

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Gabriel Carneiro Rodrigues Loureiro

PLANO DIRETOR NO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA:
Análise da Lei 2.699/2006 e de sua Implantação

Belo Horizonte
2021

Gabriel Carneiro Rodrigues Loureiro

PLANO DIRETOR NO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA:
Análise da Lei 2.699/2006 e de sua Implantação

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental – V CEAPPGG da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

Orientador: Prof. Dra. Carolina Portugal Gonçalves da Motta

Belo Horizonte
2021

L892p Loureiro, Gabriel Carneiro Rodrigues.
Plano diretor no município de Santa Luzia [manuscrito] : análise da Lei 2.699/2006 e de sua implantação / Gabriel Carneiro Rodrigues Loureiro. – 2021.
[6], 57 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientadora: Carolina Portugal Gonçalves da Motta

Bibliografia: f. 60-63

1. Plano diretor – Brasil – Lei nº 10.639 de 9 de janeiro de 2003. 2. Estatuto da cidade – Brasil. 3. Plano diretor – Santa Luzia (MG) – Lei Municipal nº 2.699 de 10 de outubro de 2006 . 4. Planejamento urbano – Santa Luzia (MG). I. Motta, Carolina Portugal Gonçalves da. II. Título.

CDU 711.1(815.12 Santa Luzia - MG)

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho apenas foi possível pelo apoio de algumas pessoas. A elas agradeço:

A minha família, por todo carinho, dedicação, por sempre incentivarem minha formação e por viabilizarem os meios para que este estudo fosse possível.

Aos colegas do V CEAPPGG, pelo acolhimento, pelas experiências trocadas e pelas proveitosas horas compartilhadas.

À Fundação João Pinheiro e seus funcionários, por toda infraestrutura disponibilizada, dedicação e amparo aos alunos, e por conseguir manter a excelência mesmo em um momento tão delicado de restrições impostas pela pandemia da Covid-19.

Aos Professores da Fundação João Pinheiro, por todo o empenho e generosidade em dividir conosco seus ensinamentos e por promoverem o engrandecimento e fortalecimento da Administração Pública brasileira.

E principalmente, a participação mais que fundamental da professora Carolina Portugal, por estar presente em toda essa jornada, pela confiança, pela generosidade em compartilhar seus conhecimentos, pelo constante apoio e dedicação, e sem dúvidas, por acreditar que esse momento seria possível.

Muito obrigado!

RESUMO

O presente trabalho pretende apresentar e analisar o panorama do município de Santa Luzia no que se refere à adoção do seu Plano Diretor, produzido em 2006, após a criação do Estatuto da Cidade. Argumenta-se que a elaboração do Plano Diretor é essencial para a promoção de um planejamento urbano mais justo e democrático, e para isso, precisa dialogar e beneficiar a todos os que, a partir dele, serão impactados. Este trabalho analisa a aplicação do Plano Diretor na política urbana do município de Santa Luzia, que após a sua promulgação, nunca passou por processo de revisão. A partir de sua análise verificou-se que muitas de suas diretrizes ficaram subjetivas, não havendo indicação de como seria a implantação, ou mesmo resultando em leis ou políticas. Ainda, defende-se que as lacunas deixadas no Plano devem ser sanadas em uma urgente revisão, pois são áreas importantes para o desenvolvimento sustentável da cidade.

Palavras-chave: *Plano Diretor; Estatuto da Cidade; Planejamento Urbano; Santa Luzia*

ABSTRACT

The present work intends to present and analyze the panorama of the city of Santa Luzia regarding the adoption of its Master Plan, produced in 2006, after the creation of the City Statute. It is argued that the elaboration of the Master Plan is essential for the promotion of fairer and more democratic urban planning, and for that, it needs to dialogue and benefit all those who, from it, will be impacted. This paper analyzes the application of the Master Plan in urban policy in the municipality of Santa Luzia, which after its enactment, never went through a review process. From its analysis, it was found that many of its guidelines were subjective, with no indication of how the implementation would be, or even resulting in laws or policies. Still, it is argued that gaps left in the Plan that must be remedied in an urgent review, as they are important areas for the sustainable development of the city.

Keywords: *Master Plan; City Statute; Urban Planning; Santa Luzia*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: Mapa da Localização de Santa Luzia.....	19
FIGURA 2: Anexo V do Plano Diretor de Santa Luzia.....	41
FIGURA 3: Anexo I da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Santa Luzia.....	46
FIGURA 4: Mapa de Densidade Populacional de Santa Luzia.....	49
FIGURA 5: Mapa de Densidade Populacional da Área Industrial.....	50
FIGURA 6: Mapa da Densidade Populacional do Distrito de São Benedito.....	51
FIGURA 7: Mapa da Densidade Populacional da Área Central e Centro Histórico...52	
FIGURA 8: Mapa da Densidade Populacional da Área de Pinhões e Macaúbas.....	53

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	PLANO DIRETOR E O ESTATUTO DA CIDADE	11
2.1	Evolução das cidades brasileiras e o contexto de criação do Estatuto da Cidade	12
2.2	O Estatuto na atualidade	17
3	PANORAMA GERAL DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA	19
3.1	Histórico	20
3.2	Desenvolvimento	23
3.3	Expansão urbana	25
3.4	Perfil demográfico	27
4	PLANO DIRETOR E OS NORMATIVOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DE SANTA LUZIA	29
4.1	Breve síntese do percurso metodológico	29
4.2	Análise do Plano Diretor	31
4.3	Análise da legislação urbanística complementar ao Plano Diretor – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo	45
4.4	Análise territorial	48
4.4.1	Área Industrial	49
4.4.2	Área do Distrito de São Benedito	50
4.4.3	Área Central e Centro Histórico	51
4.4.4	Área de Pinhões e Macaúbas	53
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
	REFERÊNCIAS	60

1 INTRODUÇÃO

O Estado desempenha papel fundamental no processo de organização das cidades, na medida em que detém a obrigação de propor definições de conteúdo e condições ao aproveitamento urbanístico e organizacional nos municípios. Assim, além de estruturar a sua construção de forma funcional, buscando a eficiência, a acessibilidade e a melhora na qualidade de vida, é também de sua responsabilidade, estabelecer os mecanismos necessários para reduzir as desigualdades e os desafios intrínsecos à construção de suas cidades (CORREIA, 1998).

Nesse sentido, a necessidade de um planejamento para a cidade e suas políticas, faz-se fundamental quando se percebe os inúmeros problemas decorridos dos crescimentos desordenados nos centros urbanos. Aplicar instrumentos que permitam um planejamento urbano de qualidade, é, sem dúvida, cada vez mais importante para enfrentar esses obstáculos.

No Brasil, a urbanização se deu, principalmente, a partir do início da década de 1950, período em que o fluxo de pessoas que migravam do campo para a cidade em busca de renda, trabalho e melhores condições de vida, levou a um verdadeiro êxodo rural. Aliado a um crescente processo de industrialização do país, que cada vez atraía mais trabalhadores para os grandes centros, esse movimento quase sempre ocorria de forma acelerada, desordenada e com pouquíssimo planejamento, agravando ou originando os variados problemas estruturais enfrentados nas cidades brasileiras.

O rápido aumento populacional nessas áreas, conseqüentemente, demandou uma maior quantidade de terras. No entanto, enquanto existia gente demais, havia terra urbanizada de menos. Em um processo que se reflete até os dias atuais, a busca pelo acesso à terra quase nunca foi justa, fazendo com que a desigualdade além de crescer, contribuísse cada vez mais para as segregações urbanas.

A desigualdade de acesso, assim, derivada principalmente da pouca renda em oposição ao alto preço que se atribui ao solo, contribuiu para que a urbanização, o acesso aos equipamentos e serviços básicos, bem como o amparo do poder público, alcançassem majoritariamente, apenas a parcela da população

que possuía poder aquisitivo suficiente para adquirir, usufruir e conseqüentemente morar nessas áreas.

A necessidade de um planejamento urbano efetivo, desse modo, cada vez mais se apontava necessária, principalmente diante do crescimento desordenado das cidades e da desigualdade de acesso. A demanda por instrumentos que direcionassem e auxiliassem a execução de um ordenamento, portanto, era inevitável na medida em que pretendia-se alcançar cidades com maior qualidade, inclusivas e democráticas.

Nesse contexto, embora já existissem movimentos sociais defensores da pauta e algumas políticas públicas locais que caminhavam para esse sentido, foi apenas com a Constituição Federal de 1988, que pela primeira vez, o tema do planejamento urbano foi tratado de maneira institucional e constitucional no Brasil. Por meio dos artigos 182 e 183, o país passou a ter, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, a obrigação de desenvolver políticas de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

A partir de então, os municípios assumiram o protagonismo enquanto principais atores da política de desenvolvimento e gestão urbana, através do texto constitucional, além de ter-se elegido a função do Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (JUNIOR, MONTANDON, 2011).

No entanto, apesar da criação desse marco jurídico para a política de desenvolvimento urbano, foi apenas após treze anos que uma lei federal regulamentando os artigos constitucionais relativos à gestão da política urbana foi criada. Denominada de Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, foi instituída para regulamentar disposições específicas ao Plano Diretor e estender novas obrigatoriedades além daquelas instituídas pela Constituição Federal.

Desse modo, as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as integrantes de áreas de especial interesse turístico e as inseridas em áreas de influência de significativo impacto ambiental passaram a ter instrumentos próprios definidos, já que anteriormente a obrigatoriedade resumia-se apenas ao porte populacional. O Estatuto da Cidade, nesse contexto, passou a representar novos rumos para o desenvolvimento urbano, na medida em que

determinou diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade e para a gestão democrática (JUNIOR, MONTANDON, 2011).

O Plano Diretor, nesse sentido, a partir dos termos estabelecidos pela Constituição e o Estatuto da Cidade, representou o instrumento chave para o enfrentamento das desigualdades, irregularidades fundiárias, segregações e degradações ambientais existentes, visando uma prática urbana justa e democrática.

No entanto, embora os Planos Diretores devam contemplar a definição do que vem a ser a função social da cidade e da propriedade urbana, garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada e garantir o direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, muitos municípios apresentaram e ainda apresentam dificuldades em implementá-los.

Um dos motivos para isso ocorrer é que grande parte dos municípios brasileiros, principalmente os de pequeno e médio porte, não apresentam uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, possuindo carências dos mais variados recursos, sejam técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, além de uma baixa cultura participativa de construção e implantação das políticas de desenvolvimento urbano (JUNIOR, MONTANDON, 2011).

Dessa maneira, ciente da importância do Estatuto da Cidade e de um Plano Diretor que contribua de forma eficaz para a minimização da desigualdade urbana e para a concepção de uma sociedade mais democrática, que esse trabalho pretende analisar a maneira como esses ordenamentos e em especial o Plano Diretor, estão inseridos na realidade do município de Santa Luzia, localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte e que enfrenta, como a maioria dos municípios brasileiros, diversos desafios.

Considerada a décima terceira cidade mais populosa do estado de Minas Gerais, Santa Luzia possui um território abrangendo aproximadamente 235.327 km² de recursos naturais, distritos industriais e comerciais, patrimônios culturais e imateriais e 329 anos de existência. Compõe, ainda, a Região Metropolitana de Belo Horizonte. A análise do seu Plano Diretor, dessa maneira, demonstra-se por si só, de fundamental relevância. No entanto, acrescenta-se o fato de o Plano Diretor Municipal vigente ter sido instituído no ano de 2006, logo no início do processo de implementação desses instrumentos no país e ainda não ter sido revisto.

Para isso, este trabalho busca recuperar o contexto histórico-social da causa urbana no Brasil até culminar na elaboração do Estatuto da Cidade; retomar a importância dos Planos Diretores como marcos regulatórios e provedores da justa distribuição urbana nas cidades; analisar, nesse sentido, o processo de formação e organização do município de Santa Luzia, e por fim, realizar um levantamento de seu Plano Diretor de acordo com os ordenamentos urbanísticos que deve seguir, bem como da sua usabilidade junto às necessidades do município.

O trabalho organiza-se em três capítulos. No primeiro, apresenta-se o Estatuto da Cidade e discutem-se os processos e configurações históricas nos municípios brasileiros que culminaram na sua aprovação. Ainda, apresenta-se o Plano Diretor como instrumento basilar das políticas urbanas e para a promoção dos conceitos de cidades justas, sociáveis e democráticas. No segundo capítulo, apresenta-se o município de Santa Luzia, o seu processo de formação histórica, os caminhos que levaram a sua organização espacial e faz-se um panorama das suas características principais. Finalmente, o terceiro capítulo procura discutir o Plano Diretor Municipal vigente no município, já que decorridos quinze anos da sua aprovação, entende-se ser o momento propício para verificar seus acertos, falhas e posteriores mudanças necessárias à sua urgente revisão. Por fim, serão feitas algumas considerações finais.

2 PLANO DIRETOR E O ESTATUTO DA CIDADE

A Primeira Revolução Industrial, sediada no Reino Unido, foi precedida pela expulsão em massa de camponeses dos domínios senhoriais, que se transformaram no proletariado moderno. Expulsos dos campos rurais, esses trabalhadores se dirigiam às grandes cidades buscando fugir da fome, pobreza e alcançar uma nova oportunidade de vida, exatamente como nos fluxos campo-cidades que se repetiram ano após ano depois, em vários momentos no mundo.

Historicamente, desde que os primeiros povos abandonaram a cultura nômade para fincar raízes e estabelecer territórios, os processos de organização espacial das sociedades perpassam intrinsecamente pelo acesso à terra. A luta por um pedaço de chão representa, de maneira determinante, poder e sobrevivência, carências e desigualdades sociais. O solo, transformado em mercadoria, segrega as pessoas por estratos de renda e impõe ônus inversamente proporcionais à sua capacidade de pagamento.

Aqueles que conseguem acumular capital financeiro, assumem posições de controle e detêm poder dentro das sociedades. Por outro lado, os que não o têm, para sobreviver, vendem suas forças de trabalho em troca de recursos, ao passo que detêm pouco ou quase nenhum poder de decisão e controle nos locais em que vivem.

Nesse movimento, as cidades passam a ser vistas como promessa de emprego e renda, o que garantiriam melhores condições de vida. No entanto, a alta concentração populacional não acompanhada por políticas de urbanização efetivas, faz com que se expandam de forma caótica, desordenada, e em quase sua totalidade, criando adensamentos periféricos totalmente desprovidos dos serviços e equipamentos básicos.

