região Centro-Sul do país, a SUDENE²⁸ integra Montes Claros aos seus propósitos em fins da década de 1960. O objetivo é de alavancar o desenvolvimento econômico regional através do fomento a emergência de um parque industrial que deriva de intensos incentivos fiscais, revelando fortes impactos políticos, econômicos e sociais para a região. No entanto, um dos objetivos gerais do processo que

²⁸ “(...) autarquia federal criada a partir da política desenvolvimentista do governo kubitscheck, quando se procurava alcançar o crescimento econômico do país, de forma acelerada, e a integração das áreas consideradas periféricas ao núcleo mais dinâmico”. (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 46).

era o de “Atendimento das necessidades básicas da população regional” (PDN I, 1985, p. 33), a ser motivado pela “(...) ampliação e melhoria dos serviços públicos essenciais” (I PDN, 1985, p. 33) não acompanhou o desenvolvimento econômico e industrial. O que ocorre é uma intensificação da concentração fundiária seguida de uma expressiva migração para a cidade que não se apresenta preparada a receber o fluxo populacional e a dispor de serviços básicos de infra-estrutura urbana.

Ocorre, por outro lado, um processo de concentração fundiária que determina a desestruturação e, até mesmo, o desaparecimento da pequena produção, proporcionando a expulsão do homem do campo e um intenso fluxo migratório, com uma parcela considerável da população regional concentrando-se em Montes Claros e pressionando a demanda por equipamentos e serviços básicos. (PDMC, 1991, p. 09).

O desenvolvimento industrial que viria sob uma proposta ampla, onde todos os setores sociais obteriam vantagens não foi correspondido. Sob esse aspecto percebe-se simultâneo ao processo de desenvolvimento urbano, o aumento dos problemas ligados às relações no espaço, tendo em vista a atenção voltada para o crescimento econômico e para o desenvolvimento industrial.

A industrialização recente do Município, baseada em unidades produtivas intensivas em capital e, portanto, pouco absorvedoras de mão-de-obra existente, proporciona a marginalização de um considerável contingente populacional do processo industrial, forçando para baixo o nível de salários. Ao mesmo tempo, o seu crescimento determina uma gradativa reversão da base econômica do Município, até então assentada na agropecuária. (PDMC, 1991, p. 09).

Assim, modifica-se a base econômica de Montes Claros, que era até 1970, apoiada na agropecuária e nas atividades mercantis para um novo de quadro de desenvolvimento da indústria. Esse processo, que se intensifica com a chegada da SUDENE, privilegiava apenas para receber incentivos e investimentos, os projetos de empresas aprovados pelo órgão, que por sua vez, pertenciam, quase que exclusivamente, aos segmentos integrados no processo de modernização das grandes unidades produtivas. O que por outro lado, ocorre em detrimento dos fatores sociais de atenção básica, provocada

pela exclusão dos segmentos populares no favorecimento das políticas do projeto.

Montes Claros, por diversos aspectos acabou por enquadrar-se ao cenário globalizado das cidades modernas. As maiores vertentes desse processo se encontram nas políticas desenvolvimentistas do século XX, que transformaram a cidade que passou de uma economia agropecuária para uma economia de serviços. Como intermediário nesse processo a economia industrial garantiu a urbanização da cidade e a expansão de suas relações econômicas, políticas e sociais com os maiores centros comerciais do país.

A urbanização de Montes Claros ocorre sob os pressupostos industriais e se remete a uma série de transformações que modificam o cenário econômico, político e social da cidade. A implantação da SUDENE precisou de forma direta a vida dos habitantes de Montes Claros e, também, deflagrou um processo de migração que não foi interesse ser ordenado pelos esforços dos investimentos advindos desse momento. Como consequência a cidade foi palco, a exemplo do cenário nacional, segundo estimativas do IBGE (2000), de uma alta expressiva no índice de crescimento populacional, passando de 46.531 habitantes na área urbana, em 1960, para 85.154, em 1970, caracterizando um processo intenso de migração. Essa dinâmica culminou no ano de 2000, em mais de 289.006 residentes na zona urbana, diante o total da população que era de 306.730 habitantes.

O êxodo rural caracterizado pelo esvaziamento do campo em quase 50.000 pessoas na década de 1970 deve-se, intensamente, a definição de Montes Claros como o destaque industrial regional, consolidado nesse período, dentre outros fatores. Somado a essa categoria, a modernização agrícola e a legislação rural contribuíram para desencadear um processo de expansão desordenado da cidade, sobretudo da área periférica, ocasionando em uma intensificação da segregação sócio-espacial.

As políticas públicas voltadas para o espaço urbano de Montes Claros precisam considerar o alto fluxo migratório que constitui a sua área urbana. Essa questão se deve à busca dos municípios da microrregião, por educação,

atendimento de saúde e emprego, na cidade. Isso repercute em grandes dificuldades no ordenamento e ocupação do espaço urbano, que se torna interesse do executivo local no I Plano Diretor de Montes Claros, de 1970. O que não se apresenta como um problema de fácil solução, pois, vem ocorrendo, desde essa data, uma intensificação no processo de expansão das áreas periféricas²⁹ na cidade.

Diante do processo de desenvolvimento urbano orientado pelos interesses econômicos nacionais, evidencia-se na cidade conflito no tratamento dos propósitos urbanos. De um lado, o enquadramento de Montes Claros como um destaque regional e por outro, a situação problemática em lidar com os aspectos dinâmicos da concentração de serviços na cidade que conduz à constituição de relações espaciais calcadas em disputas e conflitos socioeconômicos. Processos, que encontram entraves na busca por soluções devido ao tipo de planejamento urbano desenvolvido que se remete às questões técnicas e negligencia o aspecto social da cidade.

3. 2 Reforma urbana de Montes Claros: aspectos modernos do I Plano Diretor de Montes Claros de 1970

Em Montes Claros não é diferente o movimento de reforma urbana calcado nos ideais modernos, higiênicos e estéticos, de negação do antigo, dos traços coloniais que conduziu o processo de modernização das cidades no Brasil, ao longo do século XX. A tentativa de estabelecer diretrizes para o ordenamento do espaço se torna imprescindível à própria organização das relações urbanas da cidade, o I Plano Diretor que começa a ser elaborado em 1969 e é concluído em 1970, na administração do então prefeito, Antônio Lafeté Rebello, visa corresponder a essa necessidade de orientar o uso do solo e a ocupação do espaço urbano.

²⁹ Fonte: Diagnóstico sócio-econômico das aglomerações irregulares de Montes Claros, 2006. Segundo essa pesquisa a constituição das áreas periféricas (Norte-noroeste e Sul) na cidade deu-se, respectivamente, dentre outros fatores, pela proximidade que tem com o Distrito Industrial, o que facilitava o acesso dos moradores que chegavam das zonas rurais às indústrias, e devido sua proximidade com as Rodovias Federais, BR 135 e BR 365 que interligavam Montes Claros a várias cidades pequenas.

O I Plano Diretor da cidade tem uma característica normativa e visando modernizar Montes Claros vem acompanhado das leis de “Urbanismo e Zoneamento”, “Classificação de Uso do Solo” e “Código de Obras”, a fim de regulamentar as edificações existentes. Essa condição pode ser evidenciada pelas finalidades da proposta apresentada pelo Plano, o que corrobora ainda, aos preceitos de intervenção do Estado no processo de planejamento do espaço urbano. Sobre o art. 1º:

- a) Melhorar o padrão de higiene, segurança e conforto das habitações;
- b) Controlar a densidade da edificação e da população, de maneira a permitir o planejamento dos melhoramentos públicos a cargo da municipalidade necessários à vida e ao progresso do município;
- c) Tornar possível a criação de locais próprios para cada atividade, evitando o conflito entre os seus setores econômico e social;
- d) Possibilitar o planejamento racional de tráfego, por vias públicas adequadas, com segurança para o público;
- e) Garantir o valor da propriedade imobiliária, evitando a vizinhança de atividades e usos de propriedade incompatíveis entre si, de maneira a atrair novos investimentos para o município.

O processo de expansão urbana de Montes Claros se destaca a partir de 1970, pressupondo uma perspectiva técnica e conservadora. “O crescimento e o direcionamento dessa expansão vão ser definidos de acordo com os interesses dos agentes responsáveis pela produção do espaço urbano”. (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 62). O que se confirma com o I Plano Diretor, pois “serviu como uma espécie de oficialização ou carta de intenções da elite dirigente local aos organismos nacionais e internacionais responsáveis pela modernização do país e das cidades brasileiras”. (SILVA, 2008, p.72). Diante disso o período se revelou de grande importância para a cidade que se ajustava aos ideais modernos, configurando uma transformação na cidade que conflita os aspectos rurais da economia e as relações sociais influenciadas pelas tradições locais, com os processos industriais emergentes, embasados pelas propostas de planos nacionais.

Orientado para o desenvolvimento industrial e econômico da cidade, o processo supõe aplicações técnicas com a construção de planos voltados para

o direcionamento da estruturação urbana que teve sua origem sob bases espontâneas. Ressaltam-se nesse sentido, as determinações históricas específicas que também foram responsáveis por orientar parte do processo de desenvolvimento e de expansão urbana da cidade, que está atrelada aos aspectos rurais, por sua origem, e marcada por um crescimento urbano espontâneo com tendência à horizontalização.

Deve-se considerar ainda, que apesar do processo de expansão da cidade assumir uma lógica heterogênea e dispersa que influenciou sua estrutura urbana, alguns esforços normativos constantes do I Plano Diretor da cidade voltaram-se para uma política de adensamento, na tentativa de delimitar o perímetro urbano da cidade, o que também incidiu na sua expansão:

a) uma política de adensamento, com a contenção rígida do perímetro, porém, expansão orientada e regulada, tendo em vista a ocupação gradativa no sentido centro-periferia; b) uma política de adensamento que incentivasse a ocupação das áreas centrais mais providas de equipamentos públicos; c) uma política de adensamento, que promovesse a renovação da estrutura do centro comercial e uma dilatação dentro da perspectiva expansional orientada; e d) uma política de adensamento, que visasse a ocupação efetiva das áreas periféricas de densidade rarefeita. (p. 81).

Na expansão urbana de Montes Claros em 1970 é possível identificar, através da divisão de regiões na cidade considerada por Leite; Pereira (2008), que no início desse período o centro e as regiões próximas obtiveram maior ocupação do que as demais áreas. Somente a partir dessa data verificou-se pouca ampliação das regiões sul³⁰ e centro-oeste³¹ e quase nenhum crescimento nas regiões leste³² e oeste³³. Nesse processo alguns aspectos que evidenciam a sua forma de ocorrência com as diretrizes da política de adensamento podem ser relacionados. As alíneas “a”, “b” e “c”, que buscam orientar uma ocupação que parta da área central em direção a periferia e que busca explorar o potencial urbano que o centro oferecia, parecem se confirmar, em partes, com o processo real.

³⁰ Bairros da região sul na época: Santo Expedito, Major Prates e Maracanã.

³¹ Bairros da região centro-oeste na época: Todos os Santos, São Luiz, Melo e Santa Maria.

³² Bairros da região leste na época: Delfino Magalhães e Jardim Palmeiras.

³³ Bairros da região oeste na época: Vila Oliveira, Vila Mauricéia e Jardim Panorama.

A ocupação de Montes Claros a partir de 1970 identifica o centro³⁴ da cidade como a região mais desenvolvida fazendo-o concentrar o maior número populacional, devido ao uso comercial e residencial naquela área. O processo de expansão para as demais áreas da cidade indicavam uma ocupação que se iniciava no centro e se estendia para a periferia, interligando o centro com o bairro periférico.

Esse fator teoricamente se fundamenta na representação simbólica e integradora que a área central possui numa dada sociedade. Segundo Castells (2000), pelo aspecto histórico e cultural de constituição da cidade a partir do centro, ele passa a ter um caráter simbólico e pela mediação que essa área proporciona a toda a sociedade na articulação dos serviços urbanos ela tem também, um caráter integrador. Esse processo pode ser percebido sob as duas perspectivas (simbólica e integradora) na formação urbana de Montes Claros que se inicia no centro e se expande na articulação de suas relações.

Nos propósitos da alínea “d” “adensamento das áreas periféricas”, pode ser percebido no processo de ocupação ocorrido com a região norte da cidade que apesar de já apresentar-se populosa obteve uma efetiva ocupação com a implantação do Distrito Industrial na região. Antes a região norte contava com apenas dois³⁵ bairros e com o fomento industrial surgiram mais oito³⁶ novos bairros e três favelas, culminando no seu destaque como região de maior crescimento no período.

O que deve ser ressaltado na proposta de adensamento da área urbana é que a expansão não ocorreu simultânea a um processo de regulação que permitisse o ordenamento do espaço, como determinado na alínea “a”. Um exemplo da não efetividade desse processo é o próprio surgimento das três

³⁴ No centro “coexistiam os usos residencial e comercial e compreendia os bairros: São José, São João, Morrinhos, Vila Guilhermina, Sumaré, Santa Rita, Lourdes, Francisco Peres”. (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 63).

³⁵ Renascença e Santos Reis.

³⁶ Os bairros são: Jardim Eldorado, Santa Eugênia, Vila Antônio Narciso, Vila Atlântida, Esplanada do Aeroporto, Vila Ipê, Alice Maia e Vila Regina. As favelas são: São Vicente, Morro do Frade e Tabajara.

favelas na região norte, resultante de um processo de ocupação irregular³⁷ que não correspondeu aos artigos que dispõem dos “Loteamentos”.

De acordo com o art. 28º o território de Montes Claros é definido sobre a composição das seguintes áreas:

- I – áreas urbanas da cidade e vilas
- II – áreas de expansão urbana
- III – áreas rurais

Essas áreas delimitam os novos loteamentos que segundo o plano devem obedecer às áreas definidas como próprias à habitação; devem partir de uma aprovação que depende da apresentação legal de projetos sobre os loteamentos e de acordos que só serão firmados, portanto, que só aprovarão os loteamentos, se for cumpridas as exigências preliminares.

