

O ESTATUTO DA CIDADE E SUA APLICAÇÃO EM UBERLÂNDIA/MG: O FIM DAS DESIGUALDADES SOCIAIS?

IVANILDA A. A. JUNQUEIRA¹

Na década de 1980, marcada pelo milagre econômico, a questão urbana passa a ser foco de disputas políticas, sem, contudo, se estender ao planejamento uma vez que se caracterizou apenas por ações pontuais. Entretanto, a partir desse momento, foram realizados inúmeros debates sobre “a função social da propriedade, da justa distribuição dos bens e serviços urbanos, da gestão democrática e da recuperação ambiental” (ROLNIK, 1992: 25).

Analisando as discussões estabelecidas durante o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, realizado em Petrópolis, Rio de Janeiro, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil em 1963, percebe-se que a trajetória da luta pela reforma urbana que ali se iniciava, foi interrompida até a última década do Regime Militar e somente será retomada na década de 1980 que foi marcada pelo processo de reabertura democrática “lenta e gradual”. Nesse momento, os movimentos sociais retomam sua postura política e buscam construir um discurso e uma prática social marcada pela autonomia. Procurando reverter as desigualdades sociais com base em uma nova ética social - em que a questão urbana era tratada como questão política e compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização - investem na mobilização social.

Em janeiro de 1985 foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana², responsável pela articulação de diversos atores sociais no sentido de recompor as lutas iniciadas em 1963, por uma reforma urbana que tinha, inicialmente, um caráter local, como por exemplo, a reivindicação por moradia. Contudo, com o fim do Regime Militar, novas

¹ Docente e Coordenadora do Curso de Museologia da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás. Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Uberlândia.

²Ver: SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. Nesta obra, Lopes estabelece uma discussão crítica em relação ao planejamento e gestão urbanas. A importância desse trabalho está na sua interdisciplinaridade, característica que deve ter o planejamento urbano por congrega profissionais com formações variadas e cujo interesse se pauta nas discussões voltadas para a proposição de soluções para os problemas da cidade. Seu objetivo é contribuir para a construção de um planejamento crítico que vê na gestão urbana uma ferramenta de promoção de justiça social e de melhor qualidade de vida. Sobre o MNRU ver também: LOBÃO, Isabella Guimarães. *O Processo de Planejamento Urbano na Vigência do Estatuto da Cidade: os casos dos Planos Diretores de 2006 de São José dos Campos e Pindamonhagaba*. Dissertação (Mestrado). São Paulo: FAU/USP, 2007. É uma análise das transformações apresentadas pelo processo de Planejamento Urbano e da forma como os elaboradores dos planos diretores vêm incorporando os princípios, diretrizes e instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, a partir de 2001.

questões e perspectivas foram acrescentadas aos debates tornando a bandeira da reforma diversificada porque procurava acompanhar as mudanças pelas quais o país passava:

Foi nesse momento, entre os meados e o fim da década de 1980, que amadureceu a concepção progressista de reforma urbana. Essa concepção pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltada para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades. Dessa forma, a reforma urbana diferencia-se, claramente, de simples intervenções urbanísticas, mais preocupadas com a funcionalidade, a estética e a “ordem” que com a justiça social, não obstante ela conter uma óbvia e essencial dimensão espacial.³

Em 1986, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que havia definido o conceito da reforma urbana como uma nova ética social, não aceita a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos, assumindo uma postura crítica e de denúncia do quadro de desigualdade social, condenando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal. Condena a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial, pela cidade mercadoria, pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária, pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral.

Segundo Souza, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana articulou o cenário de participação popular em todo o Brasil no processo da Constituinte de 1988, formado por um grupo heterogêneo, cujos participantes atuavam em diferentes e complementares temáticas do campo urbano, reunindo uma série de organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos. Entre eles a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE, Articulação Nacional do Solo Urbano - ANSUR, Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro - FAMERJ, Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, dentre outros (SOUZA, 2008: 37-39).

No final da década de 1980 e em pleno debate da constituinte, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana propõe uma emenda para a composição da Carta se aproveitando da

³ SOUZA, Marcelo Lopes de. Op. Cit. p. 158.

brecha aberta pelo Congresso Nacional que solicitava à sociedade civil, a elaboração de emendas populares a serem apresentadas para a Assembléia Constituinte. Entretanto, ao longo dos debates, a referida emenda foi alvo de supressões e seu conteúdo foi sendo diluído e o que permaneceu encontra-se presente nos artigos 182 e 183, transcritos abaixo:

Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para áreas incluídas no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente de:

I - Parcelamento ou edificação compulsórios;

II- Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real para indenização e os juros legais.

Art. 183 - Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988: 45).