Enquanto as áreas mais valorizadas da cidade ficam cada vez mais caras e exigentes, a distância e a precariedade das áreas periféricas tornam, para os seus moradores, mais elevados os custos com transporte e o acesso à serviços básicos. A partir disso, a população passa a conviver com o desemprego, com a ausência de saneamento básico, serviços de saúde, de educação, de mobilidade e equipamentos de lazer que deveriam ser de acesso amplo e irrestrito a todos os seus habitantes.

2.1 Evolução das cidades brasileiras e o contexto de criação do Estatuto da Cidade

A segunda metade do século XX representou um período de muitas mudanças na política urbana brasileira. Predominantemente rural até a década de 1950, o país tornou-se majoritariamente urbano a partir dos anos 1960 e atualmente mais de 80% da população brasileira vive em cidades. A economia, antes voltada à agricultura e exportação, direcionou-se cada vez mais para a industrialização e, posteriormente, para comércio e serviços.

Cada vez mais agudas, os resultados dessas mudanças contribuíram para desequilíbrios regionais, a proliferação de assentamentos periféricos e precários, a ausência de emprego, o aumento da pobreza e a desigualdade social. Como agravante, a economia entrou em crise, impulsionando à formação de grupos organizados, conhecidos como “movimentos sociais urbanos”, que pressionavam por reformas estruturais, melhorias na questão urbana, desenvolvimento econômico e democratização social e política.

De acordo com dados da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE, publicado em 2020, aproximadamente 45,2 milhões brasileiros residem em 14,2 milhões de domicílios com pelo menos uma de cinco inadequações habitacionais: ausência de banheiro de uso exclusivo, paredes externas com materiais não duráveis, adensamento excessivo de moradores, ônus excessivo com aluguel e ausência de documento de propriedade. (IBGE, 2020).

Os dados revelam a realidade de quase todas as cidades brasileiras. Os que possuem mais recursos moram perto dos melhores equipamentos, enquanto os que não têm, são relegados a condições precárias de alojamento, em áreas distantes e irregulares. Em resumo, o preço da terra condiciona o lugar de moradia das pessoas e torna a cidade mais cara e menos acessível para os que têm pouco.

No período das décadas de 1960 e 1970, financiados pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que vinculava o repasse de recursos à existência dos planos diretores, o Brasil até assistiu a uma construção volumosa de projetos de regulamentação urbana em médias e grandes cidades, mas, no entanto, muitas vezes eram vistos como engessados e tecnocráticos, excluindo a participação popular e definindo propostas verticais que se traduziam inoperantes e ineficazes. (CYMBALISTA et al., 2009)

Paralelamente a esse quadro de desigualdades presentes nas cidades brasileiras, surgiu o Movimento pela Reforma Urbana. Esse movimento, que iniciou na década de 1960, ganhou folego na década de 1980 com o início da redemocratização do Brasil. Em 1985 surgiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que se iniciou com uma série de lutas locais por moradias e ganhou, gradativamente, um escopo de luta pela cidade como um espaço democrático em termos de acessos, educação, cultura, infraestrutura, saúde e segurança.

O MNRU visava, principalmente, a função social da propriedade e o combate à especulação imobiliária e ao crescimento desordenado das cidades. Dessa maneira, o Movimento tencionava que se tivessem cidades mais justas e inclusivas. Segundo o site do movimento: “uma de nossas maiores conquistas é o Estatuto da Cidade, uma lei que ficou parada 12 anos no Congresso, após a promulgação da Constituição de 1988, e foi aprovada devido à pressão popular” (FÓRUM PELA REFORMA URBANA, 2011).

Nesse sentido, a partir da década de 1980, impulsionados pelas intensas mobilizações sociais em torno da redemocratização, o MNRU passou a ganhar força, trazendo mais uma vez ao debate, as discussões sobre a necessidade de um plano diretor nas cidades.

Embora o movimento defendesse questões já levantadas em outros momentos, como a função social da propriedade urbana, o principal diferencial que fortaleceu o movimento da década de 1980 em relação às iniciativas anteriores, foi a correlação das forças políticas envolvidas. O caldeirão de ideias e desejos emanados no período de reconstrução do país, tornaram-se ambiente perfeito para os nascentes movimentos sociais de luta por moradia, fazendo parte dos novos interlocutores que pressionavam por reformas em várias áreas do Estado naquele momento.

Evidenciando os ânimos dessas novas forças políticas que surgiam, uma grande campanha de mobilização antecede a Constituição de 1988. Essa mobilização conseguiu que fosse avaliada pelo Congresso Constituinte a demanda pela reforma urbana. Através de uma proposta de reformulação da legislação, entidades sociais e profissionais, integradas no Fórum Nacional Da Reforma Urbana, formularam uma Emenda Popular que conseguiu recolher mais de 250 mil assinaturas pelo movimento (CYMBALISTA et al., 2009).

Desse modo, após negociações e concessões, a pressão popular pela reforma urbana resultou no capítulo de política urbana da Constituição através dos artigos 182 e 183, e instituiu um novo papel para o Plano Diretor:

O Plano adquiriu, com a Constituição, a função estratégica de definir exigências para o cumprimento da função social da propriedade urbana, constituindo o instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana que deve ser regulamentado por lei municipal (antes não era necessariamente transformado em lei) (CYMBALISTA et al., 2009).

Uma vez que esse novo marco (CF 1988) permitiu a autonomia e o fortalecimento do papel dos municípios como responsáveis pela política urbana, tem-se, no início da década de 1990, a elaboração de planos diretores municipais que já passavam a contar com a colaboração de grupos alinhados com a agenda da reforma urbana. Essas experiências buscavam estabelecer dispositivos inovadores, como a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, propostas de zoneamento inclusivo com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e instrumentos de regularização fundiária para assentamentos de baixa renda (CYMBALISTA et al., 2009).

No entanto, a aplicação desses planos diretores mostrou-se, embora inovadores, problemáticos em diversos pontos. A ausência de diretrizes consolidadas foi crucial, e os planos enfrentaram barreiras técnicas e jurídicas, além de conflitos políticos e a resistência do mercado imobiliário. Instrumentos propostos nos planos foram contestados nessas disputas, principalmente naquelas envolvendo atores ligados à especulação de terras urbanas. Nesse sentido, a ausência de regulamentação específica do capítulo de Política Urbana da Constituição Federal foi o principal entrave que inviabilizava a aplicação de muitos desses instrumentos.

Foi então, nos primeiros anos do novo século, que surgiu um novo momento na construção do movimento para as políticas urbanas no Brasil. O Estatuto da Cidade estabeleceu as diretrizes e instrumentos normativos que faltavam para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e da gestão democrática das cidades.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001), então, buscou normatizar as diretrizes gerais da política urbana, que hoje estão presentes na Constituição Federal de 1988, definindo o marco regulatório sobre o tema no Brasil.

Esta lei, de caráter marcadamente progressista, foi saudada tanto no ponto de vista técnico jurídico, quanto do planejamento urbano, como uma grande conquista para a trajetória da reforma urbana no país:

Ao menos nos aspectos jurídicos e no marco legislativo, houve um claro avanço em prol da aplicabilidade desses instrumentos. A regulamentação específica que faltava era uma lei nacional, em construção desde 1990, por meio do Projeto de Lei no 5.788/90, destinado a efetivar essa regulamentação. O PL no 5.788/90, que tramitou por mais de uma década no Congresso, foi sendo discutido e alterado e resultou posteriormente no Estatuto da Cidade (Lei Federal no 10.257/01). O Estatuto da Cidade, aprovado em 10 de julho de 2001, instituiu diretrizes e instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade. O Estatuto da Cidade e a Constituição, além de instituírem uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil, redefiniram a função do Plano Diretor municipal (CYMBALISTA et al., 2009).

Desse modo, os novos dispositivos trazidos na lei, destinavam-se, fundamentalmente, a exigir da propriedade urbana o cumprimento de sua “função social”. Nota-se, ainda, que a função social da propriedade não é determinada apenas em alguns aspectos da Constituição, integrando a própria ordem econômica. Nesse sentido, o artigo 170 da Constituição Federal já previa, entre os princípios orientadores da ordem econômica, lado a lado, a “propriedade privada”, a “livre concorrência”, a “defesa do meio ambiente” e a “função social da propriedade”.

Para tanto, foi determinado, na Constituição, o poder à União de fixar as “diretrizes gerais” da política urbana, enquanto aos municípios, foi determinada a responsabilidade de formular e executar sua política de desenvolvimento urbano conforme tais diretrizes.

O Estatuto da Cidade definiu então, como instrumento para ordenação das políticas urbanas municipais, o Plano Diretor. Desse modo, o plano torna-se a base estrutural da política urbana local, possuindo como objetivo, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Na prática, o Plano Diretor assumia a capacidade de estabelecer alguns dos conteúdos para a definição dos direitos de propriedade no município. No lugar de uma peça técnica que circula apenas entre especialistas, o Plano Diretor emergia como uma peça política, que deve ser democraticamente construída com a participação dos segmentos sociais que efetivamente constroem as cidades, incluindo sobretudo os setores populares – movimentos de luta por moradia, associações de bairros, entre outros –, tradicionalmente aliados dos processos de construção da política urbana. No caso de não promoverem planos a partir de processos participativos, os gestores públicos e até o poder Legislativo são passíveis de responder por improbidade administrativa (CYMBALISTA et al., 2009).

Nesse sentido, ao definir as diretrizes exigidas pela Constituinte, o Estatuto da Cidade também determinou a obrigatoriedade, aos municípios, de atendê-las, de modo que municípios localizados em Regiões Metropolitanas, como é o caso de Santa Luzia, foram obrigados a elaborar seus planos¹. Sendo assim, embora dotados de autonomia, a ação municipal tornou-se também, vinculada, com o seu descumprimento podendo acarretar sanções, como a improbidade administrativa.

Dessa maneira, o plano Diretor, ao ser transformado em peça básica da política urbana dos municípios, alcançou um caráter inclusivo e participativo, diferenciando-se dos antigos planos das décadas de 1970 e 1980, considerados fortemente impositivos e ineficazes.

O Estatuto da Cidade elenca os vários conteúdos que Plano Diretor deve contemplar. A partir da resolução 34 de 2005 o EC foi alterado e, a partir dela os Planos devem incluir:

- deve compreender conteúdos diferenciados, de forma a respeitar o porte do município, sua história e a região onde se insere;
- deve contemplar fatores como a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer, e o acesso aos bens e serviços essenciais, como condições indispensáveis para o pleno exercício do direito à saúde, sendo dever do Estado prover esse direito;
- deve assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano e assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública de forma a garantir espaços coletivos de suporte à vida na cidade, definindo áreas para atender as necessidades da população de equipamentos urbanos e comunitários, mobilidade, transporte e serviços públicos, bem como áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- deve conter os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, incluindo o controle da expansão urbana e as Zonas Especiais para assentamentos urbanos de interesse social; para regularização; para áreas de risco; para áreas de proteção ambiental e cultural;
- deve conter os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 422 do EC, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no plano diretor, com delimitação das áreas e dos critérios para sua aplicação;
- deve prever instâncias de planejamento e gestão democrática para sua implementação e revisão. (FUNDAÇÃO JOAO PINHEIRO, 2008 p. 14-15)

¹ O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) estabelece no artigo 41 que “o Plano Diretor é obrigatório para as cidades: I - com mais de vinte mil habitantes; II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4 do art. 182 da Constituição Federal; IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico; V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional”.

Aliando-se à Constituição e o Estatuto da Cidade, outro grande ator nesse processo foi o Ministério das Cidades. Partiu desse, por exemplo, a ressignificação para “planos diretores participativos”, ressaltando justamente o caráter político do instrumento, construído de forma democrática em conjunto com os setores sociais que compunham a pauta da questão urbana, e que tradicionalmente eram excluídos dos processos de construção da política urbana.

As ações do Ministério foram bastante bem-sucedidas na mobilização dos municípios para a elaboração dos planos diretores. Em novembro de 2006, dos 1.682 municípios que tinham a obrigação de elaborar seus planos diretores, 67,2% já haviam sido aprovados ou estavam em tramitação na Câmara Municipal; 11,6% encontravam-se em estágio final de elaboração no Executivo; 17,7% em etapas iniciais ou intermediárias no Executivo; e apenas 3,6% não haviam ainda iniciado o processo. O prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade claramente “pegou”, dado relevante em um país com tantas leis que “não pegam”, como o Brasil (CYMBALISTA, 2006).

Também, por meio do Ministério, em 2004, uma campanha nacional foi elaborada, por meio da recém-criada Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Para auxiliar na construção de Planos Diretores Participativos nos municípios brasileiros, a Secretaria centralizou as ações e viabilizou o aumento de escala de produção dos planos que, por determinação do Estatuto da Cidade, tinham a obrigação de serem concluídos até outubro de 2006.

Na próxima seção se falará do uso do Estatuto na atualidade.

2.2 O Estatuto na atualidade

Indubitavelmente, o Estatuto da Cidade trouxe diretrizes que marcaram a organização das cidades. Sua adoção trouxe uma nova visão para a gestão democrática e popular, mudou a perspectiva da ordenação e controle do uso do solo, buscou evitar a retenção especulativa do imóvel urbano, e principalmente, entrega a cidade aos seus donos de direito, seus habitantes. Desse modo, a adequação da política urbana ao bem público foi o seu maior trunfo. As cidades precisam ser cidades, com gente, com vida, e não espaços vazios e de exclusão, afinal, elas são o que são porque pessoas vivem ali, e não o contrário.

Anteriormente à aprovação da lei federal, a enorme maioria dos municípios não tinha um marco jurídico minimamente adequado para a disciplina dos processos de uso, ocupação, parcelamento, desenvolvimento, preservação, conservação, construção, e regularização do solo urbano. A maioria dos municípios não tinha sequer dados e informações básicas, mapas, fotos aéreas e outros materiais relevantes sobre seus próprios territórios e processos sócio espaciais (FERNANDES, 2013).

Abriu-se, desse modo um amplo leque de possibilidades inovadoras para lidar com as questões urbanas, sejam jurídicas, sejam sociais. Tornou-se assim, um dos marcos mais proveitosos na realidade normativa brasileira, englobando diversos agentes, sociais e econômicos, públicos ou privados, intercorrentes no processo de urbanização.