Diante disso, um problema urbano se instaura devido à ocorrência de loteamentos não legalizados que inferem na construção de uma área de ocupação irregular na cidade. Não havendo um cumprimento integral da lei no que diz respeito à ocupação territorial, esse processo intensifica a marginalização social que é conferida à população de baixa renda da cidade. Essa marginalização ocorre não só no que diz respeito à ilegalidade habitacional, como também nos fatores políticos de como o processo de legalização dessas áreas é negligenciado pelo poder público local.

Na ocupação irregular dos espaços urbanos em Montes Claros a inexpressividade política dos segmentos populares não garante uma ação efetiva do poder público na resolução do problema. Em alguns casos é possível encontrar nas localidades irregulares um interesse político de obtenção de votos que vem das “promessas eleitorais” de melhorias na qualidade de vida

³⁷ “A dinâmica de urbanização por expansão de periferias e o conseqüente surgimento dos assentamentos em Montes Claros deram-se pela ocupação de espaços inadequados para habitação, em regiões carentes ou mesmo desprovidas de quaisquer serviços urbanos, com uma clara característica de muita precariedade no que se refere, também, aos aspectos construtivos das habitações. Esse processo urbano muitas vezes foi fruto de “políticas” deliberadas, de caráter meramente eleitoreiro, como expressão e moeda de troca da perversa cultura política e dominação social caracterizadas pelo “favor” (PEREIRA, 2002), com incentivo a ocupações de terrenos sem qualquer preparação ou infra-estrutura mínima, cristalizado na forma territorializada de injustiça e segregação sócio-espacial e ambiental, como expressão de uma situação estrutural de sub-cidadania para amplas camadas de trabalhadores.” (Projeto de Trabalho Técnico Social: Vila Mauricéia, 2008).

daquela população. Entretanto, quando a irregularidade pressupõe o domínio dos segmentos mais privilegiados, da elite econômica e política da cidade, a aprovação dos terrenos, bem como a urbanização das áreas, ocorre de maneira efetiva, o que corrobora a hipótese de que os fatores políticos e economicamente hegemônicos podem determinar a formação urbana e o ordenamento territorial.

Nesse sentido, cabe ainda uma discussão que responsabiliza parte do processo de ocupação irregular pelas próprias incoerências de determinadas ações do setor público local. De um lado, o legislativo, que se confunde entre a definição das áreas próprias à ocupação e a necessidade de legalizar as áreas ocupadas que antes se definiam impróprias à habitação. De outro lado, o executivo, que se conflita entre reassentar uma população irregular, ou fazer ruas, levar energia, aos assentamentos irregulares, legitimando ocupações ilegais.

No I Plano Diretor não foram contempladas propostas de solução dos problemas de ocupação irregular. O que existiu foi uma tentativa de regulamentar os loteamentos já existentes ou o enquadramento dos novos pela lei. Não se preocupar em regularizar as áreas foi uma proposta posterior ao período, tendo em vista que a intensificação das áreas irregulares só começa a ocorrer em 1980. Outro fator é a característica do plano, que buscava a realização de suas propostas através de uma política isolada entre as necessidades apresentadas setorialmente, como se percebe na alínea “c” das finalidades do plano (“tornar possível a criação de locais próprios para cada atividade, evitando o conflito entre os seus setores econômico e social”). Destinava ainda, às intervenções no zoneamento e nas instalações viárias como suficientes à integração das demais políticas, o que engloba favorecer o próprio processo de saneamento da cidade, outro aspecto moderno.

“(…) na organização dos planos de construção ou ampliação das cidades localizadas em terrenos planos ou acidentados, os principais objetivos devem ser: o traçado das vias de tal maneira que facilitem a execução das redes sanitárias e o traçado das artérias, estabelecendo a comunicação entre os bairros(…)”. (BRUNA, 1983, p. 7).

No I Plano Diretor da cidade evidencia-se uma política basicamente setorial, que busca através de uma lógica técnica propor um planejamento racional para Montes Claros, a fim de manter sua correspondência como núcleo urbano da região. Dessa forma, a intervenção do poder local se restringia a aplicação de políticas de desenvolvimento parciais que não contemplavam o planejamento da cidade como um todo, destinando às próprias determinações de ordenamento territorial a pretensão de globalizar as ações.

Diante disso, é possível perceber que “a proposta de zoneamento, em consonância com o modelo proposto de sistema viário, é que tentaria consubstanciar a proposta de intervenção em seu todo.” (SILVA, 2008, p. 65). Uma cidade dividida em zonas, segundo uma perspectiva moderna, constrói espaços estratégicos para a ocupação dos diversos segmentos e setores da cidade que passam a garantir sua estética e embelezamento, um padrão de higiene urbana e, sobretudo, a sua funcionalidade. No I Plano Diretor fica estabelecido pelo art. 20º:

A cidade de Montes Claros, fica dividida, de acordo com o mapa constante da presente Lei, para efeito de regulamentação de Uso, da Ocupação e da Utilização do Solo Urbano, nas seguintes Zonas:

- Zona Comercial
- Zona Residencial
- Zona Industrial
- Zona Especial.

Montes Claros, segundo as disposições gerais do I Plano Diretor “passa a ter o seu desenvolvimento urbano orientado pelo Plano Físico-Territorial”, onde as determinações do perímetro urbano que definem as zonas da cidade estão diretamente relacionadas com a configuração do mapa de zoneamento urbano. Com isso, é possível dizer que o ordenamento territorial influi diretamente na composição estrutural da cidade e permite a constituição de relações espaciais a partir de diretrizes institucionais, apesar dos desdobramentos que evidenciam ocorrências de ocupação irregular, como é o caso dos loteamentos instalados, mas, não aprovados pela prefeitura.

Embasada pela análise, pode-se afirmar que a reforma urbana de Montes Claros ocorre sob três estímulos que partem da identificação de um mesmo

processo, mas que correspondem à constituição de propósitos diferenciados, mais especificamente, que vão se desenvolver na contra mão dos interesses públicos e sociais, sob os termos da interferência do setor público e privado.

O primeiro deles é pautado na influência das perspectivas urbanistas em voga no período para a efetivação da prática urbanística na cidade. Essa proposta que se volta para um tratado ordenador, estético e higiênico presentes nos ideais do urbanismo moderno e progressista, vai orientar a construção de planos necessários à aplicação das medidas urbanísticas, como ocorre com o I Plano Diretor. Sob esse aspecto as relações territoriais acabam sendo tratadas mediante fatores puramente técnicos que condicionam os interesses econômicos e influenciam os propósitos concebidos pelo segundo estímulo.

O segundo estímulo é propiciado pelo papel do setor público que tem a responsabilidade de estruturar a cidade com a criação de grandes avenidas a fim de melhorar o condicionamento do tráfego e de viabilizar a modernização de suas vias, importante instrumento na reestruturação urbana e no processo de saneamento da cidade. “(...) o traçado das cidades é função das exigências técnicas dos projetos das redes sanitárias.” (BRUNA, 1983, p. 7).

Esse propósito evidencia ainda, uma necessidade política da época que parte de um ideal moderno e racional, a de que cabe ao Estado não só financiar as reformas, como também regular as relações econômicas e sociais estabelecidas com o espaço. Diante disso, o estabelecimento normativo do ordenamento espacial e o controle das reformas urbanas pelo setor público com a elaboração do I Plano Diretor supunham a promoção de um urbanismo progressista e legítimo, que configurava Montes Claros sob o prisma das cidades em processo de modernização.

O plano marcaria toda a história da planificação urbana da cidade, pois acabaria por influenciar os “espíritos” não só da época, como de toda uma geração, como um paradigma de uma proposta avançada, muito à frente do seu tempo, moderna e que representava o anseio do executivo local – que, naquele momento, representava a elite modernizadora do município. (SILVA, 2008, p. 62).

O Estado à frente desse processo poderia sugerir uma politização nas relações espaciais, portanto, com possibilidades dos interesses sociais da população ser considerados, no entanto, não é o que ocorre. Os processos que favoreceram o desenvolvimento urbano e industrial na cidade foram restritos ao campo econômico, beneficiando somente os segmentos políticos e economicamente privilegiados e que se confirmam no papel do terceiro estímulo.

O terceiro estímulo às reformas urbanas em Montes Claros é refletido no papel do setor privado que se beneficia dos investimentos produtivos e ocupa as margens das estruturas e vias construídas pelo setor público a fim de se favorecer com o mercado imobiliário, intensamente desenvolvido a partir de 1990. O que se destaca nesse aspecto, é o privilégio de grupos da elite de Montes Claros que se beneficiam com o processo de maneira histórica e política. Sobre isso:

Em Montes Claros, a especulação imobiliária é praticada pelas famílias tradicionais e pelas empresas imobiliárias, que podem ser consideradas como verdadeiros latifundiários urbanos. Esses agentes encontraram no solo urbano uma mercadoria mais rentável que o boi gordo, fazendo com que grandes pecuaristas da região redirecionassem seus investimentos em imóveis na cidade. (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 74).

Nesse sentido, a urbanização da cidade parte de uma relação normativa e estimula a constituição de conflitos sobre o espaço, tendo em vista os diversos interesses econômicos, políticos e sociais imbuídos no processo. O que pode ser evidenciado é que a cidade seguiu uma tendência que se destacava pela atuação do setor público e privado nas relações econômicas e que acabou sendo transposta para o tratamento da questão urbana e territorial.

O aspecto técnico, setorial e verticalizado das propostas do I Plano Diretor que se remetiam à adequação das relações territoriais da cidade aos fatores de modernização global, no qual se inseriam as diretrizes nacionais, não corresponderam às reais necessidades do município e região. Essa experiência que não previa a participação da população no processo, somada à falta de recursos necessários à efetiva correspondência com suas propostas, levou às intervenções direcionadas que não conseguiram estabelecer uma conexão entre as ações implementadas.

3. 3 Montes Claros no âmbito do desenvolvimento nacional: discussões do Projeto Especial Cidade de Porte Médio - Sub-Projeto de Montes Claros de 1980 – PECPM

A década de 1970 no contexto brasileiro significou uma grande expansão das políticas econômicas e industriais e nos anos de 1980 as cidades de porte médio³⁸, tornam-se alvos das propostas nacionais no âmbito do desenvolvimento urbano. Devido à necessidade de expansão e manutenção do sistema nacional, Montes Claros, considerada uma cidade média em termos populacionais e funcionais, torna-se palco do desenvolvimento de políticas econômicas que afirmam os propósitos industriais do Estado que visa modernizar o país.

Montes Claros, dentre as cidades de porte médio do Estado, apresenta uma característica peculiar e única, que é a intervenção direta de um organismo de desenvolvimento regional. Esse fato é um marco na história local, desde que, em 1964, é apresentado à Sudene o primeiro grande empreendimento industrial do Norte de Minas. A partir do final da década de sessenta, em virtude da implantação das chamadas “indústrias da Sudene”, passam a ocorrer grandes transformações na vida urbana da cidade. (PECPM, 1980, p. 43).

Diante disso, na década de 1980, Montes Claros é inserida pela política de estímulo à criação de novos centros urbanos de serviços e atrativos populacionais, pelo PND II. Apesar de um plano de desenvolvimento orientado pela política nacional, a cidade possuía uma infra-estrutura precária, no entanto, não foi o suficiente para intimidar os projetos que a consideravam como importante entroncamento, dentro da perspectiva de investimentos nacionais. Ressalta-se que o PECPM³⁹ desde a sua elaboração obteve o apoio

³⁸ “(...) é definido como cidades de porte médio aquelas com população urbana de 100 a 500 mil habitantes no Censo demográfico de 1991”. Ainda podem ser consideradas como cidades médias aquelas que exercem determinadas funções administrativas, onde “é conhecida a capacidade do setor público em prover serviços/infra-estrutura básica (educação, saúde, saneamento, entre outros)”. (PEREIRA; LEMOS, 2004, p. 7-8).

³⁹ “Esse projeto foi executado pela Secretaria de Planejamento e Coordenação de Montes Claros, com 70% do capital investido no projeto proveniente do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), 20% do cofre do Estado de Minas Gerais e 10% da Prefeitura Municipal de Montes Claros”. (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 66).

do governo federal e estadual no seu desenvolvimento, dispondo de recursos necessários a sua implementação.

Nas propostas inscritas no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) destaca-se ainda, o objetivo de considerar as cidades de porte médio como um novo espaço de atração das ações políticas e econômicas. Essa proposta visa descongestionar as metrópoles a fim de favorecer a qualidade de vida e o equilíbrio social, minimizando a superpopulação e a poluição nos grandes centros urbanos. Simultâneo a esse processo começa a ser definido um modelo de planejamento regional que orienta a urbanização da cidade via as necessidades industriais emergentes.

Sob essa perspectiva, na política estadual há o enquadramento da necessidade de Montes Claros consolidar-se como uma cidade de porte médio, a fim de reduzir e redirecionar o crescimento da região metropolitana de Belo Horizonte. Diante disso, é que Montes Claros passa a integrar o Projeto Especial Cidade de Porte Médio: Sub-Projeto de Montes Claros – PECPM. De acordo com o cenário nacional as propostas a partir da década de 1970, estão voltadas para uma involução metropolitana, a fim de constituir novos núcleos urbanos que possam descongestionar as metrópoles – como é o caso de Belo Horizonte - onde Montes Claros se enquadra como um dos pólos periféricos que integram os objetivos do PND II, de criar estratégias de desenvolvimento regional.

Diante disso, o PECPM, como um programa desenvolvido pelo governo estadual em concordância às exigências das políticas nacionais do período, que compunham o programa para as Cidades Médias, consubstanciava as propostas de criação de novos pólos regionais. Fortalecendo e promovendo o desenvolvimento através de diversos setores como nas áreas da indústria, do comércio e da habitação, o Projeto era uma proposta de potencializar as cidades, como Montes Claros, considerada de interesse para a configuração regional.