Em relação aos artigos da Constituição de 1988 que regulamentam a questão urbana, Quinto Júnior chama a atenção para o fato de que é nesse momento, pela primeira vez, no Brasil, tal questão é colocada tendo como base os princípios e instrumentos urbanísticos iguais aos criados na Alemanha, no ano de 1893, e como já foi citado, tendo como referência pragmática a preempção ou direito de preferência, desapropriação com títulos da dívida pública, imposto progressivo no tempo e nas alíquotas, os quais, mesmo que temporalmente

atrasados por mais de cem anos, contribuem para capacitar a política urbana atual como um instrumento importante de gestão urbana no país.

Pela primeira vez no processo histórico brasileiro, a política urbana aparece como um capítulo específico numa Carta Constitucional, entretanto, “como no Brasil a cultura jurídica não trabalha como leis auto-aplicáveis, foi necessário elaborar uma Lei de Desenvolvimento Urbano, conforme estabelece o artigo 182 da Constituição Federal” (QUINTO JÚNIOR, 2008: 52-53). Isso só acontece quando o projeto de lei do Senador Pompéu de Souza, denominado Estatuto da Cidade, entra em tramitação logo após a aprovação da Constituição, contudo, a polêmica suscitada pelo tema, acaba por adiar a sua aprovação até 2001. O motivo principal para a demora da aprovação da lei está relacionado à interferência que ela exerceria nas normas institucionais para realização do “processo de lucro relativo à indústria da construção civil, e a produção do capital imobiliário, e, por introduzir novos instrumentos jurídicos e urbanísticos, os *lobbies* da construção civil criaram dificuldades no processo de sua aprovação”(QUINTO JÚNIOR, 2008: 45).

Analisando as ações de planejamento urbano nas cidades brasileiras nos últimos anos, percebe-se que, após a aprovação do Estatuto da Cidade, ocorreu um grande investimento na produção de planos diretores sem que houvesse por parte do poder público um conhecimento adequado quanto à função social da cidade e isso resulta, para o Brasil, em problemas recorrentes devido à forma diluída e sem sincronia como os seus instrumentos são utilizados.

É válido ressaltar que esses instrumentos são importantes no sentido de contribuir para um processo de gestão municipal e territorial inovador, no entanto, o setor imobiliário apresenta-se como um entrave para a sua viabilização, a qual só será possível se forem aprovadas políticas sociais de controle da especulação imobiliária, e a fragilidade dos recursos financeiros destinados a financiar a habitação de interesse social for superada por meio da captação de recursos objetivos para sua implementação. É necessário o respaldo de fundos públicos significativos alocados no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, e do Orçamento da União, e, além disso, que tais recursos de fato se transformem em práticas concretas do direito à cidade e à habitação.

Quando analisamos o histórico do planejamento urbano no Brasil e os fatores que contribuíram para o intenso processo de urbanização a partir da segunda metade do século

XX, momento em que se consolida a industrialização no país, percebemos que o processo de produção do espaço urbano se deu de forma desequilibrada ampliando a desigualdade social e acentuando os contrastes espaciais tanto na questão da moradia como no acesso dos serviços urbanos. Os dados apresentados na tabela 2 confirmam que a densidade populacional nos centros urbanos teve um aumento significativo no século XX.

Tabela 2 - Crescimento da população urbana no Brasil⁴

ANO	% DA POPULAÇÃO URBANA
1900	9,40
1920	10,70
1940	31,24
1950	36,16
1960	44,93
1970	55,92
1980	67,59
1990	75,59
2000	81,23
2010	84,40

Conforme destaca José Eli da Veiga, o entendimento do processo de urbanização do Brasil é complexo devido à regra que considera urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila), sejam quais forem suas características. Para o autor, a definição de “cidade”, como a vemos hoje, foi criada pelo Estado Novo por meio da criação do Decreto-Lei 311, de 1938, o qual transformou em cidades todas as sedes de municípios existentes, independente de suas características estruturais e funcionais. Desse modo, até os menores vilarejos são considerados zona urbana. Exemplo disso, é o município de União da Serra no Rio Grande do Sul que em 2000 apresentava uma população de dezoito habitantes a qual, em 2010, subiu para 1487 habitantes. A crítica feita por Veiga é que, mesmo com inúmeros pontos positivos, o Estatuto da Cidade não interferiu na definição de cidade quando dispensa da exigência de plano diretor todas as “cidades” com menos de vinte mil habitantes (VEIGA, 2003: 31).

O questionamento levantado pelo autor é em relação à autenticidade dos dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, quando enfatiza que a população urbana brasileira atingiu em 2010, a cifra de 84,40% da população brasileira, pois, se as análises considerassem urbanos os habitantes de municípios pequenos demais que se localizam distantes das áreas metropolitanas, concluir-se-ia que a grande maioria dos municípios brasileiros apresenta uma baixa densidade populacional, pois, dos mais de cinco mil, apenas vinte e oito possuem uma população acima de quinhentos mil e mais de quatro

⁴ Tabela organizada pela autora com base nos dados do IBGE.

mil tem uma população abaixo de vinte mil habitantes e muitos não se enquadrariam nem no Brasil urbano, nem no Brasil Rural. Desse modo, a porcentagem da população urbana baixaria em quase 30%.