No entanto, prestes a completar vinte anos, as experiências mostram que, a diversidade de questões envolvidas nos planos diretores, não são fáceis de serem resolvidas. Cada município deve ter seu foco e seus objetivos específicos para a construção de seus planos, traçando uma identidade e necessidades únicas, tornando-se tarefa desafiadora para muitos deles.

Desde a aprovação do Estatuto da Cidade, ao longo desta primeira década do novo século, as cidades e as realidades urbanas brasileiras têm passado por mudanças profundas. As taxas de crescimento urbano no país certamente caíram, mas ainda são relativamente altas, agora especialmente nas cidades pequenas e de médio porte, levando à formação de um novo sistema de regiões metropolitanas, com 30 delas já reconhecidas oficialmente. O crescimento econômico do país e a formação de uma 'nova classe média' / 'classe trabalhadora precária' têm agravado problemas urbanos há muito existentes de transporte público e mobilidade, impacto ambiental e violência urbana. Diversos problemas de infraestrutura urbana e a crise energética nas cidades também têm se manifestado e agravado de diversas formas. A crise fiscal das administrações públicas, especialmente no âmbito municipal, é generalizada (FERNANDES, 2013).

Está, portanto, nas mãos dos gestores, a oportunidade de utilizar todo o conjunto de instrumentos do Estatuto para suas necessidades. No entanto, a aplicação da lei só se torna realmente efetiva, não se afastando de seus objetivos iniciais, quando o processo político e engajamento social forem direcionados para a transformação da cidade visando um ambiente menos excludente, patrimonialista e predatório.

Desta feita, embora seja um importante instrumento, a implementação do Estatuto da Cidade visando a universalização de seus princípios na reconstrução dos territórios municipais do país, ainda parece ser um desafio que se estenderá por muitos anos.

3 PANORAMA GERAL DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA

Santa Luzia, segundo os dados do IBGE, é considerada a décima terceira cidade mais populosa do estado de Minas Gerais. Com uma população de 202.942 habitantes, o município está localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte, a 25 km da capital, próximo aos aeroportos da Pampulha e Tancredo Neves (Confins) e ao Centro Administrativo do Estado.

Possui vias de acesso através da MG-20 ou Avenida das Indústrias, a MG-10 via São Benedito e a BR-381, através da rodovia Beira Rio. Limita-se ao norte com Jaboticatubas, Lagoa Santa e Taquaraçu de Minas, ao sul com Sabará e Belo Horizonte, a leste com Vespasiano e Lagoa Santa e a oeste com Belo Horizonte e Sabará.

Pertence à bacia hidrográfica do Rio São Francisco e à sub-bacia do Rio das Velhas, que divide seu território em duas partes, popularmente conhecidas como Parte Alta e Parte Baixa. Predominam no município as áreas verdes de transição entre o Cerrado e a Mata Atlântica. Seu território é dividido administrativamente em Sede e Distrito de São Benedito, e se estende ao longo de 235.327 km².

Figura 1 – Mapa da Localização de Santa Luzia



Fonte: Santa Luzia, 2015

3.1 Histórico

A história de Santa Luzia tem raízes nos primórdios da colonização e desbravamento do território mineiro. E assim como vários outros povoados, arraiais e municípios da região, a sua história nasce às margens de um rio, o Rio das Velhas.

Mais importante afluente da margem direita do Rio São Francisco, é a partir dele que a cidade tem seu início durante o ciclo do ouro, logo tornando-se um ponto de pousada estratégico para a travessia de aventureiros pelos sertões, em busca das riquezas trazidas pelas pedras e metais preciosos:

O Rio das Velhas, importante afluente do São Francisco e a princípio navegável em longos trechos de seu extenso curso, foi um dos caminhos naturais básicos que os primeiros exploradores utilizaram em suas penetrações pelo território central de Minas Gerais. Através dele, consolidou-se o elo colonizador entre os pioneiros baianos, que desde época mais remota subiam o São Francisco acompanhando a marcha em expansão dos rebanhos bovinos, e os bandeirantes que se internariam pelos sertões em demanda aventureira pelas pedras preciosas. (FUNDAÇÃO JOAO PINHEIRO, 1981 p.3)

Dessa maneira, foram às suas margens, que os remanescentes da bandeira de Borba Gato, integrada, entre outros sertanistas famosos, por José Corrêa de Miranda e Antônio Dias de Oliveira, implantaram, por volta do ano de 1692, o primeiro núcleo do que futuramente seria uma vila, em um garimpo de ouro de aluvião.

Localizado a princípio nas proximidades do atual povoado de Bicas, este núcleo foi destruído em 1695, provavelmente por uma das constantes enchentes causadas pelo Rio das Velhas, o que motivou a sua retirada para a colina fronteira, local onde, ergueu-se em 1697 o novo e definitivo povoado, recebendo o nome de Bom Retiro, devido ao abrigo que aquela área proporcionou a povoação. Nesta localidade, hoje, localiza-se o Centro Histórico da cidade.

Em meados do século XVIII, ocorre outra violenta enchente na região do Rio das Velhas, culminando em uma imagem de Santa Luzia encontrada parcialmente enterrada nas areias. Em razão do acontecido, ergue-se num dia 13 de dezembro, data consagrada à Virgem “Santa Luzia”, uma capela em sua homenagem. Com esse nome, em 1704, já era conhecido o povoado de Bom Retiro por Santa Luzia do Sabará. Posteriormente, passa para Santa Luzia do Rio das Velhas.

O povoado cresce rapidamente devido a sua invejável posição geográfica, ocupando as áreas definidas pela interligação dos trajetos fluviais e terrestres, muito importantes para o deslocamento de homens e mercadorias. Desse modo, localizava-se estrategicamente entre os caminhos das minas e os pontos de escoamento do Rio das Velhas, que no seu curso médio, encontrava-se com o São Francisco e em seguida, corria para o litoral.

Situado, portanto, às margens do Rio das Velhas, afluente do São Francisco e quase que totalmente navegável, Santa Luzia tornou-se um elo que permitia via rápida de comunicação fluvial com os mineradores das regiões auríferas. Ainda, a rota terrestre completava o trajeto, levando até os colonos importantes mantimentos, além de materiais, ferragens e munição para serem utilizados nas construções e nas minas.

Após se estabelecerem os roteiros dos caminhos para as minas, estes foram se "pontilhando de roças, estalagens e pastos que amparavam viandantes e cavalgadas na áspera viagem". Vários núcleos urbanos surgiram em torno desses ranchos, como parece ser o caso de Santa Luzia, cujo desenvolvimento econômico se deu muito mais em função do comércio de tropas que da mineração do ouro. Pelos caminhos transitavam os tropeiros, os comboieiros, os boiadeiros, agentes principais do comércio abastecedor da região, em sua maioria reinóis, cristãos novos e ciganos, já que o brasileiro, natural da terra, manifestava certo desdém em relação às atividades mercantis. (FUNDAÇÃO JOAO PINHEIRO, 1981 p.12.)

Dessa forma, apesar de ser um arraial nascente da exploração do ouro, ao contrário da maioria das povoações coloniais mineiras, Santa Luzia desenvolve-se mais em função do comércio do que da mineração. Na rua do Comércio, onde atualmente localiza-se o bairro da Ponte, existia um porto para os barcos que navegavam pelo Rio das Velhas, transportando mercadorias comercializadas em Minas Gerais. A cidade foi um importante centro de abastecimento dessas regiões mineradoras, ligando pontos de interesse no Estado.

Devido à sua localização estratégica, o povoado muito floresceu em função do comércio das áreas mineradoras, exercendo o papel de entreposto comercial do sertão. Em documento de 1752, o bispo de Mariana, D. Frei Manoel da Cruz, propõe a transferência da sede da paróquia do arraial de Roça Grande para o de Santa Luzia, justificando: "... o arraial de Santa Luzia é um dos mais populosos das Minas e a sua Igreja é nova, com bastante grandeza e bem paramentada, estando quase no meio da freguesia, circunstâncias todas que concorrem para V. Majestade ser servido mandar fazer a sobredita mudança..." , a qual só se efetivou em 1779, após uma série de reveses com a paróquia de Roça Grande. (FUNDAÇÃO JOAO PINHEIRO, 1981 p.239)

À medida que o arraial progredia, formava-se ali, uma elite social abastada. Santa Luzia passou então a seguir a tradição de importantes vilas mineiras, como Sabará e Diamantina, desenvolvendo o gosto para a literatura e o teatro, além dos hábitos sofisticados da vida e cultura com marcante influência francesa.

A construção do Santuário de Santa Luzia em 1778 – com recursos do Sargento Joaquim Pacheco, em agradecimento à cura de sua visão (em lugar da antiga capela erguida por volta de 1701) e dedicada a Santa Luzia, incentivou ainda mais o desenvolvimento das manifestações religiosas e culturais locais. Logo, o templo passou a receber milhares de romeiros, devotos da santa protetora dos olhos, que vinham cumprir promessas e agradecer as graças recebidas.

A partir da segunda metade do século XVIII a mineração do ouro começou a declinar e a economia local voltou-se para a produção agropecuária, acarretando certa retração das atividades urbanas. Entretanto, Santa Luzia, conseguiu manter relativo progresso devido, principalmente, à sua situação privilegiada de empório comercial.

A cidade, também, tem um valor histórico reconhecido, devido à participação política ativa na província de Minas Gerais. Um dos acontecimentos mais relevantes na vida do luziense do século XIX foi sua participação na Revolução Liberal de 1842 contra o governo Imperial, em que as tropas liberais lideradas por Teófilo Otoni - que defendiam a descentralização do poder e a autonomia das províncias, fazendo o seu quartel-general no próprio povoado, o solar Teixeira da Costa, localizado em frente à Matriz - foram derrotadas pelas tropas governistas de Duque de Caxias. Santa Luzia foi palco da batalha final desta revolução, sendo um muro de pedras utilizado como trincheira contra as tropas legalistas de Caxias, monumento que constitui, atualmente, parte de seu acervo histórico. Após o combate, os liberais mineiros passaram a ser conhecidos como os “luzias”.

Outro episódio de grande prestígio político na história de Santa Luzia foi a visita, em 1881, do imperador Dom Pedro II e de sua comitiva à cidade. Dom Pedro II, dando prosseguimento à sua célebre viagem pelas Minas Gerais, ficou hospedado no Solar da Baronesa Maria Alexandrina de Almeida Viana, sua afilhada, e registrou essa visita em seu diário de viagem. Posteriormente, foi concedido a Santa Luzia o título de Cidade Imperial.

Embora fosse um dos arraiais mais desenvolvidos da Província e fizesse petições à Coroa desde 1761, Santa Luzia não conseguia ser elevada a vila devido à proximidade com a Vila Real de Sabará. É apenas em 18 de março de 1847, por meio da Lei nº 317, que o povoado é elevado à categoria de Vila de Santa Luzia. No entanto, por ter sediado a heroica resistência dos liberais liderados por Teófilo Otoni durante a Revolução de 1842, em 1850, a vila é extinta e anexada novamente a Sabará. A restauração da Vila de Santa Luzia é confirmada pela Lei nº 755, de 30 de abril de 1856. A elevação à cidade é expedida no ano de 1858 pela Lei N° 860, de 14 de maio de 1858, denominada por Santa Luzia do Rio das Velhas e, a partir de 9 de setembro de 1924, através da Lei N° 860.

3.2 Desenvolvimento

Santa Luzia passa a viver, a partir da segunda metade do século XIX, um declínio considerável em seu papel de empório comercial. Em decorrência da crise na economia de abastecimento, a cidade passa por um processo de reorganização e diversificação de suas atividades produtivas. Dessa maneira, a cidade recebe, em 1880, a Fábrica de Tecido São Vicente, chegando a contar com 150 operários em sua linha de produção. Já no ano de 1893, os trilhos da Estrada de Ferro Central do Brasil chegam à Parte Baixa da cidade, margeada pelo Rio das Velhas, dando um novo impulso de crescimento na atividade comercial.

Nos anos seguintes, já em 1903, é instalada uma fábrica de sabão em galpões próximos da Estação Ferroviária, utilizando materiais e técnicas rústicas, e tendo como principal matéria prima o coco de macaúbas extraído das fazendas locais. A fábrica, no entanto, é vendida na década de 1940 e transformada na Saboaria Santa Luzia, mantendo seu funcionamento até o final da década de 1980. Destaca-se ainda, a atividade da Fábrica de Tecidos Santa Luzia, que em 1928 passou a ocupar um conjunto arquitetônico próximo à Igreja do Carmo, sendo importante fonte empregatícia na região e chegando até mesmo a funcionar em três turnos diários, mas que, no entanto, encerrou suas atividades em meados da década de 1990 (SANTA LUZIA, 2015).

Os municípios que constituíam o chamado Cinturão Verde, Santa Luzia, Pedro Leopoldo, Nova Lima, Sabará, Vespasiano, Lagoa Santa e Betim, receberam investimentos na industrialização de base entre as décadas de 1940 e 1950, dentro do planejamento estatal de fortalecimento de Belo Horizonte, priorizando, no caso, a

produção de alimentos para o abastecimento da capital mineira. A instalação, em 1959, do Frigorífico Minas Gerais (FRIMISA), empresa de carnes industrializadas e derivados, é, portanto, decorrente desse contexto de incentivo do governo do Estado, e constituiu um marco na industrialização do município, incrementando a sua economia até meados da década de 1980 (SANTA LUZIA, 2015).

Na década de 1960, foram instaladas ainda indústrias de refratários, cerâmica, papel e produtos metálicos, gerando incremento econômico e também crescimento populacional.

Na década de 1970, Santa Luzia integrou outra política econômica estadual conhecida como Nova Industrialização Mineira, que visava transformar Minas Gerais em um centro industrial autônomo. Nesse contexto, foi criada a Companhia dos Distritos Industriais (CDI), que planejou cinco distritos industriais na Região Metropolitana de Belo Horizonte: Santa Luzia, Betim, Vespasiano Contagem e Belo Horizonte.

Isto impactou a ocupação do município até os dias atuais, uma vez que Santa Luzia é considerada o terceiro polo industrial da Região Metropolitana de Belo Horizonte e possui quatro distritos industriais: Distrito Industrial Desembargador Mello Junior, Distrito Industrial Carreira Comprida, Distrito Industrial Duprat Figueiredo e Distrito Industrial Simão da Cunha, que reúnem mais de 100 empresas e empregaram aproximadamente 5.500 trabalhadores (SANTA LUZIA, 2015).