As políticas construídas a partir desse programa refletem a intervenção pública que ocorre de maneira vertical na construção das relações urbanas e

intensificação de um processo que sugere a adequação local às necessidades geradas no âmbito global. Apesar do reconhecimento de Montes Claros em sua importância regional, as políticas voltadas para a cidade acabam reportando-se aos planos setoriais, devido à própria concentração político-administrativa, característica do período. Sem uma devida integração entre as propostas desenvolvimentistas não há o favorecimento às ações políticas que de fato atendessem ao contexto regional, tendo em vista a centralização política restrita ao governo nacional.

O PECPM propõe uma intervenção que considera Montes Claros na sua configuração junto à SUDENE, assim, “a região selecionada para esta análise é a Área Mineira de atuação da SUDENE (Polígono Mineiro da Seca), na qual a cidade de Montes Claros exerce a função de pólo regional.” (PECPM, 1980, p. 1). É através dessa delimitação que é elaborada uma caracterização de Montes Claros a partir do seu interesse regional, compondo seus principais aspectos econômicos, político, social e territorial.

A evolução urbana nos leva um pólo regional que remonta a quase um século e meio, único na região, inexistindo portanto outra cidade de porte que lhe assumisse as funções ao longo do processo de crescimento. Centro de comercialização de uma região tradicionalmente de pecuária, teve seu processo de urbanização intensificado a partir da década de 50, basicamente por motivos ligados à expulsão da população do campo, do que por alguma atração específica ligada à atividade urbana até o advento da SUDENE. (PECPM, 1980, p. 43).

O Projeto reconhece a aceleração do processo de industrialização na cidade e região com a inserção de Montes Claros na área mineira da SUDENE, mas não desconsidera as críticas feitas a atuação da autarquia. Com relação à incapacidade de integrar os diversos setores ao processo de desenvolvimento industrial e quanto à polarização dos efeitos econômicos, destaca:

(...) as indústrias que ali se instalaram, atraídas pelos incentivos fiscais, com poucas exceções, são unidades de portes médio e grande, sem vinculações com a realidade regional, que não geram ‘efeitos de encadeamento para trás e para frente’, no sentido de não utilização de matéria-prima regional e cuja produção é totalmente voltada para o mercado externo. Dessa forma, o crescimento industrial do pólo regional de Montes Claros gerou efeitos relativamente pequenos nos

segmentos de produção das áreas periféricas. Os mecanismos de polarização agiram no sentido de atração de população e renda para o pólo regional. (PECPM, 1980, p. 39).

O que se deve ao fato de que:

Os incentivos fiscais via SUDENE, como já foi mencionado, são dirigidos para grandes e médias empresas, deixando à margem destes benefícios as pequenas unidades produtivas. Como a produção das empresas incentivadas se destina à exportação, o abastecimento do mercado interno de bens manufaturados é feito inteiramente por empresas de reduzido porte, que não participam de nenhuma forma de benefícios. Essas empresas, portanto, têm um papel importante no abastecimento não só da cidade pólo, mas também de toda a sua periferia. (PECPM, 1980, p. 41).

Outra discussão levantada pelo PECPM é quanto a não absorção de mão-de-obra pelo processo que promove a formação de um exército de reserva industrial⁴⁰, levando à marginalização social, sobretudo, nas periferias da cidade, uma parcela considerável da população que ansiava por oportunidades de trabalho junto ao Distrito Industrial, implantado.

Outra característica das unidades industriais que se instalaram em Montes Claros é que são de natureza capital-intensiva de tecnologia empregada, o que é um paradoxo, dado que a região se apresenta com excesso de mão-de-obra. Além do mais, tal excesso de mão de obra se encontra geralmente associado com baixos níveis de qualificação profissional, que, por sua vez, se deparam com demandas de mão de obra qualificada por parte das indústrias. (PECPM, 1980, p. 41).

Esse quadro se modifica em fins da década de 1970 e início de 1980, quando há uma maior absorção da mão – de – obra devido às mudanças estruturais ocorridas nos setores produtivos e de serviços que passam a gerar emprego. De acordo com o PECPM, esse processo se explica segundo determinados fatores:

Um importante efeito de encadeamento para trás residiu na construção física das unidades industriais da SUDENE, juntamente com o assentamento do Distrito Industrial. Por outro lado, eram significativos os efeitos induzidos de demanda final, com o assalariamento de contingentes populacionais

⁴⁰ Segundo as teorias marxistas, o exército de reserva industrial é a massa de trabalhadores que não tiveram sua mão-de-obra absorvida pelo capitalismo industrial e serve de base para os modos de acumulação capitalista pois, influem na manutenção de salários a um nível baixo.

expressivos e a emergência de uma classe média que, constituindo mercado, passaram a pressionar a expansão de atividades locais, tais como: comércio, serviços e construção civil (o incremento na construção civil também se prendeu a outros fatores mais gerais, como o crescimento urbano acelerado e a prática de aquisição imobiliária frente a uma situação inflacionária). O desenvolvimento dessas atividades, por seu turno, implicava na criação de novos empregos, cujos salários e lucros voltavam ao setor produtivo, e na compra de insumos e matérias-primas das indústrias locais, cuja expansão gerava novos salários, lucros e compras, num típico efeito multiplicador. Evidentemente que o efeito multiplicador não se esgota no setor terciário; ele também se faz sentir fracamente no setor secundário (através das reduzidas ligações intersetoriais das indústrias da SUDENE) e mais intensamente no setor primário (onde se espera uma expansão da produção agrícola que abasteça um número maior de residentes urbanos, não produtores de bens de subsistência). (PECPM, 1980, p. 54).

A década de 1980, devido os fatores de mudanças estruturais no espaço urbano e que se relacionam com os elementos políticos e econômicos, constitui determinadas relações sócio-espaciais, o que representa um novo momento na cidade. O próprio processo de expansão urbana de Montes Claros influi no melhoramento da infra-estrutura e ocupação de seus vazios urbanos que podem ser verificados em toda a cidade.

Na década de 1980, alterações expressivas ocorreram na malha urbana com a ocupação de vazios urbanos na região sul, reforma de avenidas para permitir um melhor fluxo, verticalização na área central e suas proximidades, alteração na distribuição espacial de diversas atividades e dispersão da periferia. (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 72).

Com o destaque para o processo de verticalização na área central, traduzindo os traços da modernidade, no Projeto é possível identificar ainda um processo de comércio intensificado nos anos 1980, devido às mudanças estruturais que vem ocorrendo em toda a cidade e que refletem sobre a área central, sendo ela, o núcleo de comércio e serviços.

O centro, caracterizado por ocupação intensiva, cumpre o papel tradicional de lugar da oferta de empregos no comércio e nos serviços, de modo geral pouco exigentes em termos de especialização. Além disto, a possibilidade de usar a concentração de pessoas para viabilizar a oferta de serviços de biscate também confere à área posição de destaque como local de trabalho da população de baixa renda, também no

setor informal da economia. Encontra-se aí em atividade a maior parte da população, essencialmente ocupada no terciário, embora estejam também presentes as atividades do secundário mais tradicionais e, com grande ênfase, uma localização, surpreendente pela geração de tráfego e demanda de espaço característica, todo o setor atacadista. O setor varejista já extravasa o centro propriamente dito e cresce ao longo das vias arteriais e de algumas coletas, mas sem afetar de forma significativa a localização basicamente mononuclear do comércio urbano, devido ao grau em que isto se dá. (PECPM, 1980, p. 86).

As duas regiões que se destacam nesse período são a norte e a sul, devido à intervenção direta do PECPM nas suas áreas. Um dos objetivos a serem alcançados com a implantação do Projeto era possibilitar melhor qualidade de vida aos habitantes das cidades médias a fim de promover políticas de atração populacional para essas localidades. Segundo Leite; Pereira (2008), os resultados desse Projeto podem ser verificados em Montes Claros nas regiões norte e sul.

A região norte, com a implantação do Distrito Industrial, manteve em 1980, o processo de crescimento acentuado evidente desde a década de 1970 e foi beneficiada com o PECPM. A população carente dessa área foi atendida com a criação de um conjunto habitacional⁴¹ para o assentamento de famílias que viviam em favelas e de melhoramentos em espaços que demandavam serviços de infra-estrutura e de regularização fundiária – legalização de lotes.

A região sul obteve um crescimento intenso populacional, no comércio, e territorial, com o adensamento de suas áreas vazias. A proposta do Projeto além de realizar nessa região, melhoramentos na saúde, com a construção de postos de atendimento, garantiu uma infra-estrutura através da pavimentação de ruas, permitindo serviços urbanos que não havia sido desenvolvido, acompanhando o seu considerável crescimento. Nessa região destaca ainda o surgimento de duas favelas⁴² que tiveram sua população atendida com a construção de um conjunto habitacional⁴³ pelo PECPM.

⁴¹ Conjunto Habitacional Tabajara.

⁴² Segundo Leite; Pereira (2008), favelas da Rua 20 e das Três Pilastras, bairro Major Prates.

⁴³ Conjunto Habitacional Rotary.

Devido ao caráter de intervenção do Projeto de potencializar o desenvolvimento de Montes Claros a nível setorial, o projeto considerou algumas observações sobre a situação da cidade com relação a um “contexto estático-comparativo no Estado”, diante de dados que remontam a 1970 e apresentam sua posição no contexto regional e estadual. Algumas conclusões do projeto apontadas corroboram com a identificação de Montes Claros como cidade de porte médio e importante na configuração regional e estadual, em termos de concentração de serviços e de população. Algumas das observações do PECPM (p. 44-46):

– Montes Claros polariza fortemente a produção regional, uma vez que, concentrando cerca de 12% da população, foi responsável, em 1970, por 60% e 55%, respectivamente, das receitas de comércio e serviços dos 42 municípios da Área Mineira do Nordeste.

– a concentração da produção industrial é maior ainda, uma vez que, em 1970, quando ainda era incipiente a influência da Sudene sobre a industrialização regional, 87% do valor da Produção Industrial foi gerado em Montes Claros. Essa participação cresceu na última década, considerando-se que a industrialização no norte de Minas, embora tenha beneficiado centros como Pirapora e Várzea da Palma, favoreceu mais que proporcionalmente Montes Claros, aumentando-lhe a hegemonia industrial.

– como centro urbano no Estado, considerando-se o volume de sua população, a cidade está estimada para 1980 como o 8º pólo mais populoso do Estado, segundo estimativa da Secretaria de Planejamento. Antecedem-lhe em ordem crescente de número de habitantes as seguintes cidades: Uberaba, Uberlândia, Ipatinga, Governador Valadares, Juiz de Fora, Contagem e Belo Horizonte.

– a prestação de serviços de Montes Claros ocupava, em 1970, a sétima posição no Estado, sendo superada por Belo Horizonte, Juiz de Fora, Uberlândia, Uberaba, Poços de Caldas e Governador Valadares em ordem decrescente do valor da receita. Da mesma forma que o comércio, o setor de prestação de serviços deverá ter sofrido um impulso induzido pelas indústrias da Sudene.

As observações levantadas permitem ainda uma crítica do PECPM às conseqüências do processo industrial de Montes Claros, a partir da década de 1970. Ressalta a industrialização como preponderante na definição da cidade na década de 1980, a destacar pela intensificação da expansão urbana e

formação ou ampliação da marginalização social, sobretudo para a configuração das favelas na cidade.

(...) Por outro lado, o processo de industrialização desta década trouxe um impacto de crescimento para a cidade, destacando-a no contexto estadual atual e, paralelamente, trazendo-lhe outros problemas, como o aumento da atração exercida sobre a população migrante, a assimilação dessa mão de obra no mercado de trabalho, qualificação e treinamento de pessoal exigido pelo alto nível de sofisticação técnica das indústrias instaladas, infraestrutura urbana, insuficiência de oferta de produtos alimentares para o abastecimento urbano, além de outros. (PECPM, 1980, p. 47).

Sob esse aspecto, há uma tentativa do PECPM em traçar um perfil do “pobre da área urbana” na cidade, a fim de orientar os projetos de intervenção nas favelas, sobretudo, no que se refere ao reassentamento das famílias, retiradas das áreas de favelas e abrigadas nos conjuntos habitacionais construídos. Mas, apesar de recursos próprios devido à dinâmica urbana e o intenso processo de ocupação e adensamento populacional em Montes Claros, voltados ainda para um interesse social, o Projeto também não possibilitou ações que pudessem solucionar os problemas urbanos surgidos.

Com a intenção de garantir melhores condições de vida sob diagnósticos que traçam perfis para o momento, também as políticas setoriais se voltam para a resolução de problemas imediatos, através de um processo de ações isoladas. A ausência de diretrizes para a integração das ações políticas acabou não garantindo a articulação de propostas amplas e de beneficiamento em longo prazo, que promovesse a efetividade e sustentabilidade das ações e por outro lado sustentaram uma teoria firmada em um propósito social que não ocorreu. Sobre isso, Lefebvre afirma (2001, p. 99) que “a mesma racionalidade que pretende ser global (organizadora, planificadora, unitária e unificante) se concretiza ao nível analítico. Ela projeta a separação para a prática”. O que pode ser ressaltado nas políticas setoriais definidas a nível nacional e que visavam uma integração local é um processo que no “plano do discurso” era marcado por um ideal social, se remetendo somente ao campo teórico, por não ocorrer de maneira efetiva.

3. 4 Novas bases para o processo de planejamento urbano: orientação democrática na construção do Plano de Desenvolvimento de Montes Claros: Diretrizes de 1991 – PDMC

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por processos de planejamento configurados sobre perspectivas de ação vertical que definiam os planos de desenvolvimento urbano, evidenciando políticas que não se atentavam às peculiaridades locais. Esse contexto é destacado no Plano de Desenvolvimento de Montes Claros – PDMC de 1991:

A característica centralizadora da administração Pública brasileira, nas últimas décadas, alijou a presença dos municípios nas decisões sobre o seu próprio desenvolvimento. As ações dos governos municipais eram definidas a partir das decisões dos níveis superiores, traduzindo-se um divórcio das realidades dos municípios. (p. 09-10).