Entretanto, mesmo considerando relevante a crítica feita por Veiga, ainda penso que no momento atual o espaço urbano tem concentrado grandes contingentes populacionais e essa expansão trás uma série de problemas estruturais e sociais, que vão desde o acesso do cidadão aos serviços públicos básicos, até o acesso aos postos de trabalho devido ao seu caráter mais seletivo e, por isso, mais excludente. Isso se comprova por meio da análise da matéria publicada no jornal O Estado de São Paulo, em julho deste ano (A LÓGICA da inércia e a perda do essencial. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 05, 15, jul. 2011). Segundo Washington Novaes, autor da matéria, após dez anos de vigência do Estatuto da Cidade, a realidade urbana das cidades brasileiras praticamente não se modificou e o propósito de implantar planos diretores em todos os municípios com mais de vinte mil habitantes não se efetivou.

Citando o caso da cidade de São Paulo o jornalista destaca que as Câmaras Municipais de trinta e nove municípios da Grande São Paulo criaram há pouco o “Parlamento Metropolitano, que não legislará, fará estudos para aprimorar a legislação nas áreas de transportes, educação, Plano Diretor Metropolitano”. Outra proposta de solução é o projeto São Paulo 2040 - Visão e Planejamento de Longo Prazo para a Cidade de São Paulo, que a Prefeitura paulistana - que já tinha a Agenda 2012 - Plano Diretor Estratégico - encomendou à Fundação de Apoio à Universidade São Paulo, com cinco eixos: promoção do equilíbrio social, desenvolvimento urbano, acessibilidade, melhoria ambiental e oportunidades de negócios. “Sobram planos, falta ação”, observou com toda a razão editorial deste jornal.⁵ Pelos cálculos apresentados na matéria, São Paulo precisará de mais 740 mil habitações até 2024; o Estado, 1,2 milhão; o País, 5,8 milhões. Desse modo, a conclusão a que posso chegar é que os estudos mostram o quanto os dramas das megalópoles afetam as pessoas, contudo as soluções para os problemas urbanos quase sempre permanecem apenas no papel.

⁵ Conforme os dados apresentados pelo autor: Na Grande São Paulo, em seis anos foram lançados 3 mil grandes edifícios, com mais de 185 mil apartamentos; em 2010, 781 unidades, com 5,33 milhões de metros quadrados, 1,25 milhão de metros quadrados de terrenos, 133 milhões de tijolos, 6,7 milhões de sacos de cimento, 5,3 milhões de toneladas de areia (Estado, 13/5), no valor de R\$ 15 bilhões. Uma em cada seis pessoas na cidade vive em apartamentos; no Rio de Janeiro, duas em dez; em Santos, 63% da população.

Em relação ao problema da habitação de interesse social, em Uberlândia, cidade que foi tema da minha pesquisa no curso de doutorado, a situação não difere muito das grandes cidades. Sobre o processo de urbanização brasileiro do final do século XX e início do XXI, Milton Santos destaca que a partir da década de 1950 evidencia-se um processo de desmetropolização no país sem que o tamanho urbano da metrópole diminua:

São as cidades médias que aumentam em volume, crescendo sua participação na população urbana. Enquanto as cidades com mais de 2 milhões de habitantes têm sua população urbana multiplicada por 3,11 entre 1950 e 1980, o multiplicador para aqueles entre 1 milhão e 2 milhões era de 4,96%. Esse índice é de 5,9 % para a população urbana vivendo em aglomerações entre 500 mil e 1 milhão é de 5,1 para o conjunto daquelas entre 200 e 500 mil habitantes (SANTOS, 2005: 135).

Esse argumento de Milton Santos se comprova atualmente quando se observa que realmente houve um aumento do número de cidades locais e centros regionais cujo crescimento foi maior do que o observado nas grandes metrópoles brasileiras. Os dados que compõem a Tabela 3 demonstram que esta situação ocorreu na cidade de Uberlândia, e, por meio da análise desses dados, observa-se que houve um vertiginoso crescimento populacional principalmente a partir da década de 1970.