O setor secundário representa 51,49% do PIB total do município, contra 48,25% do setor terciário, que também possui importante participação na economia do município, e conta com mais de 2.800 empresas de comércio e serviços, sendo a maior parte destas instaladas no distrito de São Benedito. Neste contexto de expansão do setor terciário composto por indústrias de cerâmicas, forjados, gêneros alimentícios entre outros, do setor secundário constituído tanto por empresas locais, como também por grandes grupos varejistas, ocorreu uma retração do setor primário, e a produção agrícola constitui hoje uma atividade econômica inexpressiva no município (SANTA LUZIA, 2015).

3.3 Expansão urbana

Até a primeira metade do século XX, o município possuía pouca ocupação urbana, estando essa concentrada majoritariamente na Sede, mais precisamente no entorno do núcleo urbano de origem, e o restante do território ocupado por grandes fazendas. Em sua zona rural existiam alguns povoados, originados no entorno de algumas dessas fazendas, como Taquaraçu de Baixo (Fazenda de Taquaraçu), Barreiro do Amaral (Fazenda das Pedras) e Pinhões (Fazenda das Bicas). Havia ainda o povoado de Ribeirão da Mata, que se desenvolveu no entorno da Estação Central do Brasil, e o povoado de Bicas, formado às margens da antiga estrada de terra que ligava a cidade à Belo Horizonte. (SANTA LUZIA, 2015).

É só a partir da década de 1950 que o município passa a ter um maior adensamento urbano. Nesse período, o primeiro conjunto habitacional do município é inaugurado, sendo construído para abrigar os trabalhadores envolvidos com as obras e as atividades do Frigorífico Minas Gerais (FRIMISA) e denominado Carreira Comprida. Desse modo, a estrada asfaltada construída para o escoamento da indústria de carnes até Venda Nova, passa a representar um marco no aumento populacional do município, impulsionando em grande medida o adensamento do núcleo populacional de São Benedito.

A partir das décadas de 1970 e 1980, durante o processo de expansão das periferias de Belo Horizonte, Santa Luzia passa a receber um elevado aumento das taxas de crescimento populacional, passando de 25.301 habitantes, em 1970, para 59.893 habitantes, na década de 1980, significando um aumento de 136,7% dos habitantes nesse intervalo de tempo, e um crescimento populacional geométrico de 9% ao ano (SANTA LUZIA, 2015).

Nessa conjuntura de crescimento populacional, a população de Santa Luzia rapidamente passou a subir em níveis superiores ao de Belo Horizonte. Assim como muitos dos municípios das principais metrópoles brasileiras, foram os municípios integrantes do vetor norte da capital que mais cederam partes de seus territórios para a criação de conjuntos habitacionais e assentamento desses novos habitantes. Destaca-se que em geral, essa população era alocada para as periferias, mas ainda tinham que viajar diariamente para a capital para a busca de oportunidade de emprego, bem como de serviços e equipamentos urbanos.

Nesse sentido, é o distrito de São Benedito o mais impactado por esse movimento de crescimento demográfico, concentrando a maior parte dessa população no município. Sua ocupação decorre principalmente da construção do maior conjunto habitacional de Minas Gerais até aquele momento, o Conjunto Cristina, entregando 10.000 casas a populações de baixa renda, financiadas pelo Banco Nacional da Habitação (BNH).

Paralelamente, na década de 1980, ocorre uma grande enchente no Ribeirão Arrudas, em Belo Horizonte, fazendo com que o Governo do Estado, juntamente com a Prefeitura e o BNH, decidissem que as edificações do Conjunto Maria Antonieta Mello Azevedo, que se encontrava em fase de acabamento e inicialmente seriam destinadas a famílias de militares, fossem ocupadas pelos desabrigados. Atualmente este local é popularmente conhecido como Palmital.

Todos esses fatores contribuíram para que o distrito de São Benedito sofresse um processo de adensamento urbano rápido e desordenado, surgindo constantemente novos bairros e vilas, e em geral, com provimento insuficiente de infraestrutura básica, de lazer e de equipamentos públicos. É também neste contexto que o bairro Bom Destino, fundado na década de 1970, e até então considerado como pertencente à Sabará, passa a ser reintegrado ao território do município, e em 1983, tem seu loteamento aprovado e infraestrutura básica implantada. (SANTA LUZIA, 2015).

Já em 1998, dentro de uma nova dinâmica territorial proposta pela administração municipal 1997/2000, a Prefeitura Municipal é transferida do Solar da Baronesa, no Centro Histórico, para o edifício do extinto frigorífico FRIMISA, uma vez que o antigo bairro não era considerado como centro econômico. Foi ainda, idealizada a criação de um novo bairro, situado em local estratégico na entrada da cidade, denominado Novo Centro, que após um período sem atividades, nos últimos anos começou a ser ocupado de maneira regular.

Finalmente, é importante destacar que dada a proximidade, o histórico gerado por uma migração desordenada de pessoas e o baixo poder econômico frente à capital, atualmente a maior parte da população residente no município é dependente de buscar trabalho, estudo e outros serviços em Belo Horizonte.

3.4 Perfil demográfico

Segundo dados do Atlas Brasil desenvolvido pelo PNUD, Ipea e FJP, em 2017, o município de Santa Luzia possuía área de 235,10 km² e uma população de 218.897 habitantes, com uma densidade demográfica de 931,08 habitantes por km², sendo composta, em sua maioria, por mulheres e negros. Consta-se ainda, que entre 2013 e 2017, a população do município registrou um aumento de 2,60%, enquanto que no mesmo período, o estado de Minas Gerais registrou um aumento de 2,56%.

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDHM), os dados do Censo Demográfico do IBGE 2010, mostram que o IDHM do município de Santa Luzia era 0,608, em 2000, e passou para 0,715, em 2010, enquanto o IDHM de Minas Gerais passou de 0,624 para 0,731, sendo considerados na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Neste período, a evolução do índice foi de 17,60% no município, e 17,15% no estado. Ainda, em 2010, o IDHM do município ocupava a 1454ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros e a 145ª posição entre os municípios de seu estado (UF).

Em relação a renda, os valores da renda per capita mensal registrados, em 2000 e 2010, evidenciam que houve crescimento da renda no município de Santa Luzia entre os anos mencionados. A renda per capita mensal no município era de R\$ 386,67, em 2000, e de R\$ 557,62, em 2010, a preços de agosto de 2010. Já em relação a desigualdade de renda, o índice de Gini no município passou de 0,46, em 2000, para 0,43, em 2010, indicando, portanto, que houve redução na desigualdade.

Sobre as condições de habitação da população, entre os anos de 2013 e 2017, houve redução no percentual da população residente em domicílios com abastecimento de água, abarcando, em 2017, 80,89%. Em relação ao acesso à rede de esgotamento sanitário, nota-se que houve redução entre 2013 e 2017, com o serviço sendo disponibilizado para 66,76% da população em 2017. No percentual da população em domicílios com coleta de resíduos sólidos, destaca-se que houve crescimento no período, alcançando 99,87% da população em 2017.

No que se refere à situação da vulnerabilidade social no município, pode-se analisar pela dinâmica de alguns indicadores: houve redução no percentual de crianças extremamente pobres, que passou de 8,66% para 3,74%, entre 2000 e

2010; o percentual de mães chefes de família sem ensino fundamental completo e com filhos menores de 15 anos, no mesmo período, passou de 23,1% para 20%. Neste mesmo período, é possível perceber que houve redução no percentual de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam nem trabalham e são vulneráveis à pobreza, que passou de 17% para 8,2%. Por último, houve crescimento no percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada no município. Em 2000, o percentual era de 92% e, em 2010, o indicador registrou 95,8%.

4 PLANO DIRETOR E OS NORMATIVOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DE SANTA LUZIA

Este capítulo inicia-se fazendo uma breve síntese da metodologia da pesquisa. Posteriormente, faz-se a análise propriamente dita do Plano Diretor e outros normativos.

4.1 Breve síntese do percurso metodológico

O início de um ordenamento específico para a gestão urbana em Santa Luzia perpassa por 1992, momento em que foi criada a primeira lei municipal buscando estabelecer os princípios para nortear a elaboração e gestão de um plano diretor na cidade. Ao longo de 68 páginas e anexos, a Lei Ordinária nº 1.530/1992², elaborada durante a gestão de Antônio Teixeira da Costa, instituiu o primeiro plano diretor municipal, passando a vigorar a partir de 06 de julho de 1992³. Desta feita, a criação de um plano diretor nesse período já demonstrava a preocupação com o planejamento e a organização territorial do município.

Atualmente, a legislação urbanística vigente em Santa Luzia é estabelecida pela Lei Municipal nº 2.699, de 10 de outubro de 2006, que instituiu o Plano Diretor do Município de Santa Luzia como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, bem como de orientação para a atuação do poder público municipal e a iniciativa privada.

De modo complementar, o município conta também, em seu arcabouço normativo-urbanístico, com o Código de Posturas (Lei nº 1.545, de 28 de setembro de 1992, alterada pela Lei 1.622/93, Lei 1.958/97, Lei 2.016/98, Lei 3.096/10, Lei 3.368/13 e Lei 3.533/14); a Lei Orgânica do Município (Lei Orgânica nº 1, de 1º de setembro de 2000, alterada pela Emenda à Lei Orgânica nº1/20 e nº1/21); a Demarcação das Zonas Urbanas, Expansão Urbana e Rural do Município de Santa

² Em razão da lei 1.530, ainda foi elaborada a lei 1.531, que tratava de complementar o Plano, dispondo sobre as diretrizes básicas de uso e ocupação do solo no município, além de delimitar o perímetro urbano.

³ Anteriormente a essa lei, o município, embora não estivesse descoberto em relação à regulamentação da ocupação urbana, possuía todo um corpo de leis com necessidades de atualização, complementação e reformulação. (Lei do Perímetro Urbano nº 905/82; Lei 1025/89 regulamentando a Zona Urbana Especial de Pinhões; os parcelamentos do solo urbano regulamentados em dispositivos contidos nas leis 511/69, 815/78 e 890/81; a lei 591/79 dispondo sobre planejamento e diretrizes básicas de uso e ocupação do solo; a lei 815/78 definido alguns parâmetros para a ocupação do solo por conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda; a utilização informal do Código de Obras da Prefeitura de Belo Horizonte e a lei 801/78 definido o Código de Posturas).

Luzia (Lei nº 2.748, de 27 de abril de 2007); a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 2.835, de 18 de julho de 2008, alterada pela Lei Complementar 3.463/2013) e o Código de Edificações do Município (Lei nº 3.615, de 22 de dezembro de 2014, regulamentada pelo Decreto 3.034/15, complementada pela Lei 3.491/14 e alterada pela Lei 3.655/15). A partir disso, este trabalho buscou analisar, de forma exploratória, o conteúdo do Plano Diretor de Santa Luzia, e sua referência a tais normais.

Para se realizar a análise dos normativos, devido ao distanciamento social imposto pela pandemia da Covid-19, os estudos desse trabalho aconteceram principalmente pela internet, podendo ser percebidos diversos obstáculos nesse sentido. Assim, ao pesquisá-los no *site* da prefeitura municipal⁴, percebeu-se que o executivo do município não utilizava um sistema próprio para arquivar e disponibilizar suas leis *on-line*, sendo essas encaminhadas por *link* para um site terceiro chamado Leis Municipais⁵.

Desse modo, faz-se necessário ressaltar que, embora exista todo esse ordenamento, com as legislações urbanísticas locais pretéritas ao ano de 2006 sendo revisadas de modo a serem compatibilizadas com o Plano Diretor, a impressão que se têm é que tais leis coexistem de forma esparsa e desconexa. Isso porque a sua apresentação acontece de forma subjetiva, dificultando a leitura e interpretação. Com isso, certamente tanto o leitor quanto o munícipe, encontram dificuldade em entender a relação entre cada uma delas e quais estão em vigor.

Outro ponto importante é no que tange a apresentação das legislações urbanísticas, por exemplo. Embora estas estejam presentes no *site* da prefeitura, estão disponibilizadas na parte dedicada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano⁶, em caminho pouco intuitivo e de difícil acesso. Ainda, são apresentadas como imagens digitalizadas de versões impressas, impedindo descobrir se estão ou não atualizadas.

Também nesse sentido, a busca em literaturas e arquivos disponibilizados foram inconclusivas em apontar a maneira como ocorreu a construção do referido Plano. Embora sabe-se que com as obrigações da lei do Estatuto da Cidade, todos

⁴ Disponível em: <http://www.santaluzia.mg.gov.br>, na aba Prefeitura/Legislação Municipal.

⁵ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/MG/SANTALUZIA/>.

⁶ Disponível em: <https://www.santaluzia.mg.gov.br/v2/index.php/desurbano/>.

os municípios com mais de vinte mil habitantes⁷, (e os situados em Regiões Metropolitanas), deveriam apresentar um plano até outubro de 2006⁸, podendo o prefeito que não tomasse as providências necessárias para o cumprimento de tal obrigação incorrer em improbidade administrativa⁹. E que em razão disso, muitos planos foram feitos às pressas, com pouco tempo demandado para a discussão, elaboração e conseqüentemente participação dos diversos setores da sociedade, esse trabalho não conseguiu identificar, em que circunstâncias o plano de Santa Luzia foi ordenado, e tampouco, se a sua construção foi, de alguma forma, participativa.

4.2 Análise do Plano Diretor

Como já adiantado, o Plano Diretor do Município de Santa Luzia foi instituído pela Lei Municipal nº 2.699, em 10 de outubro de 2006, como instrumento básico de orientação à política de desenvolvimento urbano do município. Neste trabalho, será analisado em relação a seu conteúdo, a prática (tendo em vista que o Plano foi aprovado em 2006 e ainda não foi revisto¹⁰) e sua adequação à legislação (Estatuto das Cidades), conforme os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

Em Santa Luzia, o Plano Diretor é estruturado em seis Títulos, dezessete Capítulos, e subdividido em vinte e uma Seções, noventa e dois Artigos e sete Anexos. Também é complementado pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Santa Luzia, Lei nº 2.835, de 18 de julho de 2008, e teve cinco artigos alterados pela Lei Complementar 3.463, de 23 de dezembro 2013.

⁷ Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (BRASIL, 2001)

⁸ Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos (BRASIL, 2001). Posteriormente, o referido artigo foi alterado postergando essa obrigação para 30 de junho de 2008, segundo redação dada pela Lei nº 11.673/2008.