No contexto de Montes Claros, os instrumentos de intervenção no espaço urbano, concebidos a partir de um processo de planejamento técnico, concentrador e de caráter estratégico, impediam uma intervenção do governo local que de fato atendesse às demandas locais. As linhas de aplicação das ações traduzidas nos diversos planos e projetos que visavam políticas setoriais se deparavam ainda com problemas ligados a estrutura precária, falta de recursos e ao despreparo do poder público local no tratamento das políticas direcionadas, devido ao dinamismo próprio do desenvolvimento da cidade que se pautou em um crescimento desordenado.

A Administração Pública Municipal local, despreparada para coordenar e gerir tais intervenções atacava os males mais urgentes e mais próximos, sem o planejamento de suas ações, quer a curto, médio ou longo prazo. Evidenciava-se, cada vez mais, o descompasso entre o desenvolvimento e a infraestrutura de apoio a este processo. (PDMC, 1991, p. 10).

O período dos anos 1990 representa a possibilidade de construção de projetos de intervenção no espaço urbano sob fundamentos pautados numa política local e de ações articuladas. O período caracterizado por processos redemocratizantes que correspondiam aos fatores históricos da época de retomada pelo país, dos pressupostos democráticos, influi em novo tratamento das políticas de desenvolvimento urbano. As propostas difundidas até o

momento das discussões democráticas se remetiam a um conteúdo puramente técnico e que não se mostraram suficientes para ordenar a expansão urbana da cidade.

O período de 1990 caracteriza Montes Claros sob um processo de urbanização horizontal com expansão para as áreas periféricas da cidade. O que passa a caracterizar um processo de segregação, com a constituição intensa de espaços periféricos e pobres.

Na década de 1990, ocorre um crescimento periférico e horizontalizado na cidade de Montes Claros, principalmente por uma população de baixa renda proveniente de cidades vizinhas, sendo que a contribuição da zona rural para esse fluxo de imigrantes é pequena. (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 69).

Afirma Lefebvre (2003) que esse tipo de segregação reflete uma negação teórica do urbano, já que o urbano sugere uma centralidade ao reunir todos os elementos da vida social – constituindo um estilo de vida. Essa reunião não nega a diversidade, pois, a essência do urbano oscila entre a reunião (centralidade) e a simultaneidade (diversos acontecimentos que influenciam o espaço e são influenciados por ele). Diante disso, o caráter abandonado das áreas periféricas revela as contradições e as negações do direito à cidade formal.

O que se destaca no processo de expansão urbana de Montes Claros é o caráter das migrações que ocorreram nos anos de 1990, que não são caracterizadas somente pela população rural que migra para a cidade em busca de melhores condições de vida, mas pela população de outras regiões.

Por ser pólo de uma vasta área de intensa concentração de pobreza rural, a cidade recebeu e recebe, ainda hoje, migrantes não só do seu entorno imediato, mas também, de parte considerável da Região Mineira do Nordeste e do Sul da Bahia. Por não ter estrutura suficiente para acolher essa população, o baixo nível de qualidade de vida é, portanto, um problema crucial de Montes Claros. (PDMC, 1991, p. 14-15).

Nesse contexto, a necessidade de construir propostas que atendessem aos processos de transformações estruturais na cidade evidencia como pressuposto ao desenvolvimento, uma nova postura frente às bases

concentradoras e técnicas que até o momento, conduziram o tratamento da questão urbana.

Reconhecendo o envolvimento existente entre os aspectos políticos e econômicos e a constituição de relações sociais sob o espaço urbano, as propostas nessa nova configuração privilegiam políticas de ações capazes de integrar esses diversos elementos, a fim de flexibilizar as propostas e elaborá-las de acordo às reais necessidades de cada local. Nesse sentido, a promoção de um poder descentralizado que atribui autonomia aos municípios na construção de suas próprias ações vem corroborar com políticas redemocratizantes.

(...) o processo de redemocratização do país e o conseqüente desenvolvimento dos movimentos sociais urbanos, fazem surgir formas de planejamento democrático no nível municipal, fundamentadas na consulta popular, pressupondo a organização da comunidade e a descentralização do poder decisório. (PDMC, 1991, p. 12).

O PDMC corresponde à necessidade de reestruturar o poder público local a fim de adequá-lo aos novos pressupostos democráticos e descentralizados do período, além do fator social que passa a ser reconhecido como importante aspecto nesse processo. Há uma configuração teórica com os ideais da época, embora, as dificuldades de realização das propostas sociais tenham sido submetidas à predominância dos interesses econômicos e políticos.

Calcados na constituição de relações sociais marcadas por desvios institucionais, prevalência de interesses de grupos econômicos e participação inexpressiva da população, entraves para alavancar um processo de planejamento de fato democrático, ao poder público cabia ainda à inoperância no “planejar”. O que remetia a construção de planos políticos que mais atendiam aos discursos reformistas da época numa tentativa de manter a cidade com os “ares de moderna” que subsidiar ações realmente transformadoras. Sobre o PDMC:

A Prefeitura Municipal de Montes Claros se mostrava insuficiente para gerir as transformações do município, intensificadas pela questão regional que geraram internamente problemas de ordem estrutural e conjuntural. Diante dessa

situação foi elaborado o Plano de Desenvolvimento de Montes Claros (PDMC) pela SEPLAN da Prefeitura de Montes Claros, em 1991, durante a gestão do prefeito Mário Ribeiro da Silveira. (GOMES, 2007, p. 143).

A reconstituição do papel da Administração Pública Municipal como gestora na captação e aplicação dos recursos públicos era dada como um elemento fundamental para o processo de planejamento urbano, diante novas tentativas de construção de planos e projetos que visem à importância do aspecto social, portanto que partam de ações – mesmo que setoriais – articuladas e integradas.

O Plano de Desenvolvimento de Montes Claros surge da necessidade de se estabelecer, à nível municipal, um modelo de planejamento que leve em consideração não apenas o atendimento às exigências constitucionais, mas, sobretudo, que a atividade de planejar ocupe, efetivamente, o seu real espaço na Administração Pública Municipal, otimizando a aplicação dos recursos disponíveis, de forma a revertê-los em bem estar para a comunidade-objetivo primordial do planejamento. (PDMC, 1991, p. 02).

O PDMC, dessa forma, “deve ser o marco inicial de uma nova relação entre a Administração Pública e a população, consolidando o estado de direito através da gestão democrática do Município de Montes Claros”. (PDMC, 1991, p. 02). O que pode ser destacado é que apesar das propostas do PDMC não terem apresentado um caráter conclusivo, que pudesse respaldar um processo realmente democrático, deve-se considerar suas incipientes diretrizes como o ponto inicial para as novas políticas. Diante disso, suas diretrizes deveriam servir de “(...) ponto de partida, na fundamentação básica para os Planos Diretores Setoriais e para toda a legislação complementar que definirá os ordenamentos básicos do desenvolvimento do Município (...)”. (PDMC, 1991, p. 02).

De fato, sabe-se que a orientação esperada pelo Plano não ousou ações definitivamente voltadas para os aspectos participativos e sociais. Mesmo com a tentativa de construir um processo com foco na participação social, o Plano Diretor regulamentado e construído dez anos depois do PDMC, em 2001, ainda não consubstanciaria os ideais contidos nessa proposta.

Apesar de o período ter representado um avanço em termos de ideais democráticos, as bases já consolidadas de uma política que se constrói em favor de um imediatismo pragmático que a técnica fundamenta, impedia a construção de políticas baseadas em ações em longo prazo, categoria imprescindível a um planejamento democrático e social. Isso limitava a possibilidade do surgimento de um processo que de fato correspondesse ao plano teórico e remetia à manutenção de um quadro já constituído e de difícil reversão, tendo em vista que a dinâmica social prevalece seja em qual for o tipo de planejamento, e existente ele ou não.

O importante aspecto do PDMC que deu prioridade e procurou promover, o caráter participativo e descentralizado, esteve presente nas bases para a sua elaboração que passaram por uma consulta popular junto às associações de moradores da cidade, sob um processo incipiente, mas com importante correspondência com uma postura democrática. Assim se observa:

Partindo da premissa de que a própria Constituição garante às organizações representativas da comunidade, o direito de participarem no planejamento municipal, o documento que ora se apresenta, contou, ao longo de todo o seu processo de elaboração, com a participação popular, o que possibilitou a identificação das aspirações dos distintos grupos e segmentos da comunidade. (PDMC, 1991, p. 02).

O PDMC, como os demais planos de desenvolvimento para Montes Claros, identifica a cidade como importante referência e núcleo comercial reconhecendo o fator regional que permite à cidade um desenvolvimento e crescimento consideráveis nas suas diversas áreas urbanas. Portanto, é fundamento no Plano tentar buscar uma ação “coordenada e integrada”:

O presente Plano, após uma análise qualitativa da problemática do Município, considerando seus vários setores de atuação, bem como sua inserção no contexto regional, estabelece os objetivos, diretrizes e instrumentos, que à luz das necessidades atuais e futuras da população, conduzirão o processo de desenvolvimento municipal de forma coordenada e integrada. (PDMC, 1991, p. 02).

A ação promovida era definida como uma proposta além da complementação de uma política com a outra, mas procurava a articulação entre as propostas. O que se remete não só a uma simples complementação de propostas das

diversas áreas, mas que realmente extraia das políticas setoriais os seus principais pontos de ligação, a considerar a unidade fundamental do processo de integração das propostas que de fato favoreça um desenvolvimento amplo:

Deve-se ressaltar, ainda, a necessidade de integração dessas ações, o que não quer dizer, apenas complementaridade entre dois campos diferentes. Trata-se, na verdade, de partes de um só objetivo e, portanto, de ações que ganham sentido quando vistas em conjunto. (PDMC, 1991, p. 17).

No PDMC, é possível identificar os aspectos de uma configuração que colocam sobre a cidade efeitos que dificultam a intervenção do governo local. Portanto, o próprio Plano já considerava os problemas que o modelo teria para a definição de intervenções que promovesse efetivas ações integradoras.

(...) Montes Claros, por ser cidade pólo de uma vasta região, onde a renda relativa é muito baixa e ao mesmo tempo concentrada, sofre diretamente os efeitos do que acontece a nível regional. (...) o crescimento desordenado do Município, provocou vários pontos de estrangulamento ao seu desenvolvimento que, ao longo do tempo, vem dificultando sobremaneira a intervenção do governo local. (PDMC, 1991, p. 10).

Outra dificuldade das intervenções públicas está ligada a fatores de caráter político, que inibem a implementação de ações de fato efetivas. No caso de Montes Claros, a estreita relação entre a esfera pública e a privada e os efeitos de sua indistinção na política evidenciam a prática do clientelismo, como um dos desvios institucionais responsável pelo entrave ao processo de desenvolvimento. Esse tipo de política favoritista é evidenciada no PDMC:

(...) pode-se afirmar que a Administração pública Municipal em Montes Claros, ao longo de sua história, tem-se caracterizado por ações improvisadas e casuísticas, refletindo precariamente o modelo vigente no país. Na prática, tais ações retratam posturas clientelistas e paternalistas impedindo o governo local de tratar globalmente e com uma visão de longo prazo o problema do Município. (PDMC, 1991, p. 10).

Sob esse aspecto, Pereira (2002) afirma que não há um histórico de uma cultura política dentre as classes sociais em Montes Claros, o que incorre numa deturpação do que seriam as obrigações políticas de seus representantes. Ao contrário, há uma constante subordinação dos interesses coletivos de bem-

comum aos interesses particulares. Dessa forma, o que poderia configurar-se enquanto um compromisso dos órgãos públicos com melhorias nas áreas sociais atua em favor do estabelecimento de acordos que priorizem os interesses individuais.

O aspecto clientelista da estrutura política da cidade de Montes Claros apresenta uma relação fundamentada na troca de favores onde há concessão de benefícios públicos por apoio político. Segundo Pereira (2002, p. 93) é possível evidenciar que o clientelismo praticado na cidade tem determinação histórico-política específica que se desenvolveu a partir das relações do coronelismo que foi um conjunto de “relações sociais e políticas estabelecidas em Montes Claros nos anos 40 e 50”, marcadas “pela dependência mútua entre seus agentes, pela prática do favor e dos compromissos” (PEREIRA, 2002, p. 93). Ainda sobre o coronelismo:

A Análise dessas relações estabelecidas entre população e as lideranças locais e destas com as instâncias superiores do setor público, revela um modelo político coronelista, marcado pela sobreposição de valores e interesses individuais sobre o público, materializados nos favores pessoais, no mandonismo e no alijamento da possibilidade de livre expressão política da população. (PEREIRA, 2002, p. 23).

Nesse processo de privilégios, é dado prioridade às necessidades particulares contra a satisfação de uma necessidade coletiva, compondo uma relação de favores. Pereira (2002) afirma que a população nesse aspecto, não é totalmente passiva, tendo em vista que ela é colaboradora desse processo como parte ativa que “ora resistindo, ora concordando, negando ou assimilando o discurso dominante” permite a construção da política local. (PEREIRA, 2002, p. 147).

O PDMC considera como importante fator metodológico repensar o processo de planejamento urbano em Montes Claros e os fatores políticos e econômicos que o influenciam, a fim de questionar os modelos de instrumentalização das propostas até então praticados. Sob esse aspecto, destaca-se a contaminação dos planos, projetos e programas pela centralização e pelo autoritarismo que foi típico da política urbana desenvolvida nacionalmente no período militar.

É possível verificar de um lado, os ideais de integração nacional e regional presentes nos planos de desenvolvimento nacional I e II. Mas de outro, verificase um caráter inflexível e centralizador que levou a uma falta de articulação entre os próprios órgãos públicos do âmbito nacional, estadual e municipal. Se, por um lado, havia planos e instrumentos técnicos de ação para implementar as propostas, por outro, a política centralizadora, e no caso de Montes Claros com aspectos desviantes como o clientelismo, impedia um processo de planejamento que permitisse a efetividade das próprias políticas que tinham como instrumento de intervenção no espaço os planos.