Tabela 3 - Crescimento da população urbana em Uberlândia

ANO	POPULAÇÃO URBANA
1940	21.077
1950	36.467
1960	71.717
1970	111.640
1980	231.806
1990	358.165
2000	488.982
2010	587.266

Fonte: Tabela organizada pela autora com base nos dados do IBGE

Segundo Santos, as cidades médias se tornam o lugar do trabalho intelectual, onde se obtém informações necessárias à atividade econômica. Sendo assim, essas cidades necessitam cada vez mais de trabalhadores qualificados, enquanto:

As maiores cidades; as metrópoles, por sua própria composição orgânica do capital e por sua própria composição orgânica do espaço, poderão continuar a acolher populações pobres e despreparadas. Por conseguinte, os primeiros decênios, marcarão ainda um fluxo crescente de pobres para as grandes

idades, ao passo que as cidades médias serão o lugar dos fluxos crescentes das classes médias. Em resumo, a metropolização se dará também como “involução”, enquanto a qualidade de vida melhorará nas cidades médias (SANTOS, 2008: 136).

Neste ponto, discordo do autor, pois, em relação a Uberlândia, o que percebi é que essas populações, quando vêm para a cidade, ao invés de melhorar a qualidade de vida, se instalam precariamente em locais insalubres. Essa tendência pôde ser comprovada por meio de uma série de matérias publicadas no Jornal Correio de Uberlândia em épocas variadas. Por meio dessa análise foi possível constatar que os interesses das elites dominantes norteiam grande parte dos projetos de intervenção na área urbana. A renda proveniente do uso do solo no centro da cidade onde a valorização imobiliária é maior se concentra nas mãos de uma parcela de privilegiados e, quando agentes de baixa renda tentam se apropriar desse espaço, são dali banidos com a justificativa de que é necessário impor uma imagem ordeira da cidade. No dia 28 de agosto de 2007, o jornal Correio de Uberlândia publicou uma reportagem denunciando a precariedade das condições de vida de alguns “cidadãos” que geralmente são excluídos pelo processo de produção capitalista. São pessoas que sem ter onde morar se instalam embaixo de viadutos, pontes ou praças. Segundo a notícia:

Debaixo de marquises de concreto, de tapumes ou mesmo de pontes, famílias de moradores de rua improvisam seus “lares” em Uberlândia. Nestes locais, que chegam a abrigar até mais de uma dezena de pessoas, sobra lixo e falta comida. Em condição de miséria absoluta, sem dinheiro e sem destino, eles lamentam a maneira como o problema é tratado pelo poder público municipal. “Eles (assistentes sociais da Secretaria de Desenvolvimento Social) chegam de surpresa para levar a gente embora. Mas nunca falam para onde”, afirma José Carlos Medeiros da Silva, morador há mais de dois anos de um vão sob uma ponte na região Oeste de Uberlândia (FALTA de moradia faz da rua o lar de muita gente. *Correio de Uberlândia*, Uberlândia, 01, 28 ago. 2007).

As perspectivas de vida para essas pessoas são mínimas, pois, sem recursos financeiros e sem trabalho, tentam sobreviver com as doações que recebem. Na matéria, a fotógrafa procurou retratar a realidade descrita na reportagem (local insalubre, sem nenhuma infra-estrutura, sem móveis). No entanto, as moradoras ostentam um sorriso ao segurar os cães para a pose. Essa, talvez seja uma forma de ressaltar que apesar dos problemas que batem à porta, ainda encontrem algum alento na companhia desses animais que são inseparáveis do grupo. Aqui cabe ressaltar que a opção pela análise de fotografias, tratando-as como fonte documental, capazes de facilitar a compreensão das transformações ocorridas no

centro de Uberlândia, se deu em função de sua capacidade para contribuir com a construção histórica, a qual é propiciada pela observação e análise das cenas passadas e retratadas. Mas é necessário salientar que elas são passíveis de interpretações variadas e significados múltiplos.

Outro aspecto nos chama a atenção. Dependendo do local em que estão instalados - se representam um obstáculo aos objetivos paisagísticos da cidade - essas pessoas são transferidas dali, o que afeta seus meios de subsistência, como nos conta a desempregada Deisiane Souza Ferreira na mesma reportagem:

Ela, o marido e os filhos viviam em um barraco na rua Geraldo Motta Batista (Beira-rio), no bairro Daniel Fonseca. Em outras duas oportunidades, o CORREIO de Uberlândia mostrou a situação de miséria do grupo. Instalados de maneira improvisada em uma área institucional do Município na Avenida Beira-rio, eles foram obrigados a deixar o local. O barraco foi novamente montado, desta vez em um lote vago próxima à Área de Preservação Permanente (APP) do córrego do Óleo, no bairro Jardim Patrícia. A troca de um lugar movimentado, onde muitas pessoas fazem caminhada, por outro mais escondido diminuiu a oferta de mantimentos. Ontem, a equipe de reportagem esteve no local, mas o marido de Deisiane tinha ido para a rua em busca de comida para a família. Ela contou que os barracos foram remontados há alguns meses. "Trouxeram a gente de caminhão e deixaram a gente aqui com as nossas coisas", disse, informando que o caminhão era da Prefeitura. "O pessoal (da Secretaria de Desenvolvimento Social) já veio aqui depois disso e falaram pra (sic) gente que iam arranjar um outro lugar para nós. Uma casa pronta ou um lote. Mas até hoje não voltaram", decepçiona-se (FALTA de moradia faz da rua o lar de muita gente. *Correio de Uberlândia*, 2007).