⁹ Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei; (BRASIL, 2001)

¹⁰ Com o apoio da Agência RMBH, o processo de revisão do Plano Diretor de Santa Luzia foi iniciado ao fim de 2020, conforme pode ser visto em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/santa-luzia-recebera-apoio-tecnico-da-agencia-rmbh-na-revisao-do-plano-diretor/>.

O Título I, “Dos Princípios da Política Urbana”, destaca seu objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Salaria o cumprimento de sua função social, onde a propriedade deve atender aos critérios de ordenamento territorial e às diretrizes de desenvolvimento urbano previsto no plano.

Como “Objetivos Gerais da Política Urbana”, é possível perceber a abrangência da proposta do Plano Diretor de Santa Luzia. O Plano propõe a melhora da qualidade de vida com a disseminação de bens, serviços e infraestrutura no território municipal; a promoção do desenvolvimento do município e uma adequada distribuição espacial da população e das atividades urbanas; a democratização do acesso à terra, à moradia e aos serviços públicos de qualidade; a instituição de um sistema municipal de planejamento e gestão urbana; além de buscar proteger e preservar o patrimônio natural e histórico cultural do município.

Dessa maneira, na medida em que prevê que as funções sociais da propriedade sejam condicionadas ao desenvolvimento do município no plano social e às diretrizes de desenvolvimento municipal, a política de desenvolvimento urbano acontece ordenada em consonância com os artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil e do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

O Título II trata “Dos Objetivos Estratégicos e das Diretrizes Gerais da Política Urbana” e é dividido em oito capítulos que apresentam diretrizes e prerrogativas que devem compor políticas setoriais.

O primeiro capítulo apresenta as “Disposições Gerais” e determina como fatores a serem considerados para o alcance dos objetivos estratégicos e das diretrizes de desenvolvimento urbano, entre outros, o valor cultural e potencial turístico do município, a representativa base econômica industrial, a proximidade e as relações existentes entre o município e a capital Belo Horizonte como centro metropolitano e os problemas gerados pela ocupação desordenada e desarticulada no seu território, constituindo um horizonte balizador importante para as ações que devem ser tomadas. É notada uma possível sobreposição de conteúdos em relação ao Título anterior, que também se dedica ao tema.

O segundo capítulo dispõe sobre os “Objetivos Estratégicos” e assim como o primeiro, projeta os pontos a serem planejados para a promoção do

desenvolvimento urbano. Nesse momento, basicamente são repetidos os objetivos já destacados anteriormente. Entretanto, aqui o Plano busca delimitar condicionantes para atingi-los. Entende-se que, embora sejam bons objetivos, não deixam de ser audaciosos e até mesmo conflitantes, necessitando de verdadeiro empenho dos gestores para torná-los efetivos.

Como exemplo, são apresentados como objetivos, a consolidação do município como polo turístico, industrial, a criação do Sistema Municipal de Saneamento Integrado, a preservação das condições ambientais, a implementação da Habitação de Interesse Social e a estruturação de um Sistema de Planejamento e Gestão Urbana Democrático. Todos esses são objetivos que parecem interessantes quando pensados individualmente, mas que se tornam praticamente inviáveis quando executados em conjunto. A maneira como a consolidação de um polo turístico coexistiria com a implementação de polos industriais, ao passo que exista habitações de interesse social e preservação das condições ambientais, não fica clara.

O terceiro capítulo, “Das Diretrizes da Política Social”, desenvolve-se em cinco seções que tratam das políticas para a saúde, educação, ação social, cultura, esporte e lazer. Esses são pontos essenciais para a promoção do bem-estar em uma sociedade, e fundamentais em um município que apresenta carências em todos eles.

No que tange a Seção I, relativa à promoção da saúde, destaca-se a pouca previsão para uma pasta de tanta importância. As diretrizes são apresentadas de maneira evasiva, com pouco aprofundamento e complexidade. Destaca-se, como exemplo, a ausência de um plano municipal específico para a área, como aparece em outros momentos no Plano, o que poderia direcionar e estruturar melhor o tema. Não obstante, destaca-se a deficiência do sistema de saúde do município, como é evidenciado pelo fato das grávidas, por falta de maternidade, por muito tempo serem obrigadas a sair da cidade para terem seus filhos¹¹.

Já na Seção II, para a “Política Educacional”, ocorre um pouco mais de atenção para a educação no município. Nesse sentido, foi previsto um Plano Decenal Municipal de Educação para atingir metas comuns à todas as modalidades de ensino e metas para gestão escolar a fim de nortear as políticas públicas

¹¹ Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/02/por-falta-de-maternidade-gravidas-de-santa-luzia-na-grande-bh-sao-obrigadas-a-sair-da-cidade-para-ter-seus-filhos.ghtml>.

educacionais a serem implantadas no município no decênio 2006-2015, integrado aos Planos Nacional e Estadual. Nesse sentido, tal plano foi aprovado pela Lei nº 2.648, de 20 de abril de 2006 e, segundo a Lei nº 3.647, de 26 de junho de 2015, que instituiu o novo Plano de Educação (para o decênio 2015-2025), todas as metas foram, ainda que parcialmente, cumpridas (SANTA LUZIA, 2015).

Relativo à Seção III, “Da Política de Ação Social”, observa-se a previsão de implantação de equipamentos em locais específicos para atendimento ao público da assistência social, Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), e implantação dos pressupostos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No entanto, essas ações apenas apareceram em ordenamento específico com a Lei nº 4.113, de 17 de outubro de 2019, ou seja, 13 anos após a elaboração e aprovação do Plano Diretor.

Da mesma maneira, embora as Seções IV e V, “Da Política Cultural” e “Da Política do Esporte e do Lazer”, respectivamente, ensejem o resgate da identidade histórico e cultural do município, integrando-o ao circuito turístico mineiro, além de valorizar e promover o desenvolvimento para a prática de esportes, não existem diretrizes claras para tais objetivos, e tampouco a previsão de aplicação de planos, cronogramas, parcerias ou legislações específicas para os mesmos.

O Capítulo IV trata das “Diretrizes da Política de Desenvolvimento Econômico”, apresentando as prioridades e contextos para o desenvolvimento social, turístico, econômico e ambiental do município. São determinadas as diretrizes da política de desenvolvimento da indústria, focadas na expansão e melhoria do parque industrial; as diretrizes da política de desenvolvimento do comércio e serviços, buscando a ampliação da área e melhoria da qualidade dos serviços; as diretrizes para o estímulo do desenvolvimento agropecuário no município e diretrizes para o setor do turismo, estabelecendo o incentivo ao desenvolvimento de infraestrutura e capacitação profissional, além de criar condições para apoiar, estimular, atrair e promover a atividade como principais metas.

No entanto, como em outros momentos neste Plano, tais medidas são expostas de forma pouco objetiva, não sendo apresentados os processos para planejamento e os responsáveis pela sua execução. Tampouco existem previsões para planos, parcerias ou legislações específicas para implementá-los. Ainda, ressalta-se que tais diretrizes parecem não terem sido previstas para trabalharem em conjunto. Novamente, a maneira como atividades teoricamente conflitantes como

o incentivo ao desenvolvimento da indústria de grande porte, o estímulo ao comércio local, o desenvolvimento agropecuário mecanizado e o incentivo à agricultura familiar poderão coexistir de maneira harmônica no mesmo município, não é explicitado.

Dentro das “Diretrizes de Intervenção Pública nos Centros e Centralidades”, delimitadas a partir do Capítulo V, o Plano Diretor determina a elaboração de um Projeto de Revitalização Urbanística do Centro Histórico e a criação de medidas administrativas e operacionais visando o controle do tráfego no Centro Histórico e suas respectivas subáreas, haja vista a importância histórico-cultural dessa região para a cidade. Traçando-se um paralelo com a atualidade, percebe-se que pouco foi feito. Embora realmente exista um controle de tráfego instituído para a região, parece existir pouca fiscalização. Já o Projeto de Revitalização citado jamais saiu da previsão, e o centro histórico municipal perece com o passar do tempo.

Esse é um ponto que inclusive comunica-se com outras áreas já apresentadas no Plano, como turismo e cultura. Santa Luzia caracteriza-se por ser um município essencialmente histórico, com suas raízes remetendo ao século XVII. Muito pode ser feito para sua promoção e preservação, nesse sentido. Possui equipamentos tombados e obras de figuras de destaque no cenário artístico mineiro.

Tudo isso, no entanto, parece não ser valorizado, perdendo a população um conteúdo tão importante para a sua identidade e história. Destaca-se, nesse sentido, o Museu Aurélio Dolabella/Casa da Cultura, que mesmo sendo um dos palcos da Revolução Liberal de 1842 e possuindo variadas obras em seu acervo, encontra-se desativado desde 2014 e foi alvo recentemente de sério dano causado por um veículo de grande porte, que mesmo com a proibição imposta pelo controle de tráfego, circulava pelo local¹².

O Capítulo VI do Plano dispõe sobre as “Diretrizes da Política de Saneamento, Infraestrutura Urbana e Serviços Públicos” e reconhece a necessidade de estruturação da política municipal de saneamento básico. Nesse sentido, são definidas diretrizes visando o abastecimento de água, a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, ao tratamento de esgotos sanitários domésticos e a política de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Por tratar-se de tema de relevante

¹² Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2021/06/10/carreta-bate-em-muro-e-destrui-parte-de-casario-do-seculo-xviii-no-centro-historico-de-santa-luzia.ghtml>.

impacto territorial e social, o município ainda, estabeleceu a Política Municipal de Saneamento, por meio da lei nº 2.925, de 30 de dezembro de 2008 e o Fundo Municipal de Saneamento Básico, instituído pela lei nº 3.788, de 08 de julho de 2006, cujos recursos destinam-se a custear programas e ações de saneamento básico e infraestrutura urbana.

No entanto, embora sejam necessários posteriores estudos a fim de verificar a situação atual do saneamento e abastecimento no município, o sistema de esgotamento sanitário atendia em 2013, segundo levantamento da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de MG – ARSAE, aproximadamente 77% da população com serviço de coleta de esgoto e aproximadamente 69% com tratamento de esgoto. Desse modo, as observações sinalizam para uma ausência de universalização do acesso aos serviços de saneamento e a pouca ampliação das redes de infraestrutura para todo o município.

Em seguida, o Plano Diretor de Santa Luzia apresenta suas diretrizes para o Sistema Viário, na Seção II do quarto capítulo. Este constitui-se um importante tópico em razão do município caracterizar-se por ser uma “cidade-dormitório”¹³. Dada a proximidade com Belo Horizonte, na qual trabalha grande parte da sua população, a demanda do sistema viário aumenta através do fluxo de pessoas em busca de trabalho, estudo e outros serviços na capital. Para tanto, foi previsto pelo Plano a elaboração e implementação pelo executivo municipal, de um Plano Viário Municipal, abrangendo todo o município. Entretanto, durante a elaboração deste trabalho, não foi encontrado nenhum projeto ou ordenamento municipal que apresentasse tal normativo.

Essa necessidade ainda é vista no que se refere ao transporte coletivo, disposto separadamente. Com isso, embora a previsão para o sistema de transportes justifica-se na melhora da qualidade do sistema viário dos coletivos, compreendendo a segurança, a rapidez, o conforto e a regularidade, não são determinadas diretrizes objetivas para tal implementação, que justamente deveriam também constar no Plano Viário.

¹³ Cidade-dormitório é o nome dado à cidade em que habita uma grande quantidade de moradores que trabalham ou estudam em uma cidade vizinha próxima. Esse tipo de cidade se encontra geralmente no interior de regiões metropolitanas, ligadas por processos de conurbação que fazem com que as rodovias sejam utilizadas para transporte diários entre a casa e o trabalho (movimentos pendulares). Nesse caso, a cidade que atrai o trabalhador ou estudante é chamada de cidade-núcleo (NUNES, c2015).

Salienta-se, ainda, que com o Política Nacional de Mobilidade Urbana instituída pela Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, a orientação para planos diretores mudou da elaboração de diretrizes para o sistema viário para diretrizes para mobilidade urbana do município. No entanto, mesmo com a evidente necessidade de se ordenar a mobilidade no município, também não foram constatados qualquer previsão posterior ao Plano nesse sentido.

As “Diretrizes para a Política Habitacional”, por sua vez, são dispostas a partir do Capítulo VII. Em um município com aproximadamente 218.897 habitantes, a política habitacional torna-se essencial para tornar a moradia digna e inserida no contexto urbano. Desse modo, o Plano possui boas pretensões, como promover a urbanização, reassentamento e a regularização fundiária das áreas de assentamentos; implantar política de captação de recursos; implantar política de produção de unidades habitacionais de qualidade para famílias de baixa renda; buscar parcerias para implantar no município condomínios destinados a famílias de classe média e alta e priorizar nas ações de remoção, as famílias de baixa renda residentes em áreas de risco e insalubres.

No entanto, novamente o Plano não vai além das previsões básicas, e dessa maneira, não explica como fazê-los, assim como não traça objetivos, metas, ou determina maneiras eficazes de atingi-los. Por outro lado, embora não exista qualquer menção no Plano Diretor, desde 30 de dezembro de 2008, a lei nº 2.924 instituiu o Conselho Gestor e do Fundo de Habitação de Interesse Social do Município de Santa Luzia, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de baixa renda.

No Capítulo VIII são apresentadas as “Diretrizes da Política de Meio Ambiente”. Por possuir extensa área verde e vasto território, este é naturalmente um tema importante para o município. Para tanto, o Plano determina como objetivos para uma Política Municipal de Meio Ambiente, o desenvolvimento sustentável, a proteção das áreas verdes, a articulação e integração de planos, programas, ações e atividades de interesse ambiental, e a delimitação dos espaços territoriais para a preservação e conservação.

Todavia, assim como já visto anteriormente neste Plano, os ordenamentos previstos tornam-se pouco efetivos na prática ao não constarem com planos de ação, delimitações, prazos ou metas. Desse modo, pode-se perceber a

ausência de diretrizes para a elaboração de um Plano Municipal de Meio Ambiente ou outras proposições específicas para esse fim trazidas pelo Plano Diretor. Não de outra maneira, foi apenas em 27 de novembro de 2013, por meio da lei nº 3.445, que uma Política de Proteção, Conservação e Controle do Meio Ambiente e da Melhoria da Qualidade de Vida no Município de Santa Luzia foi instituída. Nota-se, também, a ausência de citação às Áreas de Proteção Permanente (APPs) do município, além da importante área do Andrequicé, uma Área de Proteção Ambiental (APA) de 1.760,00 hectares, que de forma injustificável, não possui qualquer menção no Plano.