A partir do PDMC, permitiu-se questionar modelos puramente técnicos, como o I Plano Diretor (1970) e identificar suas principais deficiências no âmbito político e econômico, a considerar a própria falta de recursos que também prejudicou a implementação das ações. Ressalta-se também, as críticas ao PECPM (1980), que apesar de ter sido uma exceção dentre os projetos que não contaram com recursos para a sua elaboração, determinou a sociedade como entrave ao desenvolvimento, sendo necessário assumir políticas públicas que pudessem relegá-la a locais onde sua concentração não oferecesse riscos ao sistema, mas que pudesse ser favorável. O que se destaca é a inoperância das propostas:

A experiência do Município de Montes Claros evidencia que tais propostas não correspondiam, efetivamente, a planos de governo, principalmente ao se considerar os seguintes aspectos: eram elaborados ao final das administrações, sem qualquer comprometimento do governo subsequente com as diretrizes básicas traçadas; eram voltados, basicamente, para o ordenamento físico da cidade, não existindo uma concepção integrada meio urbano e rural do município como um todo - ; eram concebidos a partir das regras definidas pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e não pela constatação local da necessidade de ações planejadas, capazes de conduzir o processo de desenvolvimento do Município e se consubstanciar num plano de ação governamental. (...)

Deve-se ainda destacar que a implementação das ações previstas foram, em sua maioria, prejudicada pela falta de condição do Município, principalmente no que se refere à inexistência de recursos destinados a tal fim. Exceção ocorreu no caso do Projeto Especial Cidades de Porte Médio – PECPM que desde a sua elaboração já dispunha de recursos necessários à sua implementação (...). (PDMC, 1991, p. 11).

O PDMC possibilitou a identificação de obstáculos que já se configuravam frente ao desenvolvimento de suas propostas, importante instrumento metodológico para a sua implementação. O Plano agrupou quatro tipos básicos de obstáculos estruturais e a partir dessa identificação buscou definir estratégias flexíveis a fim de considerar Montes Claros no seu contexto regional.

De um lado, há entraves econômicos, que limitam a capacidade da economia do Município em prover empregos e renda suficientes para um contingente significativo da população ativa. De outro, há impedimentos físicos, que se referem fundamentalmente, à inadequação da atual infraestrutura. Em terceiro lugar, há dificuldades institucionais que limitam a capacidade de intervenção da Prefeitura Municipal, na condução do processo de desenvolvimento. E por último, a necessidade de se viabilizar um desenvolvimento regional integrador das potencialidades municipais existentes. (PDMC, 1991, p. 15).

Destaca-se desse grupo o terceiro e quarto nível que correspondem aos fatores políticos de atuação do governo local e de participação da população no processo que de fato alcance a finalidade do Plano, considerar os interesses de toda a população. Objetivos que segundo o terceiro nível, precisarão ultrapassar as barreiras impostas pela prática política com a coisa pública até então construída na cidade:

(...) as limitações da capacidade de intervenção da administração municipal, fundamentada pelos seus formatos e desempenho organizacional, expressam a inadequação para uma cidade dinâmica como Montes Claros, mostrando-se, portanto, insuficiente. O jogo político, com pressões e paixões cambiantes, deixou como saldo uma instituição aberta e perpassada pelo interesse das clientelistas, mais eficaz para decidir caso a caso, que para atuar em perspectiva em longo prazo. (PDMC, 1991, p. 16).

E, de acordo com o quarto nível, a implantação efetiva de um processo promotor do desenvolvimento se consolida com a prevalência do interesse público, a transparência no seu tratamento e a participação da comunidade local:

Isto quer dizer, institucionalização de processo de planejamento efetivamente participativo e democrático, com consultas, diálogos e definições com a população e instituições

da cidade, como forma de promover a descentralização de poder e garantir a democratização da sociedade a conquista da cidadania e a equitativa distribuição de benefícios, oriundos do desenvolvimento sócio-cultural, econômico e político do Município. (PDMC, 1991, p. 16).

O desenvolvimento de um processo mais flexível e que abarque o conteúdo social, inclusive, viabilize identificar os principais entraves ao processo é um dos fundamentos democráticos reconhecidos no Plano. O novo cenário de discussão sobre as políticas urbanas permite identificar no inicial processo de planejamento voltado para elementos democráticos e participativos as possíveis e reais dificuldades para o seu desenvolvimento. Entretanto, a que se destacar a reconfiguração institucional que legitima esse novo processo e possibilita a implementação das propostas de perspectivas urbanas voltadas para a integração e a universalidade dos seus diversos aspectos constituintes.

Uma estratégia de intervenção efetiva, que seja capaz de transformar o quadro atual do desenvolvimento de Montes Claros, deve ser flexível e multifacetada, pois são específicos e complexos os potenciais e os obstáculos que a cidade possui, havendo, entretanto, dois campos básicos de atuação. De um lado, é necessário imprimir nova fase ao processo de desenvolvimento, hoje excludente e problemático, de outro, elevar a qualidade de vida da população, pois a apropriação de renda que se pretende, deve ocorrer dentro de condições satisfatórias de vivência urbana e social, sem o que, se perderia a intenção de alcance distributivo de toda a concepção do plano capaz de descentralizar a propriedade dos fatores produtivos e dar condições ao trabalhador de produzir o desenvolvimento municipal e dele participar. (PDMC, 1991, p. 15).

O Plano demonstra a importância de promover um contexto político-participativo, não só para institucionalizar as propostas do período, mas para possibilitar a construção de um novo processo, em longo prazo, que contemple novas perspectivas no planejamento urbano. Entretanto, ressaltam-se as dificuldades já apontadas para a implantação das propostas que busque ideais democráticos e amplos.

Considerar os contrapontos não somente como obstáculos ao processo, mas também, evidenciar que a sua própria identificação já se faz como um importante elemento metodológico na construção das propostas. Dessa forma, o PDMC nos anos de 1990 tornou-se para Montes Claros um marco da

possibilidade de um planejamento voltado para o desenvolvimento sócio-espacial, apesar do reconhecimento de entraves ao processo, como verificado.

3. 5 Discussões atuais sobre Montes Claros

O planejamento urbano, da maneira como vem sendo orientado, pela aplicação de planos, projetos e instrumentos urbanísticos pressupõe uma característica segmentada sem a preocupação em integrar as dimensões sociais e culturais, influenciadas por uma perspectiva urbana técnico-racional. Nesse contexto, os planos de desenvolvimento para Montes Claros mostraram corresponder aos ideais modernos como é o caso da busca pelo embelezamento da cidade. Esse aspecto pode ser evidenciado na fala do Entrevistado 2, sobre uma obra de reforma realizada no ginásio esportivo de Montes Claros:

[...] terá a re-inauguração do ginásio poliesportivo. Em frente, existe uma área urbana que é uma rotatória, nessa rotatória, olha, está sendo edificada uma praça agora, e isso, é com a necessidade exigida pelo prefeito. “Eu quero reformar lá, mas eu quero ter uma coisa bonita na frente”, para que possa chamar a atenção e interagir com o ginásio. Não só o ginásio inaugurado, não só o ginásio reestruturado, mas alguma coisa ao lado também.

A proposta de ordenar, embelezar e sanear foi difundida como uma doutrina onde esses pressupostos eram tidos como inquestionáveis e imprescindíveis ao processo de desenvolvimento urbano. Montes Claros como uma cidade caracterizada pela materialização das contradições de suas relações sociais correspondeu às diretrizes do urbanismo progressista, tendo como conseqüências, os impactos de um processo que em nome da “ordem” destituiu a cidade de seu próprio conteúdo e significado.

(...) do ponto de vista do racionalismo tecnicista, o resultado imediato dos processos examinados representa apenas um caos. Na “realidade” que eles observam de modo crítico – subúrbios e tecido urbano e núcleos subsistentes – esses racionalistas não reconhecem as condições de sua própria existência. É apenas diante deles que a contradição é desordem. (LEFEBVRE, 2001, p. 23).

Na medida em que os planos de ação são pensados para intervir numa realidade na contramão de seus significados eles constituem-se em políticas

públicas ineficientes. As estratégias que não reconhecem a diversidade não são capazes de focalizar a finalidade preponderante num processo de desenvolvimento, a sociedade. A sociedade que pressupõe diferentes aspectos precisa ser considerada em sua mais essencial característica, as divergências entre os seus interesses, pois configura elementos importantes como o processo de constante mudança.

Ao assumir fundamentos puramente ordenadores do espaço a população é excluída da cidade e relegada aos espaços destinados à sua ocupação, desconsiderando sua real importância nesse processo, em favor da prevalência das necessidades funcionais de uma cidade. Ao funcional, reconhecem-se em primeira instância, as áreas destinadas ao desenvolvimento de cada setor o que é pensado sobre o pressuposto de garantir qualidade de vida à sociedade, no entanto, não é através e, nem a partir da população, que se percebeu ter sido determinado esses elementos de organização espacial, o que implica em não ser ela, a obter as vantagens que esse processo possa vir a expressar.

Apesar da nova configuração permitida pela Constituição Federal de 1988, bem como, os instrumentos da política urbana legitimados pelo Estatuto da Cidade de 2001 e mais ainda, a tentativa local de promoção participativa do planejamento com o PDMC, o contexto de Montes Claros, ainda não teve efetivas suas políticas de ação democrática em favor da população.

Podem ser evidenciados vários fatores como responsáveis por essa ineficiência, o que se remete à própria relação entre o governo local e a população. De acordo com o Entrevistado 2 a falta de organização e pressão popular incide em um processo constante de submissão dessa parcela aos desígnios do poder público e dos interesses particulares de alguns grupos:

(...) quando a população é organizada o lugar aonde elas vivem também se torna organizado. Elas conseguem fazer a pressão para que aquilo aconteça. Agora, fora isso a população não movimentando e vereadores não se movimentando é o prefeito é que tem que ver essas coisas e sobram pra ele as decisões em relação a isso. (Entrevistado 2).

A submissão do interesse ao público à decisão particular pode ser ainda percebida, na permissão da população em eleger um representante, como por

exemplo, da associação de moradores de bairros, e não acompanhá-lo na busca pelos benefícios o que na prática viabiliza outro tipo de deturpação dos interesses políticos. Pois, mesmo tendo sido adquirido o direito – seja a realização de uma obra – a ausência da participação ativa da população na luta pela aquisição, a leva a não se identificar com a obra construída, devido à inexistência de sua opinião no processo, levando a um não reconhecimento dos trabalhos realizados⁴⁴.

Quando apenas um ou dois se propõe a fazer com que determinado interesse aconteça sem que a população esteja de fato participando disso, os presidentes das associações podem manipular aquela população (...). Agora quando é partida a idéia de várias pessoas desse grupo, tendo lógico o seu representante, isso aí se torna muito válida. Quando é em termo de politicagem é muito difícil ter uma resposta positiva para aquele local. Porque às vezes o manipulador joga falando que o bairro precisa é de certa coisa, a prefeitura vai e faz só que a população não adere àquela praça ou aquele local social como fazendo parte dele. Então mesmo estando do lado eles vão procurar outro local porque aquela obra realizada naquele local não foi o que eles pediram, por exemplo, o que a maioria queria mesmo era uma quadra e não uma praça. Então há manipulação nesse caso. (...) Você tem que ter o bem querer da população e se você não tiver o bem querer da população você pode fazer o que você quiser naquele bairro, você pode pintar de ouro que a população não vai ter aquilo como uma coisa advinda de um pedido deles, mas a consulta popular é importantíssima. (Entrevistado 2).

Na realidade, é necessário atentar para as condições em que o processo de planejamento urbano ocorre e como é a orientação de seus instrumentos de intervenção urbana, que no caso de Montes Claros, ter evidenciado um caráter técnico-racional, em seus projetos nos períodos de 1970 ao início dos anos de 1990, coíbe a construção de um processo de fato participativo. Nesses projetos a participação ativa de grupos de técnicos compostos, sobretudo por engenheiros e arquitetos, compõe o modelo de desenvolvimento urbano construído em âmbito nacional, evidenciando que não há o interesse de englobar a população como um todo no processo.

⁴⁴ Sob esse aspecto, vale ressaltar a situação retratada por Jacobs (2000) que evidencia a insatisfação de uma comunidade com relação a uma obra construída em seu bairro. Foi construído um grande jardim, no entanto, não teve a aceitação dos moradores. Segundo os próprios moradores que não foram consultados com antecedência à realização da obra, aquele jardim de nada os valeria em comparação a outros benefícios como um restaurante ou uma banca de jornal que os atenderia melhor.

Segundo o Entrevistado 3, ainda no Plano Diretor de Montes Claros, aprovado em agosto de 2001, na administração do então prefeito Jairo Ataíde Vieira e que se encontra em vigor, não foi realizado um processo de sua elaboração com a participação ampla popular:

No Plano Diretor de 2001 foram feitas audiências, bem, ela foi um... ainda não estava em vigor o Estatuto da Cidade, o Estatuto da Cidade foi aprovado dois meses depois. Mas foi feito com a participação de entidades, com a AREA, a OAB participou de uma maneira mais discreta, mas participou, com a Associação dos Engenheiros Agrônomo, eles participaram também que é junto com a AREA, né, a Associação Comercial participou, de maneira discreta, mas participou. Não teve na elaboração do plano assim, uma participação da comunidade, uma participação direta, mas houve o envolvimento de algumas associações, aquelas que eram mais próximas da administração, mas de maneira discreta, agora de maneira mais intensiva teve a da AREA e dos Engenheiros Agrônomo, essas duas entidades participaram de uma maneira muito assim, muito ativa na elaboração do Plano Diretor de 2001.

Destaca-se que há necessidade de participação social, mas não são desenvolvidos mecanismos para a efetivação dessa proposta pelo próprio setor público, responsável pela construção articulada com os diversos segmentos da sociedade de planos diretores correspondentes às exigências do Estatuto da Cidade de 2001.