Esse depoimento nos mostra que, ao retirar os "sem-teto" das vistas dos caminhantes que freqüentam a orla do rio Uberabinha, o poder público também os afasta dos locais onde o movimento é maior diminuindo assim, a quantidade dos gêneros que recebem com as doações. A consequência é que suas condições de vida, já precárias, tendem a piorar. Porém, nos perguntamos o que tem sido feito para mudar essa situação? Segundo a reportagem, a secretária de Desenvolvimento Social, Iracema Marques Barbosa, explica que o acompanhamento de famílias que vivem debaixo de pontes, sob marquises ou em barracos em áreas públicas de Uberlândia, como as mostradas nesta reportagem, varia conforme cada caso. Sobre a falta de destinação dos grupos após a visita dos assistentes sociais da Secretaria, ela argumentou que não há uma "fórmula" para resolver de maneira definitiva o problema. "Não há uma solução com uma varinha de condão mágica para estas pessoas que estão na rua. O que tem que fazer é inseri-los nos programas que têm no Município e adequar às situações em

que eles estão vivendo no momento", afirmou. Não há um levantamento em âmbito municipal sobre a quantidade de pessoas que vivem na rua hoje, em Uberlândia. A secretária enfatiza que nem todos são moradores de rua, na acepção da palavra. "A gente não tem um dado exato. Porque são populações muito flutuantes. Há uma rotatividade das pessoas que permanecem nas ruas. Mas não são moradores de rua", frisou.

Em relação ao grupo que sobrevive debaixo da ponte do Val, ela informou que vai averiguar a situação. "Vamos procurá-los para ver se podemos adequá-los e inseri-los nos programas da Prefeitura. Até pouco tempo não tinha ninguém lá (sob a ponte). Vou mandar olhar e ver como podem ser encaminhadas estas pessoas. Ver se já estavam no Município ou se chegaram agora. Vamos averiguar o que precisam, o que eles querem e o que nós podemos fazer", prontificou-se.

Iracema Marques Barbosa negou que a família desalojada na Avenida Geraldo Motta Batista tenha tido os pertences transportados com um caminhão da Prefeitura para a outra área onde montaram os barracos. "O que eu posso te falar que não fomos nós que retiramos com um caminhão. Desconheço essa situação", afirmou.

Uma situação semelhante é denunciada novamente pelo mesmo jornal em 2009. Pela análise das fotografias que ilustram as duas matérias, percebe-se que as características são semelhantes e as situações se repetem mesmo que os sujeitos sociais sejam outros. A imagem de 2009, retrata a realidade de um grupo de seis moradores de rua que estão instalados há mais de um mês debaixo da ponte do rio Uberabinha, no acesso à Avenida Silvio Rugani, região sul da cidade. Contudo, o tom de denúncia desta vez não é voltado para a precariedade das vivências dos moradores de rua, mas para o fato de que eles têm "tirado a paz de moradores e transeuntes da região. Segundo relatos, eles perseguem os pedestres em busca de dinheiro, jogam pedras e batem nos carros parados no posto de gasolina próximo ao local". Em relação à situação descrita acima e conforme destaca Fonseca, em 2001, a administração do Prefeito Zaire Rezende enfrenta um grave problema já no início de seu governo - a ocupação de terrenos por várias famílias sem teto. Segundo a autora, essa situação é consequência do fato de que o crescimento da periferia de Uberlândia, desde 1990:

Continuou a ser ditado pelas ações dos especuladores imobiliários, auxiliados pelos programas de financiamento da casa própria do governo federal obedecendo ao mesmo padrão: construção de conjuntos habitacionais para população de baixa renda ou a construção de unidades isoladas em

diversos bairros, por meio de programas habitacionais municipais da EMCOP. [...] A construção de moradias populares, todavia, não eram realizadas de maneira continuada e o problema sempre voltava a acontecer.⁶

A comparação entre as duas matérias me levou a perceber que, assim como os discursos proferidos pela classe administrativa, os do jornal também se adéquam às situações do momento. Percebemos que a postura dos agentes administrativos se modifica quando procurados pela mídia para informarem sobre a realidade social da cidade. Ou desconhecem que alguns cidadãos vivem em situação precária, ou fazem promessas que nunca são cumpridas. Nestes casos, nota-se uma postura neutra por parte da imprensa, ela informa sem comentar o assunto, procurando justificar a ausência da administração quanto à resolução do problema numa tentativa de ocultar a situação.