O Título III, “Das Diretrizes da Organização Territorial”, apresenta as normas gerais do regime urbanístico para o município de Santa Luzia e é dividido em quatro capítulos, que dispõe, respectivamente, sobre: I - Parcelamento do Solo; II - Zoneamento; III - Uso do Solo e IV - Áreas de Diretrizes Especiais.

Os perímetros são estabelecidos dessa maneira: “o perímetro da zona urbana deverá ser limitado às áreas urbanizadas ou comprometidas pela urbanização”, enquanto “o perímetro da zona de expansão urbana deverá conter todas as áreas não urbanizadas do município excluídas aquelas definidas como zona rural”. Nota-se, com isso, que o município apenas formaliza como área urbana suas áreas já ocupadas e estranhamente define todo o resto do território como zona de expansão urbana, excluindo-se apenas as áreas definidas como zona rural. Ainda, não menciona nesses artigos as Áreas de Preservação Permanente (APPs), o que pode ser contraditório, tendo em vista que o município possui áreas de reserva natural em seu território.

O perímetro da Zona Rural é definido pelo Art. 63, e é importante destacar que foi alterado pela Lei Complementar nº 3.463/2013. Anteriormente o perímetro abarcava todas as áreas ao norte do córrego Santo Antônio, incluindo nesta as áreas, conforme o Decreto Estadual nº 19.347 de agosto de 1978, relativas aos perímetros de tombamento e de entorno das áreas tombadas do Mosteiro de Macaúbas. Atualmente, no entanto, é previsto dessa maneira:

O perímetro da zona rural, que compreende todas as áreas ao norte do córrego Santo Antônio, incluindo-se nesta o entorno das áreas tombadas do Mosteiro de Macaúbas, deverá ser transformada em perímetro urbano, mediante aprovação por lei municipal, do projeto específico a que se refere o art. 42B da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, que deverá atender, no que couber, às diretrizes desta Lei. (Redação dada pela Lei Complementar nº 3463/2013) (SANTA LUZIA, 2013)

Entende-se, com isso, que tal mudança torna o Plano mais frágil e permissivo, uma vez que determina que o perímetro da zona rural possa ser alterado para perímetro urbano mediante apenas a aprovação de lei, mesmo constando nele áreas de preservação permanente (APPs), tombadas ou de interesse do patrimônio histórico e cultural do município. Isto posto em prática, atenta cada vez mais para um espraiamento da cidade com a supressão de sua área verde, em grande parte integrante da zona rural, bem como também pertencentes à APPs. Ainda, o projeto específico citado, que deveria ser produzido de acordo com o art. 42-B do Estatuto da Cidade, não foi encontrado e tampouco parece existir.

A determinação trazida pelo art. 64, logo em seguida, também é pouco clara e passível de confusão. Segundo este artigo, uma revisão da Lei de Perímetro Urbano, Expansão Urbana e Rural é prevista de acordo com as disposições do Plano Diretor, demonstradas em seu Anexo V, que trata do Limite do Perímetro da Zona Urbana, Zona de Expansão Urbana e Zona Rural, Macrozona de Proteção do Patrimônio Natural e Macrozona Urbana. Ou seja, deve haver uma revisão da lei que trata dos perímetros em consonância com os perímetros já previsto no próprio Plano Diretor.

Essa revisão acontece através da Lei nº 2.748, de 27 de abril de 2007, mas, no entanto, encontrou-se dificuldade em localizar a definição desses perímetros, uma vez que o Anexo V do Plano Diretor é apresentado no portal virtual da Prefeitura Municipal de Santa Luzia por meio de uma imagem em baixa resolução e corrompida. Da mesma maneira, a Lei nº 2.748/07 encontrada, estava sem os materiais descritivos e o croqui citado pela mesma. Ambos só foram encontrados completos em uma coletânea de documentos sobre Santa Luzia na página virtual do Plano Metropolitano RMBH¹⁴. Mesmo assim, o croqui dos perímetros da Lei de Perímetro Urbano, Expansão Urbana e Rural estava em baixa resolução por se tratar de uma imagem fotocopiada e escaneada. Não se sabe, por fim, se a Prefeitura possui uma versão legível, embora o que se verifica é que ela não é de domínio público e digital.

Finalmente, também é citada no § 1º do art. 4 da Lei nº 2.835/08, que estabelece que as áreas abrangidas pelas Zonas Urbana, de Expansão Urbana e

¹⁴ Disponível em: http://www.rmbh.org.br/central.php?local=santa_luzia.

Rural, conforme sua lei específica, têm seus respectivos perímetros expostos no Anexo I da Lei de Parcelamento, Uso de Ocupação do Solo de Santa Luzia.

Relativo ao macrozoneamento, o município de Santa Luzia por sua vez, é dividido em dois diferentes agrupamentos principais: I – Macrozona Urbana e II - Macrozona de Proteção do Patrimônio Natural, que compreende a zona de expansão urbana e a zona rural. O art. 65 do Plano Diretor estabelece os objetivos e atividades prioritárias das macrozonas:

§ 1º A Macrozona Urbana, constante do Anexo V, compreende a zona urbana do município e tem como principais objetivos o controle do adensamento populacional excessivo, a otimização da ocupação dos grandes vazios intra-urbanos, a recuperação de áreas degradadas ambientalmente e a implantação de infraestruturas urbanas e de serviços públicos.

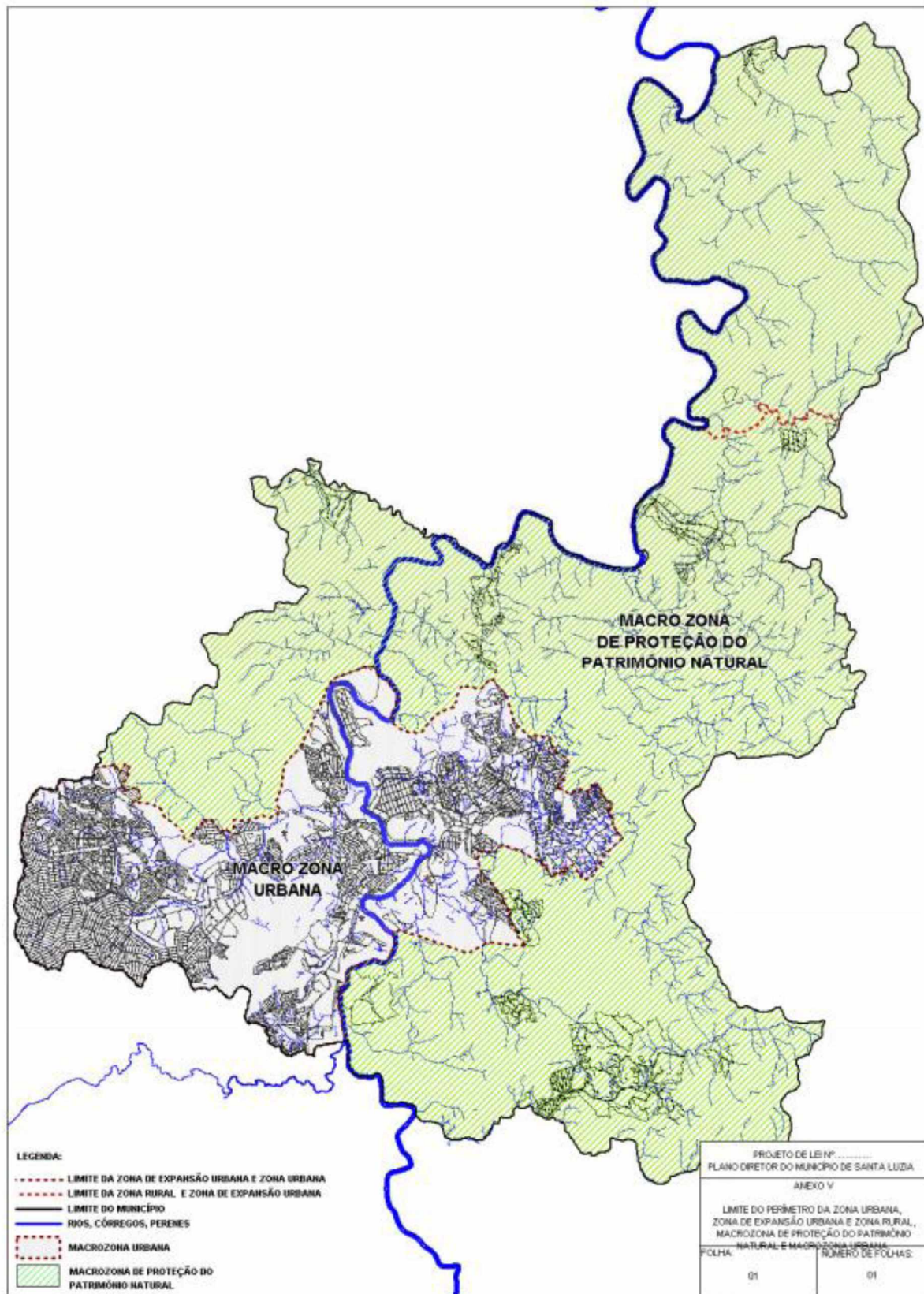
~~§ 2º A macrozona de Proteção do Patrimônio Natural, constante do Anexo V, compreende a zona de expansão urbana e a zona rural e tem como principais objetivos a preservação ambiental, a recuperação de áreas degradadas e o rígido controle do uso e da ocupação do solo.~~

§ 2º A macrozona de Proteção do Patrimônio Natural, constante do Anexo V, compreende a zona de expansão urbana e a zona rural e tem como objetivos a preservação ambiental, a recuperação de áreas degradadas e o controle do uso e da ocupação do solo. (Redação dada pela Lei Complementar nº 3463/2013)

§ 3º O Anexo V contém o mapa com os limites das Zonas Urbana, de Expansão Urbana e Rural e as Macrozonas de Proteção do Patrimônio Natural e Urbana. (SANTA LUZIA, 2006)

Atenta-se aqui para a substituição feita no final § 2º, em que a palavra “rígido” é suprimida. Embora não se saiba as razões para essa mudança, não parece ser uma troca sutil. Ao analisar-se o mapa com os limites das Zonas Urbana, de Expansão Urbana e Rural e as Macrozonas de Proteção do Patrimônio Natural e Urbana de Santa Luzia constantes no Anexo V, mencionado pelo art. 65, e disponível na Figura 2 abaixo, pode-se verificar a vastidão da Macrozona de Proteção do Patrimônio Natural, e como essa pode representar grandes disputas de interesses no território decorridas de futuras expansões:

Figura 2 – Anexo V do Plano Diretor de Santa Luzia



Fonte: SANTA LUZIA, 2006

O Art. 66 expressa, ainda, a obrigação do Executivo Municipal de revisar as Leis de Parcelamento e Ocupação e Uso do Solo “considerando as especificidades de cada região, as políticas de controle urbano e preservação do patrimônio histórico e natural de Santa Luzia e as demais disposições desta Lei”. Nesse sentido, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Santa Luzia foi revisada em duas oportunidades. Primeiramente estabelecida pela Lei nº 2.835, de 18 de julho de 2008, e depois alterada pela Lei Complementar 3.463/2013. Atualmente, essa parece ser a principal lei urbanística em vigor no município, ou ao que parece, a mais atual.

O tópico relativo ao Parcelamento do Solo, então, é apresentado pelo Capítulo I do Título III. Nele são apresentadas as diretrizes fundamentais para esse fim, como a proibição de parcelamentos populares em áreas desprovidas de infraestrutura básica; fazer valer os instrumentos previstos na lei Federal 10.257/01 de combate à retenção especulativa de terras na cidade; e incentivar, por normas diferenciadas na Lei de Parcelamento Ocupação e Uso do Solo, a implantação de programas habitacionais. Nesse sentido, programas habitacionais podem ser apontados, como é o caso do Programa Minha Casa, Minha Vida implementado em Santa Luzia desde 17 de setembro de 2009 por meio da lei nº 2.986. Por outro lado, não foram encontradas indicações relativas ao IPTU progressivo no município.

Já sobre as diretrizes relativas à divisão do território em zonas, em função de suas características ou potencialidades, são dispostas no Capítulo II, “Do Zoneamento”. Nesse sentido, o município faz previsão para a criação de regiões com critérios urbanísticos diferenciados, visando a distribuição equilibrada de atividades e pessoas no município, bem como da proteção ambiental e preservação do patrimônio histórico e cultural. Todavia, embora apresente no Anexo IV as Zonas de Especial Interesse Social - 1 (ZEIS - 1) e estabeleça ao Poder Público o dever de ordenar a ocupação por meio de urbanização, regularização fundiária e estabelecimento de parâmetros urbanísticos especiais, não ficam determinados onde e como seriam feitos. Já sobre as Zonas de Especial Interesse Social - 2 (ZEIS - 2), também citada, a ordenação e definição dessa área fica destinada para a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, não sendo prevista diretamente no Plano.

Os “Usos”, por sua vez, são estabelecidos no Capítulo III, que trata das diretrizes da política de instalação, buscando formular normas urbanísticas com o intuito de resguardar os interesses e direitos coletivos; promover adequada

distribuição das atividades e da população e incentivar a preservação ambiental e cultural. As “Áreas de Diretrizes Especiais”, no Capítulo IV, por sua vez, definem que tais diretrizes devem ser fixadas para as áreas que, possuindo características específicas, necessitem de políticas e parâmetros urbanísticos diferenciados, devendo ser sobrepostos aos do zoneamento e preponderantes sobre eles.

O Título IV, então, apresenta os “Instrumentos de Política Urbana”. Para tanto, as diretrizes da política municipal de indução do desenvolvimento urbano foram estabelecidas conforme prevê a legislação federal: a) a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; b) prerrogativas básicas para determinação do direito de preempção em lei específica; c) fixação de áreas e parâmetros para possível utilização de outorga onerosa do direito de construir e outorga onerosa de alteração de uso; d) prerrogativas básicas para determinação de operações urbanas consorciadas em lei específica; e) prerrogativas básicas para determinação do transferência do direito de construir em lei específica; f) estudo de Impacto de Vizinhança.

De modo geral, observa-se que o Plano meramente transpõe o conteúdo do Estatuto da Cidade para o texto local, remetendo todas as especificidades para leis posteriores. Com isso, a previsão desses instrumentos no Plano aponta para à determinação de diretrizes de maneira comum e pouco eficaz.