O Plano Diretor de 2001⁴⁵ foi elaborado com base no Plano Diretor de Belo Horizonte e como um instrumento de planejamento urbano, reflete uma tentativa de estabelecer propostas que se voltem para os aspectos sócio-culturais da cidade com prioridades ao benefício coletivo, apesar disso não ocorrer efetivamente. Da conceituação e dos objetivos:

Art. 1o. - O Plano Diretor do Município de Montes Claros é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano - sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo, objetivando o desenvolvimento sustentado do Município, tendo em vista as aspirações da coletividade - e de orientação da atuação do Poder Público e da iniciativa privada.

Art. 2o. - A política de desenvolvimento urbano tem por objetivo o ordenamento do Município e o cumprimento das funções sociais da propriedade, assegurando o bem-estar dos munícipes.

⁴⁵ Regulamentado pela Lei nº 2921 de 27 de agosto de 2001.

O aspecto social mesmo sendo mencionado como um dos aspectos importantes ainda não possui de fato uma relação com a aplicação das propostas. O Plano Diretor de 2001 não foi baseado em um diagnóstico que pudesse apresentar uma situação das condições objetivas reais da cidade e que traduziam suas necessidades naquele momento.

Apesar do que se prioriza na elaboração do Plano, propor novas medidas mais próximas do que se promovia a nível nacional, o processo não correspondeu ao exigido. O que na realidade não é contemplado nesse processo de construção é a determinação de que haja a participação de fato efetiva da comunidade, conforme legitima o Estatuto da Cidade de 2001, que teve sua aprovação posterior à regulamentação do Plano.

Os objetivos traçados pelo Plano Diretor de 2001 procuram se adequar às propostas que definem o ordenamento territorial como um dos pressupostos ao alcance do desenvolvimento urbano. Dessa maneira, são objetivos do Plano e compõem o artigo 3º:

- I - ordenar o pleno desenvolvimento do Município no plano social, adequando a ocupação e o uso do solo urbano à função social da propriedade;
- II - melhorar a qualidade de vida urbana, garantindo o bem-estar dos munícipes;
- III - promover a adequada distribuição dos contingentes populacionais, conciliando-a às diversas atividades urbanas instaladas;
- IV - promover a compatibilização da política urbana municipal com a estadual e a federal;
- VI - preservar, proteger e recuperar o meio ambiente e o patrimônio cultural, histórico, paisagístico, artístico e arqueológico municipal;
- VII - promover a integração e a complementaridade das atividades urbanas e rurais na região polarizada pelo Município - visando, dentre outros, à redução da migração para este, mediante o adequado planejamento do desenvolvimento regional.
- VIII – preservar e valorizar o patrimônio natural do município e proteger o meio ambiente através do controle do uso do solo urbano e rural.

Os fatores ligados ao desenvolvimento urbano e que estão assentados nas propostas para o ordenamento da ocupação e do uso do solo urbano procuram assegurar melhor qualidade de vida à população através do estabelecimento

de políticas que garantam infra-estrutura, emprego, moradia, saúde, educação e lazer, conforme estabelecido no artigo 4º:

- I - a utilização racional da infra-estrutura urbana;
- II - a descentralização das atividades urbanas, com a disseminação de bens, serviços e infra-estrutura no território urbano considerados os aspectos locais e regionais;
- III - o desenvolvimento econômico, orientado para a criação e a manutenção de empregos e rendas, mediante o incentivo à implantação e à manutenção de atividades que o promovam;
- IV - o acesso à moradia, mediante a oferta disciplinada do solo urbano;
- V - a justa distribuição dos custos e dos benefícios decorrentes dos investimentos públicos;
- VI - a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assegurado, quando de propriedade pública, o acesso a eles;
- VII - seu aproveitamento socialmente justo e ecologicamente equilibrado, mediante a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis;
- VIII - sua utilização de forma compatível com a segurança e a saúde dos usuários e dos vizinhos;
- IX - o atendimento das necessidades de saúde, educação, desenvolvimento social, abastecimento, esporte, lazer e turismo dos municípios, bem como do direito à livre expressão religiosa, nos termos da lei.

No Plano Diretor de 2001 é importante destacar a tentativa de uma proposta mais adequada ao contexto pós-1988, onde é considerada como elemento fundamental no processo de planejamento urbano, a função social da propriedade. Segundo o Plano o devido condicionamento da propriedade aos critérios de ordenamento territorial é um pressuposto ao desenvolvimento urbano, e deve corresponder, segundo o artigo 5º:

- I - o aproveitamento socialmente justo e racional do solo;
- II - a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, bem como a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente;
- III - o aproveitamento e a utilização compatíveis com a segurança e a saúde dos usuários e dos vizinhos.

Além das medidas voltadas para um conteúdo social, o Plano mantém a estruturação do espaço urbano a partir das definições das zonas urbanas, sua ocupação e as políticas setoriais. O que incide na predominância de relações espaciais já constituídas ao longo do desenvolvimento dos primeiros planos e

programas para a cidade, dificultando o ordenamento do espaço e o atendimento das necessidades sociais, dado o seu dinamismo.

A partir de 2000, principalmente, Montes Claros se verifica com o setor de serviços⁴⁶ em evidência e expansão. A realidade é caracterizada por uma forte difusão na área da saúde, do comércio e da educação, categorias que estimulam o processo migratório da atualidade. Na década de 1950 o motivo de atração dos habitantes dos distritos próximos – que se destacam pela intensa circulação, no entanto, a cidade atrai pessoas de diversos lugares do país – era o pólo industrial.

Atualmente, esse quadro pode ser configurado pela demanda das localidades vizinhas por atendimento na área da saúde – forte atração migratória em Montes Claros, pela precariedade do serviço nas demais cidades – pelo setor de comércio como responsável, em grande parte, pelo movimento populacional – tendo em vista o tipo de relação de Montes Claros com as cidades vizinhas que se define, contundente, pela procura do comércio da cidade – e, outra categoria de atração, pode ser evidenciada pela existência de diversos núcleos educacionais, que incentivam à formação de curso superior e profissionalizante em Montes Claros.

O fator apresentado pelo Plano Diretor de 2001 que tem como prioridade o benefício social revelados na prevalência do coletivo sobre o particular, tenta evidenciar seu caráter social, no entanto, entra em contradição com a realidade de Montes Claros. O processo de expansão urbana a partir de 2000, “tem se verificado um maior adensamento da área urbana de Montes Claros, com a ocupação dos vazios dentro da malha urbana”. (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 72), o que tem gerado novos tipos de segregação.

Segundo o Entrevistado 1, “quem precisa de está perto do trabalho é quem está localizado na periferia da cidade e não tem condição de pagar ônibus”. Devido à grande especulação imobiliária na área central, sobretudo voltada

⁴⁶ Segundo dados da FJP/CEI, Montes Claros teve 62,2% do seu Produto Interno Bruto – PIB, gerado pelo setor de serviços no ano de 2007.

para a comercialização, as pessoas com baixo poder de compra são remetidas às zonas periféricas.

A atividade imobiliária⁴⁷ é reconhecida, atualmente, como uma das atividades predominantes na cidade, mas a especulação que a envolve também é responsável pela segregação sócio-espacial. Diante disso, o espaço da cidade caracterizado por uma ocupação heterogênea, pela complexidade econômica e a diversidade social traduz novas formas de exclusão através de “uma nova segregação espacial, pois áreas com melhor qualidade ambiental se justapõem e contrapõem ao resto da cidade, onde vivem os pobres”. (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 61). Sobre isso:

A especulação imobiliária é um fator (des) ordenador do crescimento urbano, sendo responsável vazios urbanos e pela instalação de infra-estrutura, influenciando na valorização da área e, conseqüentemente, estabelecendo que grupos de pessoas vão habitar determinado espaço. (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 72).

Lefebvre (1976) afirma que o mercado imobiliário é uma aposta certa do capitalismo diante do crescimento das cidades e que a apropriação do espaço urbano por determinados grupos privilegiados política e economicamente refletem na constituição de relações que se resvalam em conflitos sociais devido à divergência dos interesses.

No basta con recordar, para explicar ese hecho, los fenómenos generales de urbanización, la extensión siempre creciente de las ciudades, los adelantos técnicos, etc. Hace falta explicar el cómo y el porqué el capitalismo ha tomado posesión del suelo, del espacio; de ahí la tendencia de lo que fue otrora lo inmobiliario, de ahora en adelante convertido en bienes muebles (construcciones, especulaciones), a convertirse en centro neurálgico dentro del capitalismo, por ser una industria nueva, menos sometida a trabas, saturaciones, dificultades de toda índole que frenan el desarrollo de las antiguas industrias. (LEFEBVRE, 1976, p. 100).

Segundo Lefebvre (1976) a influência de capitais no mercado imobiliário é muito grande, assim como os abusos especulativos que são favorecidos por determinações econômicas. Esse fator específico de caráter histórico favorece a contundente especulação imobiliária que passa a movimentar a lógica

⁴⁷ Segundo o site do Tribunal Regional Federal – Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais.

urbana, levando à emergência de novas formas de segregação. Essa resultante tem suas origens na concentração de terras preconizada por um sistema produtivo fundiário presente no período agroexportador do país e de Montes Claros, intensificando a marginalização social.

Uma tendência moderna difundida nas cidades e que pode ser agravante no processo de especulação imobiliária em Montes Claros, são os condomínios⁴⁸. A construção de condomínios para alojar as camadas mais ricas da sociedade é uma prática⁴⁹ comum na cidade e se justifica pela procura desse segmento, por espaços com maior privacidade e mais seguros.

Atualmente o caos urbano foi o grande articulador para que os condomínios viessem a ser bem sucedidos. Estimulados por fatores relativos aos problemas de trânsito, violência, poluição sonora e visual, ausência de áreas verdes e de lazer, especulação imobiliária e adequado planejamento urbano, cidadãos de nível econômico mais elevado, buscando por espaços mais diferenciados se aliaram a agentes imobiliários e criaram dentro das cidades os condomínios como solução particular de moradia. (SILVEIRA, 2006, p. 74).

O que deve ser destacado é que a prática de condomínios estimula o isolamento de um determinado grupo social detentor do poder econômico que passa a residir em áreas privilegiadas da cidade, resultando em um determinado tipo de segregação.

A prática de condomínio fechado de uso exclusivo resulta num tipo de segregação baseada na eleição de determinados espaços privilegiados. Estas áreas que abrigam os condomínios e conseqüentemente as propriedades nelas edificadas alcançam maior valorização econômica no mercado imobiliário se comparado às demais edificadas em outras áreas “comuns”. (SILVEIRA, 2006, p. 76).

⁴⁸ “Os condomínios são repletos de espaços de convívios ambientados em vastas áreas verdes e espaços de lazer edificados harmoniosamente com suntuosa arquitetura das residências ali projetadas. Concebidas a partir de modernas tecnologias construtivas, este isolamento cercado por muros com sistemas de segurança compostos por cercas elétricas e circuitos de câmeras de televisão instaladas ao longo de seu perímetro, vigiam constantemente o espaço e as pessoas”. (SILVEIRA, 2006, p. 75).

⁴⁹ “No início do século XX foram construídas as ‘Vilas Operárias’ como solução para o problema habitacional dos imigrantes italianos, portugueses e espanhóis, que chegaram ao Brasil para servirem como mão-de-obra durante a implantação do setor fabril e agricultura cafeeira nas metrópoles. Estas vilas podem ser vistas como pioneiras na prática de condomínios estabelecidos neste país.” (SILVEIRA, 2006, p. 73).

Nessa perspectiva, a apropriação do espaço urbano acontece seguindo pressupostos econômicos que delimitando seus interesses sob o espaço acabam por contribuir contundentemente para a constituição da forma urbana da cidade. O que é evidente é o caráter desagregador dessas relações que não tem a intenção de englobar as demandas de todas as camadas da sociedade no processo.

De acordo com o Entrevistado 1, “não há preocupação com o pobre da cidade”. Assim, os empresários organizam-se para atender a demanda da classe média de Montes Claros. Quem constrói – concretamente – são os grandes empresários, mas, efetivamente, a sociedade é parte ativa nas relações que abarcam esse processo, pois, ela é quem vive os efeitos desse determinado tipo de construção. Diante disso, segundo o Entrevistado 1, “a idéia que surgiu na cidade, nos últimos anos, como alternativa à elitização do espaço esteve voltada para um aumento do coeficiente de aproveitamento” que é um fator de incentivo às construtoras a direcionarem seus trabalhos à construção de imóveis populares, mais bem localizados e que tivessem baixo custo. No entanto, não é um processo preciso para o enfrentamento e, nem decisivo na solução do problema, conforme os apontamentos abaixo:

O pobre não pode morar no Ibituruna⁵⁰ [bairro nobre da cidade], é proibido, não tem jeito. Não é viável, mesmo porque ele não pode pagar por isso. E pensando sobre essa situação, surgiu então, uma idéia na época, da gente liberar, aumentar o coeficiente de aproveitamento para as empresas de construção e incorporadoras, com vistas a construção de imóveis populares, ou seja, você pode fazer um conjunto tal, de apartamento de luxo, e nós te damos x a mais de coeficiente de aproveitamento, que a gente reduz o coeficiente. E isso, é para você fazer mais, arranjamos o terreno e você faz coisa popular, aqui nessa área nobre, com apartamentos pequenos, pelo menos para aquelas pessoas que queiram morar aqui. [...] trabalhar isso pra juntar mais as

⁵⁰ Segundo Leite e Pereira (2008) a região oeste de Montes Claros, da qual faz parte o bairro Ibituruna, é ocupada desde a década de 1980, por uma população de maior poder aquisitivo, “tornando esse bairro em uma das áreas de maior renda da cidade” (p. 69).

peessoas, porque o preconceito é um negócio que é pesado. Mas, são questões difíceis de trabalhar porque a própria sociedade tem preconceito. O preconceito não é uma coisa só da pessoa que sofre ou daquela que pratica. A vítima do preconceito também é preconceituosa. Um sujeito que não tem carro e tem uma bicicleta pensa, “ah, eu não vou posso ficar no meio dessa turma, eu tenho que ir pro meu canto”. E, isso acontece com quem não quer ir pra um bairro que acha não combinar com ele e com quem não quer receber uma população, que acha não combinar com seu bairro. Então tem que mudar isso, porque dentro dessa perspectiva é difícil trabalhar. (Entrevistado 1).