Situações semelhantes foram descritas em várias épocas nas páginas dos jornais uberlandenses e é importante lembrar que as precárias condições de moradia e de acesso à saúde pública, apesar de denunciadas, não encontraram solução nos projetos de intervenção desenvolvimentistas. Os jornais apontam as contradições, mas, não propõem soluções, além disso, não se percebe uma posição de neutralidade ou imparcialidade em suas matérias, pois, dependendo do momento, se posicionam a favor ou contra o governo vigente e o momento político vivenciado de maneiras diferentes em épocas também diferenciadas. É preciso lembrar também, que a imprensa, necessariamente, não traduz a realidade como verdade absoluta, pois não existe neutralidade na produção, pois, conforme os interesses dos envolvidos, a função dos jornalistas é com a construção de representações do real⁷.

⁶ FONSECA, Maria de Lourdes Pereira. Op. Cit. p. 125. A autora destaca ainda que, os programas de financiamento de casas populares do governo federal não conseguiam atender a todos os trabalhadores, visto que muitos não tinham renda mínima para arcar com a prestação, e as ocupações irregulares prosseguiram. Conforme os dados apresentados, em 1990, existiam na cidade sete focos de favelas: ao longo do Córrego Lagoinha, nos bairros Santo Inácio, Dona Zulmira, Jardim Umuarama, Aclimação, Ponte do Val e no Anel Rodoviário. Em 1970 ocorreu a expansão da periferia pobre de Uberlândia por meio da construção dos conjuntos habitacionais populares, entretanto, em 1990, ocorreu a expansão da periferia rica, por meio da construção dos condomínios horizontais fechados até mesmo nos bairros onde se concentrava a população de baixa renda, e, conforme Fonseca, isso se tratou de uma estratégia do mercado imobiliário para aumentar o lucro e o valor de terras baratas na periferia. Quanto à construção de conjuntos habitacionais e aos investimentos em habitação popular, a autora ressalta que foi também uma estratégia adotada pelos administradores com vistas a garantir um ritmo de crescimento diferenciado da cidade em relação à região consolidando-a como centro regional.

⁷ Nesse sentido, ver: MACIEL, Laura Antunes. Produzindo notícias e histórias: algumas questões em torno da relação telégrafo e imprensa - 1880/1920. In: FENELÓN, Déa Ribeiro ET AL (Org.). *Muitas memórias, outras histórias*. São Paulo: Olho d'Água, 2004, p. 15. Argumentando sobre a utilização da imprensa como fonte histórica, Laura Antunes Maciel destaca que não devemos lidar com ela em nossa prática de pesquisa tomada como espelho ou expressão de realidades passadas, pois como expressão de relações sociais, assimila "interesses e projetos de diferentes forças sociais que se opõem em uma dada sociedade e conjuntura, mas os articula

As matérias citadas vão de encontro aos argumentos de Santos quando ressalta que as cidades médias tendem a se tornar centros regionais constituídos por uma classe média. O que pode apreender por meio da análise é que, apesar de exercer um papel fundamental no fornecimento de produtos de consumo para toda sua região de influência no Triângulo Mineiro, Uberlândia apresenta problemas sérios em relação ao seu processo de urbanização, o qual acaba por excluir uma boa parcela da população de baixa renda. Em relação aos planos diretores elaborados para ordenar seu espaço urbano, percebe-se que muitas das propostas não chegaram a ser colocadas em prática, ou, quando foram executadas, o tempo gasto para a sua efetivação quase sempre foi longo. O mapa abaixo mostra a distribuição da população de alguns dos municípios selecionados para análise de como têm sido implantados os Planos Diretores no estado de Minas Gerais, desde a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Nesse sentido, o relatório⁸ realizado pelo Estado de Minas Gerais, com o intuito de averiguar a situação dos cinquenta e quatro municípios, no que diz respeito ao acesso à terra urbanizada (zoneamento, controle do uso e ocupação do solo, instrumentos de política fundiária); acesso aos serviços e equipamentos urbanos, com ênfase na habitação, saneamento ambiental e ao transporte e mobilidade urbana; e sistema de gestão democrática, trás informações importantes (Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. Minas Gerais: Relatório Estadual, mar. 2009).

Dentre as tendências apontadas pelo relatório destacam-se os seguintes aspectos:

- Os Planos, especialmente os de municípios com até 50.000 habitantes, apontam apenas de forma genérica suas estratégias para o desenvolvimento dos municípios, utilizando em alguns casos da citação de artigos do Estatuto da Cidade para apresentar seus objetivos e

segundo a ótica e a lógica dos interesses de seus proprietários, financiadores, leitores e grupos sociais que representa”.