Em seguida, é apresentado o Título V, expressando sobre a “Gestão Democrática da Cidade”. O Capítulo I trata, através dos Art. 73 e 74, do processo de gestão urbana que deve ser desenvolvido pelo Executivo Municipal, e a legislação e fiscalização pelo Poder Legislativo, além da participação da sociedade organizada. Ficou também determinado, que para garantir a gestão democrática da cidade, devem ser utilizados os instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade.

Já o Capítulo II, cria a “Comissão Municipal de Política Urbana”, com o objetivo de monitorar a implementação das normas contidas no Plano, nas leis específicas e na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do solo, além de sugerir modificações e emitir pareceres quando forem necessários. Ainda, é dever da Comissão, segundo o Plano, reunir-se, no mínimo, trimestralmente e realizar, quadrienalmente, o Fórum da Cidade.

Demonstra, portanto, ser uma proposta interessante de reunir os diversos seguimentos da sociedade civil e do poder público e discutir diretrizes e encaminhamentos da política urbana. As pesquisas, no entanto, foram inconclusivas

em apontar tanto a existência da Comissão quanto o Fórum da Cidade, não sendo possível afirmar se estão em funcionamento ou mesmo, se existiram em algum tempo.

Visando a “Implementação e Monitorização do Plano Diretor”, é no Capítulo III que foram estabelecidas diretrizes prescritas entre os Art. 78 ao 81. Desse modo, busca-se estimular a elaboração de planos regionais e locais, com a participação do Poder Legislativo e da sociedade para o devido cumprimento das diretrizes previstas neste Plano, e estabelecer critérios para a criação de um índice avaliador da qualidade de vida dos habitantes. No entanto, bem como visto em outras áreas desse Plano, esta parece ser mais uma previsão de pouca prática, haja vista sua atualização, em que já decorridos 15 anos, ainda não ocorreu. Ainda nesse sentido, relativo à criação de um índice para avaliar a qualidade de vida dos habitantes, também não pôde ser encontrado e não se sabe se foi concretizado.

Por último, o Título IV estabelece as “Disposições Finais e Transitórias”. Através do Art. 82 foram definidos em mapas que estão em anexo ao Plano: I – Mapa da Área Preliminar de Interesse de Preservação Cultural da Parte Baixa; II – Mapa da Área Preliminar de Interesse de Preservação Cultural do Núcleo de Taquaraçu de Baixo; III – Mapa da Área Preliminar de Interesse de Preservação Cultural de Pinhões; IV – Mapa da Área Preliminar de Interesse de Preservação Cultural do Muro de Pedras e Monumento a Duque de Caxias; V – Limite do Perímetro da Zona Urbana, Zona de Expansão Urbana e Zona Rural, Macrozona de Proteção do Patrimônio Natural e Macrozona Urbana; VI – Zona de Especial Interesse Social – 1 (ZEIS – 1); VII – Cronograma de Investimentos Prioritários.

No entanto, embora constassem no *site* da Prefeitura, os anexos estavam disponibilizados em formato de baixíssima resolução, sinalizando para um problema de transparência. Não de outra forma, para esse trabalho foi utilizada uma versão de mais qualidade disponível na página do Plano Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Finalmente o Art. 83 determina a obrigatoriedade da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo para regulamentar as disposições referentes ao parcelamento, ao zoneamento, às áreas de diretrizes especiais e aos usos, conforme é apresentado a seguir.

4.3 Análise da legislação urbanística complementar ao Plano Diretor – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo

Paralelamente ao Plano Diretor, existe a lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Criada em 2008, e alterada em 2013, a análise da Lei nº 2.835 faz-se necessária tendo em vista as relevantes mudanças que determina ao Plano Diretor original.

Desse modo, é por meio dela que são feitas as definições do zoneamento do território do município, de parâmetros para o parcelamento do solo, a definição de parâmetros para a ocupação do solo, a definição de parâmetros para o uso do solo e a regulamentação das condições gerais das edificações.

O zoneamento é proposto pela Lei Complementar nº 3.463/2013 no Anexo I - Delimitação dos perímetros das Zonas Urbana, de Expansão Urbana e Rural, e Delimitação das Zonas de Ocupação e Uso do Solo e das Áreas de diretrizes Especiais, substituindo os Anexo I e o Anexo II da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, nº 2.835/2008, e é exposto abaixo pela Figura 3:

Nesse sentido, de acordo com o artigo 5º, ficou determinado que na Zona Urbana deveria objetivar o controle do adensamento populacional, a ocupação dos grandes vazios interurbanos, a recuperação das áreas degradadas ambientalmente e a implantação de infraestruturas urbanas e serviços públicos, subdividindo-se em:

I - Áreas de Adensamento Preferencial: Zona de Ocupação Controlada - 1 (ZOC-1) e a Zona de Ocupação Controlada - 2 (ZOC-2);

II - Áreas de Adensamento Restrito:

a) Zona de Ocupação Controlada 3 (ZOC-3), onde o adensamento deve ser desestimulado e devem ser privilegiadas tipologias de ocupação residencial e comercial de baixo impacto;

b) Zona de Ocupação Controlada - 4 (ZOC-4), onde deve ser mantida a baixa densidade populacional, privilegiando-se a tipologia de ocupação por chacreamentos;

c) Zona de Ocupação Controlada - 5 (ZOC-5), onde deve ser mantida a baixa densidade populacional, privilegiando-se a tipologia de ocupação residencial unifamiliar;

d) Zona de Ocupação Especial (ZOE), onde a ocupação deve ser destinada a grandes equipamentos urbanos e indústrias.

III - Áreas de Proteção:

a) Setor Especial 1 (SE-1), destinado à proteção das áreas reservadas ao desenvolvimento de projetos do sistema viário;

b) Setor Especial 2 (SE-2), destinado à proteção do Centro Histórico.

IV - Áreas de Especial Interesse Social:

a) Zona de Especial Interesse Social 1 (ZEIS-1), relativa às áreas destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, estabelecidas em legislação municipal específica;

b) Zona de Especial Interesse Social 2 (ZEIS-2), relativa às áreas vagas, nas quais, por razões sociais, existe interesse público em implantar programas habitacionais de interesse social.

Já no que tange à Zona de Expansão Urbana, o Art. 6º expressa que esta objetiva futura ocupação de áreas, de modo a incentivar a implantação de projetos estruturadores para o Desenvolvimento Integrado do Município com a Região

Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, considerando-se a garantia de proteção do patrimônio natural. Ainda, fica também estabelecido que a adoção de critérios e parâmetros urbanísticos para novos parcelamentos do solo nesta área se dará por ato do executivo, que determinará, por meio de diretrizes municipais, qual zoneamento, daqueles previstos para a zona urbana, deverá ser aplicado.

Nesse sentido, tendo em vista que é o zoneamento o instrumento que formaliza de forma mais explícita as medidas voltadas para o planejamento e ordenamento territorial municipal, entende-se que seu detalhamento no nível mais específico possível poderia estar já contido no corpo da legislação que o instituiu, ou seja, no Plano Diretor de Santa Luzia.

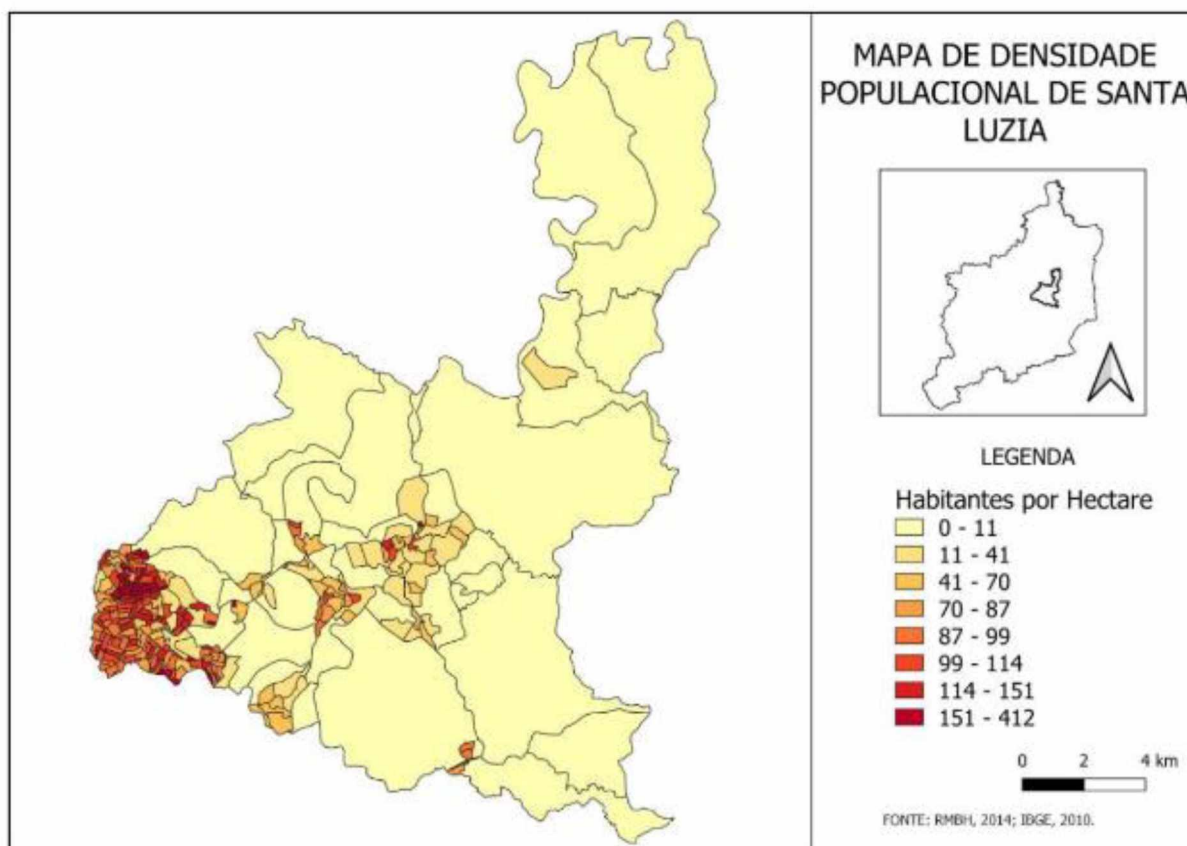
Desse modo, a definição do zoneamento conforme ocorre no Plano Diretor mostra-se restrita à apresentação das Macrozonas. Ademais, o plano de Santa Luzia apenas remete todas as demais especificações legais a respeito do tema, desde as categorias de zoneamento específicas de cada Macrozona até as tipologias de uso e parâmetros urbanísticos referentes a elas, para a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Com isso, na medida em que tal atribuição é deixada exclusivamente para a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, o município permite uma maior margem para a realização de flexibilizações e maior vulnerabilidade do interesse público e princípios sociais ordenadores do seu Plano Diretor.

4.4 Análise territorial

Santa Luzia destaca-se por uma extensão territorial vasta, bem como por uma ocupação que perpassa por distintas formas de disposição. Nesse sentido, essa seção buscou evidenciá-las afim de demonstrar como diferentes regiões se organizam dentro do mesmo município. São, portanto, apontadas quatro áreas principais, a saber, Área Industrial, Área do Distrito de São Benedito, Área da Sede e Centro Histórico e Área de Pinhões e Macaúbas. Nesse sentido, na Figura 4, abaixo, é apresentado o mapa de densidade populacional do município:

Figura 4 – Mapa de Densidade Populacional de Santa Luzia



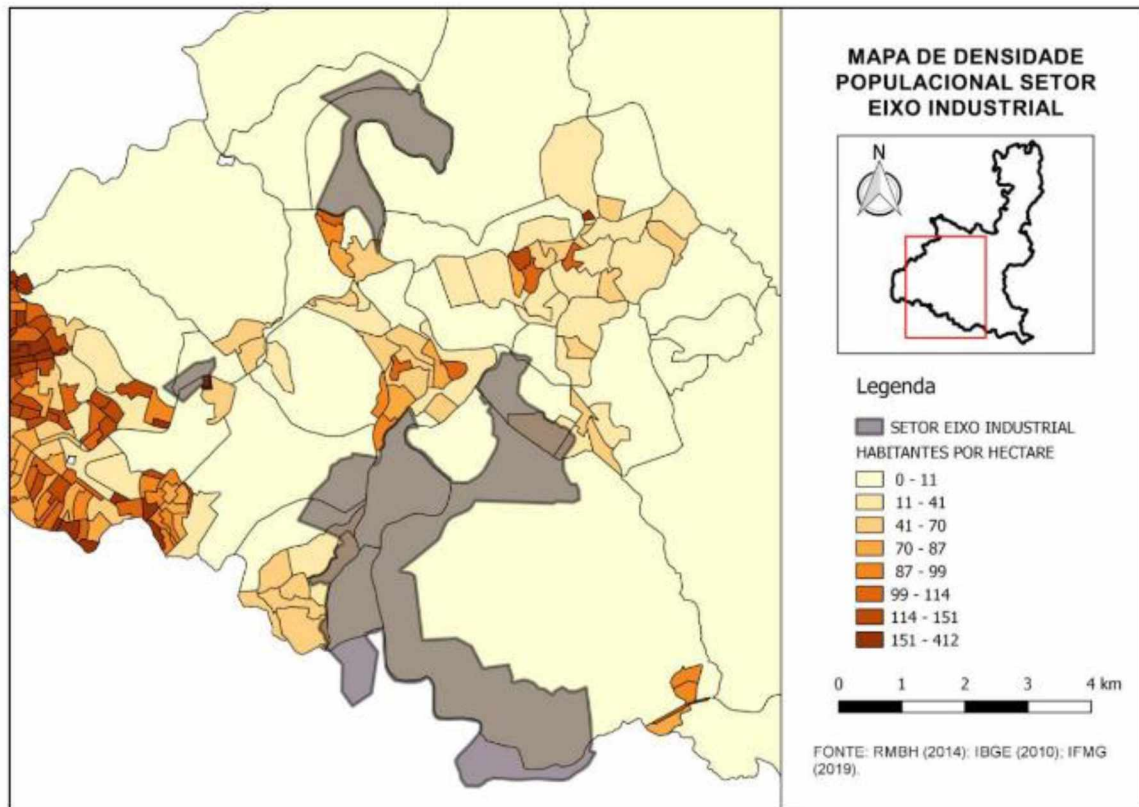
Fonte: IFMG, 2019

4.4.1 Área Industrial

Tratando-se de uma área com relativa concentração de indústrias e compreendendo os quatro Distritos Industriais, essa região desempenha importante papel para a produção econômica local e regional, contribuindo diretamente para a produção de mercadorias, serviços e geração de postos de trabalho.