Programas e projetos têm sido desenvolvidos na cidade a fim de minimizar o impacto da marginalização social conferida à população das periferias devido ao crescimento desordenado e agravada pela especulação imobiliária. Alguns exemplos podem ser citados como o programa Montes Claros Legal criado em janeiro de 2000 (regulamentado pela Lei Municipal nº 2809), o programa Habitar Brasil/BID HBB iniciado em Montes Claros no ano de 2002 e o Programa Minha Casa, criado pela Prefeitura Municipal de Montes Claros em 2006. Esses programas têm por objetivos, respectivamente, a concessão de posse de imóvel, a urbanização de assentamentos precários e a regularização fundiária, voltados para a promoção do direito à moradia e moradias dignas à população de baixa renda, sobretudo, moradores das áreas periféricas.

Nos programas é possível perceber a tentativa de estabelecimento da função social da propriedade e, em específico no Programa Minha Casa, a utilização de instrumentos jurídicos⁵¹ para a regularização fundiária, prevista no artigo 183 da CF de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade de 2001.

⁵¹ Fonte: Programa Minha Casa.

“4.1 Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM)

É utilizada para regularizar áreas ocupadas por população de baixa renda de propriedade do poder público. Os moradores devem comprovar que moram a mais de cinco anos em terreno público urbano, de até 250 m² no máximo, até junho de 2001, utiliza-lo para fins de moradia, não possuir outro imóvel, urbano ou rural. Além disso, não pode haver ação judicial do poder público pedindo a desocupação da área. A Concessão Especial para fins de Moradia poderá ser concedida de forma coletiva. Previsão legal: Na Constituição Federal Previsão: artigo 183, parágrafo 1º da CF. Na medida provisória nº: 2.220/01.”

No ano de 2008, foi construído um projeto denominado “Projeto de Trabalho Técnico Social: Vila Mauricéia”, de iniciativa da Prefeitura Municipal de Montes Claros, a fim de promover “a reabilitação urbana do assentamento Mauricéia”⁵². Esse projeto ainda não foi iniciado, mas evidencia um processo continuado de tentativas de estabelecimento de políticas de intervenção urbana que possam assegurar um desenvolvimento urbano mais próximo de uma construção que atenda aos aspectos sociais em contrapartida ao processo segmentado que vem ocorrendo.

No Plano Diretor em vigor são evidenciados nas propostas para o desenvolvimento urbano, objetivos estratégicos que visam dar suporte à melhoria de moradias e condições de vida nas favelas de Montes Claros. Dispõe do artigo 6º e 7º estabelecidos, alguns dos seguintes fatores para a melhoria das condições de vida dos moradores da cidade e da promoção ao desenvolvimento urbano:

Art. 6º

V - a alta concentração demográfica em favelas e em conjuntos residenciais não regularizados, desprovidos de infra-estrutura de saneamento básico;

VI - a alta concentração demográfica em áreas de risco potencial ou inadequadas para o uso habitacional;

Art. 7º

VI - o controle do adensamento habitacional, segundo as condições geológicas e a capacidade da infra-estrutura urbana das diversas áreas;

VII - a regularização fundiária, a melhoria das moradias e a urbanização das vilas e favelas, inclusive por meio de programas que possibilitem sua verticalização;

VIII - o aumento da oferta de moradias de interesse social.

⁵² Fonte: Projeto de Trabalho Técnico Social: Vila Mauricéia.

“O assentamento Vila Mauricéia situa-se na região noroeste do município de Montes Claros. Sua principal característica é estar, em grande parte de sua área sobre linhas de transmissão de energia elétrica da CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais- próxima a uma subestação de energia. A Vila ocupa uma área de cerca de 5,7 hectares e é circundada por bairros de classe média e média alta, como Panorama, Jardim Panorama, Panorama II e Ibituruna. Além das faixas de domínio ocupadas, fazem parte da Vila alguns lotes particulares ocupados próximos a subestação da CEMIG e outros no bairro Ibituruna. Como todo Assentamento dessa natureza, Mauricéia apresenta especificidades sociais ligadas a sua história, sua formação social, origem de seus moradores e à inserção do assentamento na cidade”.

O processo de planejamento urbano conta com instrumentos de intervenção no Plano Diretor de 2001 que caracterizam a difícil tarefa de integração das propostas, segundo os Entrevistados 2 e 3, envolve ainda o aspecto burocrático e organizacional que desarticulados, também tornam-se um entrave ao processo. Diante do imediatismo das práticas o fomento de políticas que possam solucionar os problemas urbanos em caráter simultâneo ao processo de desenvolvimento, é complexo. Sobre isso:

Qualquer plano ou um projeto ele deve ter uma sequência administrativa para que ele seja implantado e eu inclusive aprendi com o tempo que eu trabalhei na prefeitura que qualquer ação que você queira fazer ou um projeto de governo, o prefeito deve fazer nos primeiros anos porque a partir do terceiro ano já fica praticamente impossível e ele perde a eficácia, porque as questões políticas envolvem e afetam muito as questões do planejamento e muitas vezes isso torna um empecilho, torna um entrave ao prosseguimento ou a consecução dos objetivos. (Entrevistado 3).

O governo, às vezes o desenvolvimento das áreas urbanas, perde com a passagem de um governo para outro. O lado político disso atrapalha um pouco porque saem pessoas que já conhecem o serviço e depois entram pessoas que não conhecem ainda o serviço, como é a execução do serviço, planejamento, execução, a logística de encaminhar os materiais, então, a nível de continuidade o serviço perde. (Entrevistado 2).

Sob esse aspecto, o governo local também pode optar por adotar uma postura que vise definir maneiras e fundamentar propostas baseadas em métodos já utilizados em outras localidades, a fim de operacionalizar e otimizar as intervenções sobre o espaço urbano que contam com ações de curto prazo para implementação, constituindo-se sob o imediatismo. A adoção de medidas dessa natureza acaba se traduzindo como uma tarefa difícil que pode apresentar divergências de opiniões no processo de decisão, e contradições, no que se refere aos interesses que nem sempre condizem com a realidade do local.

Os Entrevistados 1 e 3, divergem sobre essa discussão que no contexto de Montes Claros representa a contratação de um Escritório de outro estado, especialista em planejamento urbano, para orientar o processo da cidade. O Entrevistado 1 fala da preocupação de Montes Claros receber em 2009, dois

técnicos de outro estado para que repensem o Plano Diretor e o trânsito na cidade. Segundo ele, essa preocupação é por acreditar que “são profissionais que desconhecem à realidade local, e podem apresentar uma dificuldade de comunicação entre os técnicos de fora com os técnicos da cidade, incidindo em um processo que não envolva de fato, as necessidades da cidade”, portanto, que se configure como uma experiência incoerente deixando efeitos sobre a população.

Enquanto um dos entrevistados se mostra contra esse tipo de proposta (Entrevistado 1), o outro se mostra totalmente a favor (Entrevistado 3), conforme a fala que se segue:

No caso do papel do técnico, a prefeitura tem os técnicos dela que são praticamente os mentores e os executores das ações do governo municipal relativa àquelas diretrizes já previamente traçadas ou desenvolvidas na gestão. Normalmente, o que ocorre é que os municípios precisam se valer de outros recursos e outros conhecimentos, aí o que que ela faz, ela licita um determinado projeto para implantar determinadas obras que ela pretende ou definir programas que ela pretende. Vou te dar um outro exemplo, no ano passado, 2009, a prefeitura fez um contrato com um escritório de fora. Então, o município pode se valer da experiência de escritórios, de empresas para esse fim e os técnicos, da prefeitura dá suporte e informações técnicas necessárias ao desenvolvimento desses projetos. Esse contrato com o escritório, ele é um avanço, ele vai apresentar uma série de propostas para ações na área central, eu sempre falo ações porque dá certa direção, ações pro transporte, pro trânsito da cidade, onde é que Montes Claros tem os problemas mais sérios de circulação, então você vai apresentar essas propostas e essas propostas vão ser traduzidas em projetos, então, quer dizer o município tá preocupado e tanto é que contratou um dos melhores escritórios do Brasil, e inclusive ele tem contratos internacionais, ele não se envolve com projetos só aqui no Brasil. Esse contrato ainda está em andamento, a prefeitura já recebeu alguns relatórios, né... e ações que eles estão fazendo e projetos e possivelmente, possivelmente não, seguramente essas propostas serão traduzidas em projetos, então depois tem que fazer o quê... tem que fazer o projeto. (Entrevistado 3).

Isso de fato comprova que “existem muitos interesses e eles são contraditórios” (Entrevistado 1) e que há uma dificuldade explícita em tomar decisões sobre os projetos e planos de desenvolvimento do espaço urbano devido “a quantidade de pessoas ligadas à comissão que decide sobre isso” (Entrevistado 1). Diante disso, o Entrevistado 1 que sugere como solução para as diversas opiniões,

atentar para a construção de um projeto que “parta de uma demanda, de uma necessidade e que se ressalte o comprometimento do espaço nesse projeto, sobretudo, que priorize a participação da comunidade para que possa decidir junto aos técnicos”.

Quanto a participação da comunidade nos processos de planejamento do espaço os Entrevistados 1 e 3 concordam que ela deva ser prioridade. Sobre isso o Entrevistado 3, declara que:

não se pode achar que a comunidade não tem o conhecimento e nem condições de opinar numa coisa que é dela, de como fazer uma rua, de como fazer uma escola, de como fazer um posto de saúde, de como deve uma comunidade se organizar e pedir aquilo que ela precisa.

No entanto, a postura apresentada pelo Entrevistado 1 diverge no aspecto que define como deve ser essa participação, evidenciando um condicionamento da participação social que segundo ele para que ela ocorra é necessário “qualificar a população para o processo de planejamento, para que ela saiba escolher direito”. Pode-se destacar a possibilidade de uma participação que ocorra somente para legitimar o processo de acordo com as exigências legais e que não permita à população expressar suas reais necessidades que partam efetivamente dela.

O objetivo do Orçamento Participativo, implementado em Montes Claros pelo poder público local, no período de 2005 a 2008, era estimular a participação social no processo que define como as obras, os projetos da cidade deveriam ocorrer. A proposta era de que as obras do O. P. fossem realizadas prioritariamente, mas sua execução estava submetida a uma seleção por prioridades 1, 2 e 3, com base na viabilidade técnica e nos recursos disponíveis para a sua execução, o que acaba por evidenciar um condicionamento para o atendimento de forma ampla.

Diante disso, a viabilidade da execução de determinada obra estava condicionada mais a prioridade estabelecida pelos técnicos que à vontade popular, levando que algumas delas não fossem executadas por não pertencer à ordem de prioridades determinada. Nesse sentido, a sociedade é mobilizada,

mas não há uma efetividade nessas relações já que o processo não teve sua execução plena. Isso evidencia certa fragilidade no processo participativo mesmo que ele tenha sido viabilizado, fazendo com que as justificativas simplistas, como a responsabilização do descrédito do projeto, recaísse sobre a própria sociedade, dada como leiga e incapaz de participar do processo de planejamento.

“O Plano Diretor tem que tentar achar a vocação da cidade”. (Entrevistado 1). Para que isso possa acontecer é necessário viabilizar processos realmente participativos e que promovam coerentemente a articulação das propostas apresentadas. Sob esse aspecto, um grande desafio do planejamento urbano que deve ser destacado diante dessas questões é lidar com as contradições, os diversos interesses e o dinamismo social. Planejar em consonância com as diversidades sócio-culturais e os impactos do sistema político-econômico sob a sociedade em transformação deve ser considerado no processo.

Corroborando com a realidade das cidades brasileiras, a possibilidade do desenvolvimento de uma perspectiva de planejar a cidade voltada para um processo amplo e democrático, também encontra dificuldades em Montes Claros. A proposta de um planejamento voltado para uma perspectiva democrática, assim como a exemplo do cenário nacional, envolve diversos interesses políticos e econômicos. Esses aspectos, que na maioria das vezes se enquadram em interesses particulares, são predominantes no contexto do planejamento urbano dificultando a realização de um processo pautado no interesse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento urbano, como política pública estruturada a partir do conceito de ordenamento territorial, delimita ações que interferem na organização social do espaço. Tendo sido influenciado por um ideal urbanístico reflete três aspectos que estão imbuídos no processo. O aspecto ideológico, enquanto instrumento de dominação, o utópico, pela categoria de modelos urbanos a ser seguido e o doutrinário, devido à obrigatoriedade de sua difusão. O esforço de organização das cidades pressupõe a aplicação de instrumentos institucionais de uso e controle de ocupação do solo. Esse processo, em geral, resulta numa apropriação desigual do espaço urbano, tendo em vista interesses antagônicos presentes na sociedade.

O espaço social é marcado pela combinação das verticalidades – ações estratégicas – com as horizontalidades – relações sociais locais – constituindo um território, através das transformações ocasionadas pelo encontro desses elementos que se materializam dando origem a uma nova realidade. Essa realidade é a síntese do desenvolvimento de um espaço urbano alvo de ações estratégicas e táticas que não se definem puramente em si, revelando desdobramentos que se caracterizam de acordo o encontro do contexto específico – a cidade – com as políticas globais direcionadas – os planos de intervenção política.

Montes Claros é uma cidade de origem espontânea, mas a configuração de seu desenvolvimento urbano não pode ser apresentada como um contexto puramente voluntário. A inserção da cidade, pelas propostas nacionais, no processo de modernização do espaço urbano, inferiu em ações políticas que determinaram intervenções precisas na estrutura urbana de Montes Claros.

A ocupação, expansão e a potencialização do tecido urbano na cidade consolidaram Montes Claros como um núcleo urbano. Estruturada em correspondência à proposta de involução metropolitana difundida no país, no II Plano Nacional de Desenvolvimento, a fim de configurá-la como um novo pólo de atração demográfica através do redirecionamento dos serviços e

investimentos para a cidade, Montes Claros foi determinada como um pólo de serviços urbanos.