⁸ O presente relatório, que se refere a Minas Gerais, é um produto do projeto nacional “Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos com foco no acesso a terra bem localizada para todos”. Este projeto está localizado no âmbito da “Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação e Capacitação dos Planos Diretores Participativos”. Uma rede nacional de pesquisadores, universidades, movimentos sociais, ONGs e conselheiros das cidades, de todos os estados, constituída para organizar um processo de avaliação qualitativa de 526 planos elaborados e/ou revisados para municípios brasileiros distribuídos pelos estados da federação, bem como organizar um processo de capacitação para implementação e/ou revisão destes Planos. Quanto ao déficit habitacional as informações são que, em 2007, foi estimado em 6.273 milhões de domicílios, dos quais 5.180 milhões, ou 82,6%, estão localizados nas áreas urbanas. Na região Sudeste encontra-se grande número de tal déficit, 2.335 milhões, 37,2% do total. Ela é seguida de perto pela Nordeste, com 2.144 milhões, 34,2%. Temos, ainda, as regiões metropolitanas, 29,6%, ou 1.855 milhão do total do déficit brasileiro In: REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS. Minas Gerais: Relatório Estadual, mar. 2009.

não estabelecendo vinculações com a realidade local ou a definição do zoneamento e respectivos coeficientes;

- Os municípios situados em regiões de grandes mineradoras apresentam algumas diretrizes para o desenvolvimento local em relação ao impacto ambiental, bem como a estratégia do estabelecimento de parcerias com as grandes empresas localizadas no município (sobretudo as mineradoras) e o desenvolvimento de ações articuladas com os municípios vizinhos, privilegiando-se a participação nas diversas associações de municípios;
- Especialmente em municípios da Região Metropolitana com extensa área ambiental, verificou-se a estratégia sócio-territorial de elitização do município por meio do incentivo à constituição de enclaves de alta renda. Foram permitidos parcelamentos em áreas ambientalmente frágeis, legitimados pelo discurso de uso sustentável devido ao elevado tamanho mínimo exigido para os lotes;
- As políticas ambientais definidas pelos Planos Diretores, com algumas exceções, são de baixa aplicabilidade. Isso decorre da fragilidade das definições de diretrizes e instrumentos para a gestão dessa política, denotando a pouca importância atribuída comparativamente à questão ambiental;
- Apesar do discurso de grande preocupação com a necessidade de cumprimento da função social da propriedade urbana, o macro-zoneamento proposto pelo PD e, posteriormente, seus parâmetros urbanísticos especificados na lei de uso e ocupação do solo do município, indicam certa restrição da lei para a absorção de loteamentos populares, ficando estes mais restritos às áreas compreendidas pelas ZEIS;
- Sobre a redação dos PDs, de um modo geral, é predominante a linguagem técnica, específica de textos legais, dificultando sua compreensão pela população. Estão presentes as definições de alguns termos utilizados ao longo do texto, mas não são suficientes para maior esclarecimento dos seus significados no PD. Apesar de poder ser considerado um plano bastante abrangente e completo de acordo com as determinações do Estatuto da Cidade, muitas vezes as informações são dispersas e algumas estratégias só ficam evidentes a partir de uma leitura aprofundada;
- Em relação ao orçamento, os PDs, em sua maioria, apenas reproduzem o Estatuto da Cidade ao estabelecer que “Os Planos Plurianuais e a Lei de Diretrizes Orçamentárias

deverão definir os investimentos prioritários e compatibilidade com as diretrizes deste Plano Diretor”, Não são determinadas no texto do PD quais são as ações prioritárias, não estabelecendo correlações com as políticas previstas;

- Ainda sobre o financiamento às políticas urbanas, na maioria dos PDs foram definidos fundos específicos ou um fundo geral de desenvolvimento urbano. Entretanto, grande parte deles não definiu fontes de recursos e diretrizes específicas para seu uso, não assegurando, assim, a estabilidade e constância de investimentos necessários para as políticas urbanas municipais.

Por meio do relatório foi possível perceber que, apesar de alguns instrumentos⁹ contidos no Estatuto da Cidade ser desenhados para incluir os diversos setores da sociedade no debate da política urbana, como é o caso dos conselhos de desenvolvimento urbano; as conferências de política urbana e os debates, consultas e audiências públicas, a participação da população ainda é pequena, o que pode ser constatado pelos dados apresentados na tabela 4:

Tabela 4 – Instrumentos e mecanismos de controle social prescritos no Plano Diretor

Faixa Populacional	Conselho	Audiências	Conferências	Consultas
Até 20.000	1		1	
De 20 a 50.000	21	16	4	5
De 50 a 100.000	10	8	2	2
De 100 a 500.000	15	11	4	4
Acima de 500.000	2	2	2	2

Fonte: Tabela organizada pela autora com base nos dados apresentados pelo Relatório Estadual.