A questão contraditória foi a falta de infra-estrutura, articulação nas políticas desenvolvidas na cidade e o desencontro dos propósitos nacionais com os acontecimentos gerados pelas políticas urbanas aplicadas. Como centro de atração populacional e industrial, Montes Claros teve um crescimento desordenado, refletindo na construção de espaços ilegais para fins de moradia com o crescente processo de periferização na cidade, de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Esse processo gerou problemas estruturais e conjunturais na cidade, pelo aumento do desemprego, da marginalidade diante de um processo excludente que se verificava intensificado pela constituição de relações espaciais cada vez mais segregadas. Devido à intervenção no ordenamento do espaço caracterizado pela ação do setor público e setor privado, a expropriação dos direitos à cidade de uma grande parte da população, se apresenta pela destinação dessa camada a constituir moradias nos lugares mais precários da cidade, longe de seus locais de trabalho, com dificuldade de transporte e de acesso aos serviços públicos de saúde e educação.

Nesse sentido, as três formas de segregação discutidas por Lefebvre (2001), podem ser observadas em Montes Claros. Sob o aspecto ecológico, onde se identifica a constituição de favelas na cidade, sobretudo, a partir dos anos de 1980. De acordo com o aspecto formal, onde há uma destituição do significado da cidade enquanto o espaço das contradições devido o caráter normativo presente na maioria das políticas que se destinaram ao tratamento das relações urbanas. E na forma de segregação sociológica, pela ampliação da divisão da sociedade por níveis de vida, de renda, por questões culturais representados pelos diversos grupos das camadas sociais que criam sua própria identidade e em alguns contextos, apresentam determinadas relações discriminatórias.

Pode-se considerar Montes Claros como uma cidade que teve planejamento, tendo em vista as decisões políticas sob o espaço urbano que se configuraram

em planos e projetos que interferiram na sua estrutura urbana. Essa orientação foi dada pelos planos de desenvolvimento urbano nacional que inseriram a cidade nas estratégias regionais, através da exigência de elaboração pela cidade, de planos diretores e projetos voltados para o diagnóstico dos problemas setoriais. Assim, as atividades do “planejar” estão configuradas na implantação de ações políticas que visavam baseadas na organização territorial, aplicarem diretrizes que materializasse as propostas nacionais de controle, do uso e da ocupação do espaço urbano.

O I Plano Diretor da cidade de 1970 é uma proposta de ordenamento territorial sob os pressupostos até então considerados modernos e uma exigência do contexto nacional de que as cidades elaborassem seu plano diretor. Nesse contexto, o plano diretor é adotado como a ação planejada da cidade. Com isso, o planejamento urbano acaba sendo identificado como parte integrante nas ações políticas das administrações públicas, nacional e regional.

O plano diretor supõe uma inviabilidade nos objetivos a serem alcançados através de suas ações, pois, se configura, tecnicamente, insuficiente para contemplar a diversidade dos aspectos que constituem o espaço urbano. Diante disso, sua função prática é direcionada somente a um ou, outro setor, e não de maneira realmente integrada e articulada, como sugere um amplo processo de planejamento urbano.

O planejamento urbano, reduzido aos instrumentos urbanísticos, como ocorre em Montes Claros, ao ser considerado como um plano diretor ou como um instrumento de política urbana, não contempla a complexidade que caracteriza a sociedade urbana. Essa imprecisão conceitual leva à adoção prática de um modelo de planejamento segmentado.

Há uma continuidade na prática institucional de planejamento urbano em Montes Claros, a partir de instrumentos urbanísticos e projetos de intervenção urbana. O PECPM representou a manutenção das operações de planejamento verticalizadas na cidade, nos anos de 1980, compondo a proposta a nível nacional de setorialização das políticas sociais.

O que não se verificou ainda foi a efetividade das intenções de ampliar as perspectivas de aceção do planejamento urbano, concebidas no PDMC, de 1991. Apresentando para a cidade a possibilidade de inserir a participação social e a configuração democrática com novas propostas participativas de planejamento, o Plano, que se embasou por um discurso participativo, não foi o suficiente para viabilizar experiências urbanas concretamente democráticas.

O Plano Diretor de 2001 foi elaborado focado nas exigências nacionais, buscando abordar o contexto da cidade de maneira a contemplar a problemática urbana, mas, ainda não pode ser considerado um instrumento que corresponda efetivamente a um planejamento baseado em interesses sociais. O Plano está de acordo com os propósitos técnicos, compondo um ideal de relações urbanas concebidas a partir de uma leitura de especialistas (técnicos-urbanistas) da cidade.

Assim, o papel do planejamento urbano em Montes Claros é caracterizado pela dicotomia, de um lado, tem respaldo institucional, para desenvolver experiências urbanas com ênfase em processos participativos. De outro lado, o planejamento tem significado enquanto conceito e prática voltados para os aspectos puramente técnicos e instrumentalizados em ações políticas restritas, coibindo o desenvolvimento amplo das propostas democráticas. O que apresenta dificuldades de implementação, pela categoria segmentada com a qual o planejamento urbano é configurado.

A característica funcional do planejamento urbano em Montes Claros é correspondente ao cenário nacional, no âmbito do tratamento das relações urbanas, composta por aspectos técnicos no tratamento das políticas setoriais. Resultando na aplicação de ações estratégicas que condicionam a dominação do espaço urbano por interesses economicamente, e até historicamente, hegemônicos. Esses interesses são predominantes no processo de ocupação e apropriação do espaço urbano, em detrimento dos aspectos amplos que se configurariam no atendimento dos interesses sociais na cidade, possíveis através de um processo de planejamento urbano democrático.

REFERÊNCIAS:

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Regularização Fundiária**. Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Celso Santos Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro e Denise de Campos Gouveia – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2ª Edição/Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND I: 1972-74**. Lei 5727, de dezembro de 1971. Brasília: República Federativa do Brasil, 1971.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND II: 1975-1979**. Lei 6151, de dezembro de 1974. Brasília: República Federativa do Brasil, 1974.

BRUNA, Gilda Collet (org.). Questões de organização do espaço regional. São Paulo: Novel/EDUSP, 1983. P. 5-23.

CASTEL, Robert. Classes Sociais, Desigualdades Sociais, Exclusão Social. In: BALSÀ, Cassimiro; BONETI, Lindomar Wessler; SOULET, Marc-Henry. **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional**. Ijuí: Unijuí, 2006.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo: Utopias e Realidades, uma Antologia**. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1979.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA - CONFEA. Lei nº 5194 de 24 de dezembro de 1966 que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.confea.org.br/normativos>>.

CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA-MG. Disponível em: <<http://www.crea-mg.org.br>>.

COSTA, Geraldo Magela. Prática e ensino em planejamento (urbano) no Brasil: da “velha” compreensividade multidisciplinar à abordagem transdisciplinar. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Planejamento**

Urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2008.

COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. (org.). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas.** Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2008.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1975, 1ª Edição.

FORACCHI, Marialice Mencarini. (org.). **Sociologia do Conhecimento.** São Paulo: Ática, 1982.

FREITAS, Jeanne Marie Ferreira. A abordagem espaço-temporal e suas relações com o planejamento urbano. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. (org.). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas.** Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. **PIB dos Municípios de Minas Gerais 2007.** Disponível em: <
http://www.fjp.gov.br/index.php/component/docman/doc_download/248-informativo-cei-pib-dos-municipios-de-minas-gerais-2007>.

_____. **Projeto Especial Cidade de Porte Médio: sub-projeto de Montes Claros de 1980.** Disponível em:
<http://www.bibliotecavirtual.mg.gov.br/consulta/consultadetalhedocumento.php?icoddocumento=42003>.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GOLDENSTEIN, Lídia. **Repensando a dependência.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, p. 23-55.

GOMES, Fernanda Silva. **Discursos contemporâneos sobre Montes Claros: (re) estruturação urbanas e novas articulações urbano-regionais. Dissertação de Mestrado,** defendida no Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais: Montes Claros, 2007.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social.** Trad. Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, dezembro de 1998. p.181-274.

IANNI, Otávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1977, 2ª Edição.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico de 2000.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>>.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN. **Carta de Atenas** – CIAM – novembro de 1933. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaSecao.do?id=12372&retorno=paginaLegislacao>.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. Trad. Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAWÉ, Paul-Henry Chombart de. A organização social no meio urbano. In: VELHO, Otávio Guilherme. **O Fenômeno Urbano**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

LEFEBVRE, Henri. **Espacio Y Política: El Derecho A La Ciudad, II**. Ediciones Península, 1976. p.89-126.

_____. **Espacio y Política**. Trad. Margarida Maria de Andrade; Sérgio Martins (do original: Espace et politique. Paris: Editions Anthropos, 1972). Primeira versão: fev. abr. 2003.

_____. **De Lo Rural a Lo Urbano**. Madri (Espanha): Ediciones Península, 1982. p.195-203.

_____. **O Direito à Cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, Marcos Esdras; PEREIRA, Anete Marília. **Metamorfose do espaço intra-urbano de Montes Claros/MG**. Montes Claros: Editora Unimontes, 2008.

LEITE, Marcos Esdras; **Diagnóstico sócio-econômico das aglomerações subnormais da cidade de Montes Claros**. Montes Claros, 2007.

MARICATO, E. **Brasil 2000: qual planejamento urbano?**. Cadernos IPPUR (1 e 2), jan/dez 1997, p .113-130.

MACHADO, Denise Barcellos Pinheiro. (org.). **Sobre Urbanismo**. Rio de Janeiro: Viana & Mosley: Ed. PROURB, 2006, p.1-102.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2008.

MONTES CLAROS. Arquivo Câmara Municipal. **Plano Diretor de Montes Claros: leis de urbanismo e zoneamento, classificação de uso do solo e Código de Obras**. Montes Claros: PMMC, 1970.

_____. Arquivo Câmara Municipal. **Plano de Desenvolvimento de Montes Claros: Diretrizes de 1991**. Montes Claros: PMMC, 1991.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento e Coordenação Estratégica. **Plano Diretor de Montes Claros de 2001**. Montes Claros: PMMC, 2001.

_____. Prefeitura Municipal de Montes Claros. Secretaria de Políticas Sociais. **Programa Minha Casa**. Montes Claros: PMMC, 2008.

_____. Prefeitura Municipal de Montes Claros. Secretaria de Políticas Sociais. **Projeto de Trabalho Técnico Social: Vila Mauricéia**. Montes Claros: PMMC, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. **O Estado e o Urbano no Brasil**. Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo: Cortez Editora e Livraria Ltda, nº6, 1984.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade: para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 15ª ed. 2001.

PAULA, Andréa Maria; JÚNIOR, João Cleps. **Os antigos tempos e as novas formas de exclusão social na cidade de Montes Claros**. Disponível em: <<http://www.ig.ufu.br/2srg/5/5-83.pdf>> acesso em 12.11.2008.

PEREIRA, Fabiano Maia; LEMOS, Mauro Borges. **Políticas de desenvolvimento para cidades médias mineiras**. Disponível em: <http://www.bdmq.mg.gov.br/estudosarquivocadernoscaderno_09.3_pdf> acesso em agosto de 2009.

PEREIRA, Laurindo Mékie. **A cidade do favor, Montes Claros em meados do Século XX**. Montes Claros: Editora Unimontes, 2002.

PINHEIRO, Eloísa Petti. **Caminhos da Construção do Urbanismo no Brasil**. In Europa, França e Bahia: difusão e adaptação de modelos urbanos (Paris, Rio de Janeiro e Salvador). Salvador: Edufba, 2002.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Trad. Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

SAMPAIO, Antônio Heliodório Lima. (outras) Cartas de Atenas com textos originais. Salvador: Quarteto editora/PPG-AU, FAUFBA, 2001. **Resenha de: JACQUES, Paola Berenstein. (outras) Cartas de Atenas com textos originais.** Disponível em: www.portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/download/.../2359.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: EDUSP, 2003.

_____. [et al.]. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. 2.ed.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. Revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Companhia das letras, 2000.

SICSÚ, João. Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas. In: SICSÚ, João; VIODOTO, Carlos. **Economia do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SILVA, Lindon Jonhson Dias da. **A MODERNIDADE NO SERTÃO: A experiência do I Plano Diretor de Montes Claros na década de 1970. Dissertação de Mestrado** defendida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros: Montes Claros, 2008.

SILVEIRA, Áurea Viviane Fagundes. **Desenvolvimento local e o processo de territorialização de elite: os condomínios como fator de segregação espacial em Montes Claros – MG. Dissertação de Mestrado** defendida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros: Montes Claros, 2006.

SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. In: VELHO, Otávio Guilherme. **O Fenômeno Urbano**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, 4ª Edição. p.1-82 e 250-265.

TEIXEIRA, Gilmara Emília. **Pobreza e desigualdade de renda: um estudo comparativo entre as microrregiões de Montes Claros e Uberlândia**. Disponível em: <www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario.../D06A100.pdf>

Tribunal Regional Federal – TRF - Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.trf1.gov.br/novas_varas/cidades/montesclaros.htm>

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In Déak, C.; Schiffer, S. R. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupam/Edusp, 1999.

ANEXO

ANEXO I

Questionário para orientação de entrevista semi-estruturada.

Aplicada pela mestranda Luciana Silva Fonseca – Matrícula: 447R/2008.

A finalidade é de desenvolver projeto de pesquisa sobre o “Planejamento Urbano” sob a orientação do professor. Dr. Antônio Dimas Cardoso e co-orientação da professora Dr^a. Simone Narciso Lessa, tendo em vista a elaboração da dissertação de conclusão do curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS, pela Universidade Estadual de Montes Claros (MG).

- 1)** Opine. O que é o planejamento urbano?
- 2)** Como você identifica o papel dos técnicos (planejadores) no processo de planejamento urbano?
- 3)** Como você identifica o papel do setor público (prefeitura municipal) no processo de planejamento urbano?
- 4)** Como você identifica o papel da sociedade no processo de planejamento urbano?