Comprovando o que foi dito acima, dentre os quatro instrumentos, o Conselho é que está mais presente nas leis avaliadas, aparecendo em quarenta e nove municípios. As Audiências Públicas aparecem em trinta e sete, seguidos das Conferências em treze municípios e as Consultas Públicas também em treze municípios. No entanto, tais instrumentos encontram-se presentes apenas no documento escrito, pois, sua prática efetiva não se realiza porque o fato de os conselhos serem previstos não significa, necessariamente, a

⁹ São quatro os instrumentos: Os Conselhos de Desenvolvimento Urbano ou Conselhos das Cidades são órgãos colegiados, com representação de governo como de diversos setores da sociedade civil; são parte integrante do poder executivo, mas independente dele. O conselho, a princípio, é o órgão em que a sociedade civil participa do planejamento e a gestão do cotidiano da cidade. As Conferências da Política Urbana (ou Conferências das Cidades) são encontros, repetidos periodicamente, que podem alcançar um grande número de participantes. Nesses encontros, a princípio, são definidas políticas e plataformas de desenvolvimento urbano encaminhadas para o Conselho e o Executivo. São momentos importantes do debate sobre a política urbana, no qual abre-se um espaço para possíveis consensos e pactos entre o poder público e os diversos setores da sociedade. Os debates, consultas e audiências públicas são apresentações e discussões, nas quais são expostos e debatidos análises e projetos de interesse público, para sua crítica ou avaliação pelos diversos setores da sociedade. Além desses instrumentos, detalhados a seguir, existem outras dimensões da gestão democrática.

participação ou representação da sociedade civil. Desse modo, torna-se necessário destacar que a representação garantida de alguns seguimentos, o percentual maior ou menor de representantes da sociedade civil ou governo pode inferir no peso das decisões, em especial, no caso da política urbana, naquela que tem incidência direta no mercado imobiliário, nos zoneamentos, dentre outros aspectos, portanto, atende a interesses de uma classe específica.

A conclusão a que cheguei foi que, apesar da garantia de participação da comunidade, ela não ocorre de maneira sistemática na maioria das cidades e isso se comprovou por meio da análise do relatório realizado pelo Estado de Minas Gerais, com o intuito de averiguar a situação dos cinquenta e quatro municípios, no que diz respeito ao acesso à terra urbanizada (zoneamento, controle do uso e ocupação do solo, instrumentos de política fundiária); acesso aos serviços e equipamentos urbanos, com ênfase na habitação, saneamento ambiental e ao transporte e mobilidade urbana; e sistema de gestão democrática, trás informações importantes.

Por meio do relatório foi possível perceber que, apesar de alguns instrumentos contidos no Estatuto da Cidade ser desenhados para incluir os diversos setores da sociedade no debate da política urbana, como é o caso dos conselhos de desenvolvimento urbano; as conferências de política urbana e os debates, consultas e audiências públicas, a participação da população ainda é bastante reduzida e as pessoas permanecem excluídas. Os espaços de participação são criados apenas com o intuito de se fazer cumprir o que a lei propõe.

Apesar da riqueza dos instrumentos criados para facilitar a implementação dos planos diretores, a construção de uma cidade mais justa e acessível a todos só se efetivará a partir do momento em que se compreender que apenas por meio da gestão participativa de fato, eles terão validade, pois atenderão os interesses da população como um todo. Para isso, torna-se necessário mobilizá-la e sensibilizá-la quanto a importância do seu papel frente à tomada de decisões sobre assuntos que dizem respeito à uma melhor qualidade de vida.

Referências Bibliográficas

- A LÓGICA da inércia e a perda do essencial. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 05, 15, jul. 2011.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo: Editora Tecnoprint, 1998.

FALTA de moradia faz da rua o lar de muita gente. *Correio de Uberlândia*, Uberlândia, 01, 28 ago. 2007.

GRUPO instalado na ponte próximo ao Praia estaria perseguindo as pessoas em busca de esmola. *Correio de Uberlândia*. Uberlândia, 02, 14 dez. 2009.

QUINTO JR., Luiz de Pinedo. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da Gestão Urbana na Europa. In: PEREIRA, Manoel (org.) *Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas*. Chapecó: Argos, 2008.

PONTE do Val abriga um grupo de 11 pessoas que nunca teve uma casa para morar vive sob o vão da ponte na BR-365. Autor: Muriel Gomes. *Correio de Uberlândia*, Uberlândia, 01, 28 ago. 2007.

ROLNIK, Raquel. Plano Diretor Urbano: desafio para a gestão da cidade brasileira dos anos 90. In: *Planejamento Urbano: conceitualização e prática*. São Paulo: USP, 1992.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. 5. ed. São Paulo: Editora da USP, 2005.

VEIGA, José Eli. *Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. 2. ed. Campinas/SP: Autores Associados, 2003.