Como pode ser verificado na Figura 5, abaixo, esta área encontra-se dispersa da porção central do município. De acordo com os dados censitários disponibilizados pelo IBGE, a maior parte dessa área possui entre 0-11 habitantes por hectare, excetuando-se as poucas localidades que coincidem com bairros, representando uma situação de baixa densidade demográfica. Entende-se que essa situação ocorra justamente pela implantação das indústrias, que demandam extensões de área significativas para suas atividades.

Figura 5 – Mapa de Densidade Populacional da Área Industrial



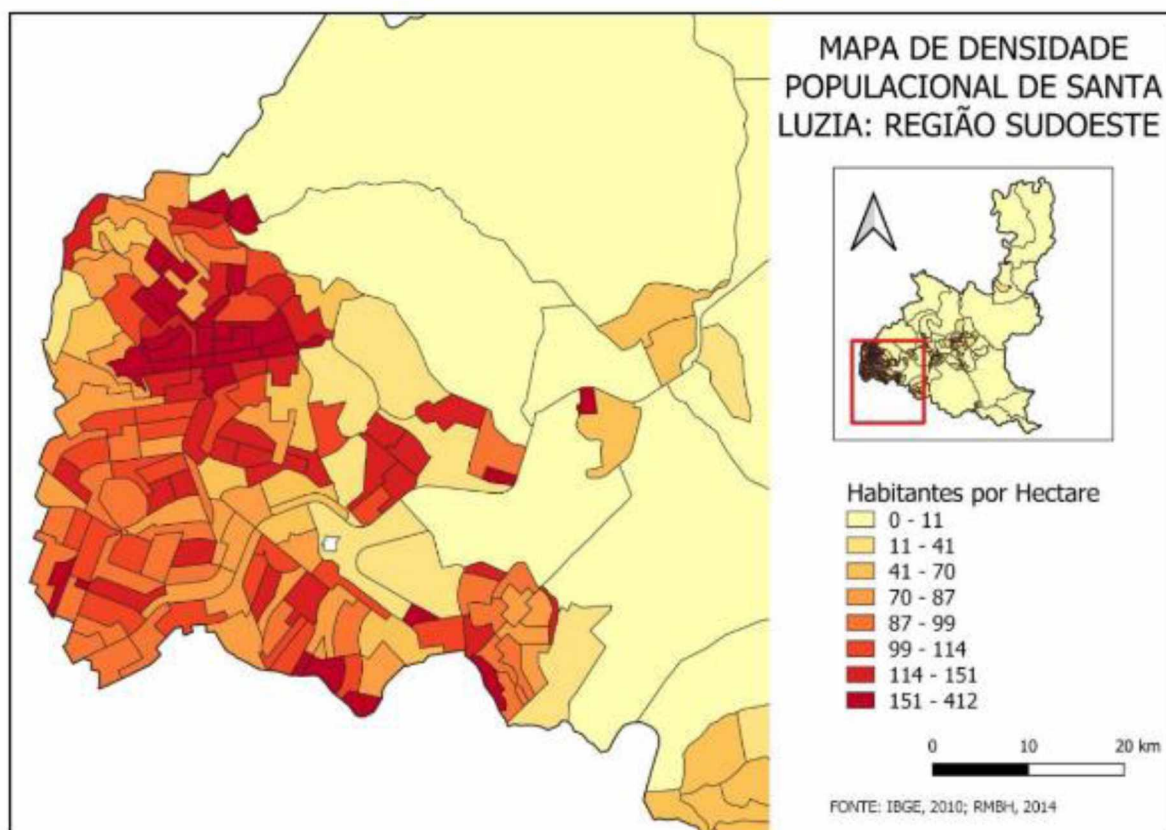
Fonte: IFMG, 2019

Essa área contempla partes pouco adensadas, em sua maioria, mas com alguns setores mais densos a leste do território.

4.4.2 Área do Distrito de São Benedito

Localizado na porção sudoeste de Santa Luzia, o Distrito de São Benedito destaca-se como principal centro comercial e de serviços do município. Para isso, ressalta-se a Avenida Brasília, seu principal eixo viário, responsável por ligar o Distrito a diversos bairros do município, e que gera um grande fluxo de pessoas diariamente. Reconhecida principalmente pelo comércio e serviços, a avenida representa a principal influência para o desenvolvimento econômico da região. A caracterização se dá pela localização com grandes parcelas altamente urbanizadas, de natureza prioritariamente comercial e residencial.

Figura 6 - Mapa da Densidade Populacional do Distrito de São Benedito



Fonte: IFMG, 2019

No que concerne à densidade demográfica, demonstrada na Figura 6, é importante sublinhar o evidente contraste existente no município em relação à distribuição geográfica dos habitantes. O mapa acima expõe a grande concentração populacional da região em relação às outras áreas do município, derivada da pouca atenção do município à uma ocupação controlada e planejada na região, conforme prevê o Plano Diretor, e contribuindo para que o distrito de São Benedito sofresse um processo de adensamento urbano rápido e desordenado, surgindo constantemente novos bairros e vilas, e em geral, com provimento insuficiente de infraestrutura básica, de lazer e de equipamentos públicos.

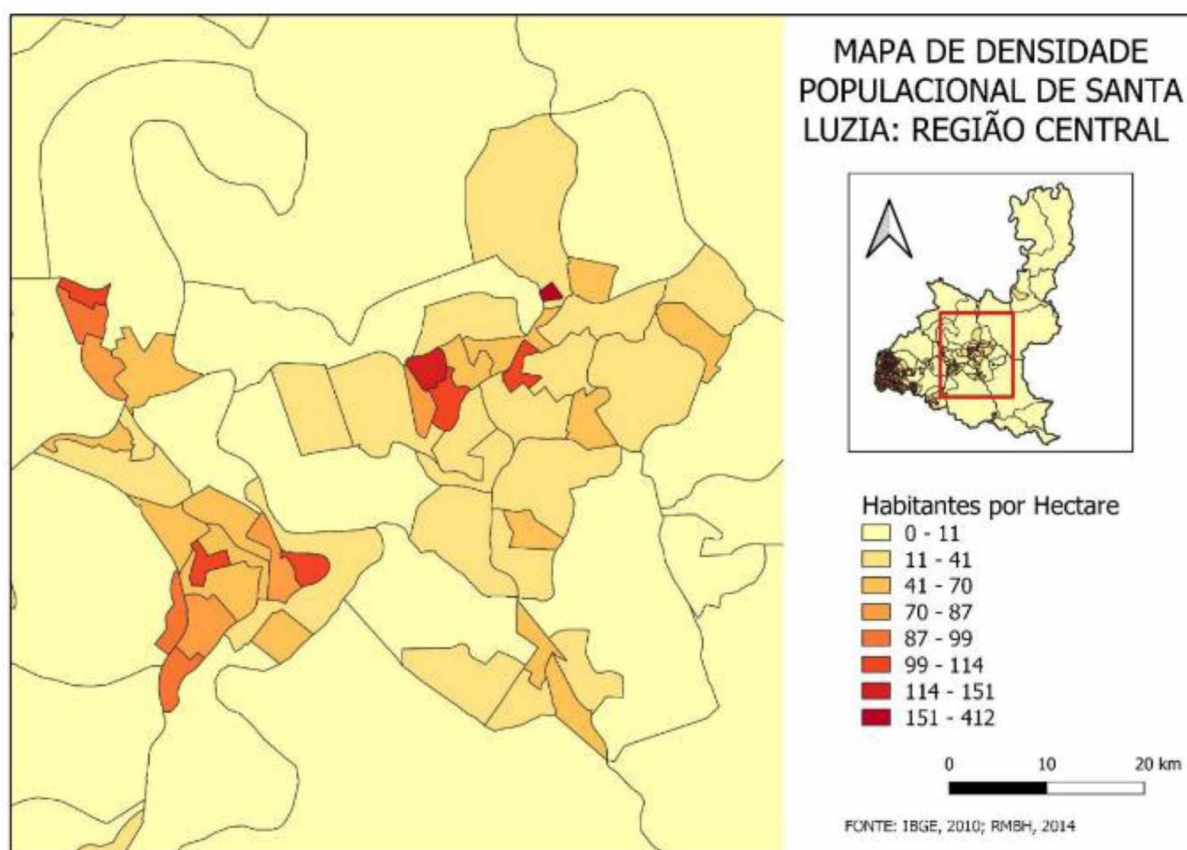
4.4.3 Área Central e Centro Histórico

Na área correspondente a região Central e o Centro Histórico, o cenário encontrado apresenta-se já bem distinto dos anteriores. Localizado na região central de Santa Luzia, é composto em sua maior parte por áreas urbanas parceladas ocupadas, divididas na porção Sudoeste pelo Rio das Velhas. Por ser uma das primeiras áreas a serem ocupadas e consolidadas no município, esse setor

apresenta desde bairros antigos, da época do ciclo do ouro, a bairros novos, implantados ao longo do século XX.

Caracteriza-se por ser popularmente conhecido pelas suas divisões entre as denominadas Parte Alta e Parte Baixa, com seus respectivos limites marcados pelo Rio das Velhas. A porção Norte e Leste até o rio das Velhas seria a Parte Alta, enquanto a Parte Baixa se encontra do limite do rio até a porção Sul e Oeste do setor. Atualmente essa região concentra importantes áreas urbanas parceladas do município, sendo o setor de análise com a segunda maior concentração populacional de Santa Luzia.

Figura 7 - Mapa da Densidade Populacional da Área Central e Centro Histórico



Fonte: IFMG, 2019

Percebe-se, na Figura 7, acima, que as maiores concentrações populacionais desse subsetor se encontram nos pontos mais antigos da cidade, próximos ao Centro Histórico, no bairro e no entorno de onde se localiza o centro comercial da região, e no entorno do subsetor, onde se encontra atualmente um conjunto de bairros com características populares. O Centro Histórico, localizado no

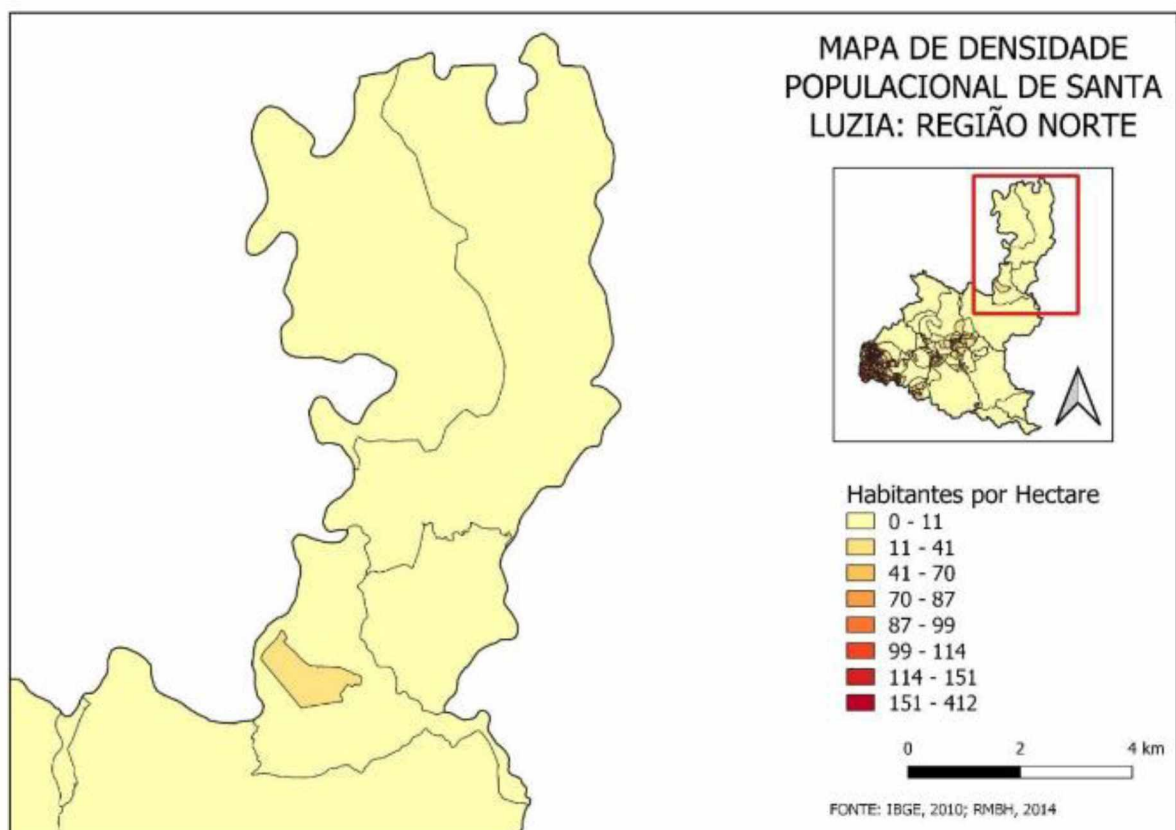
bairro Centro, foi uma das primeiras concentrações populacionais do município (antes mesmo deste ser oficialmente emancipado).

Sendo assim, os destaques da área urbana parcelada nessa parte do setor se dão na concentração do Centro Histórico do município, que possui um número significativo de construções erguidas nos primórdios de Santa Luzia e que, atualmente, são tombadas como patrimônio histórico.

4.4.4 Área de Pinhões e Macaúbas

Localizado ao norte no município de Santa Luzia, a região relativa às áreas de Pinhões e Macaúbas possui o menor povoamento do município, registrando uma pequena população correspondendo a 11 habitantes por hectare, ilustrada na Figura 8, abaixo:

Figura 8 - Mapa da Densidade Populacional da Área de Pinhões e Macaúbas



Fonte: IFMG, 2019

Por se tratar de uma área predominantemente rural, a região tem histórica vocação agrícola, em que parte das pessoas que ali se estabelecem tiram seu sustento através da agricultura e da pecuária. Outro fator aponta para o relativo

isolamento da região frente ao processo metropolitano. Nesse sentido, apesar do processo de expansão do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte alcançar o município de Santa Luzia, a região de Pinhões e Macaúbas não faz divisa com a capital, o que reduz a intensidade de dinâmicas e processos econômicos, políticos e sociais sobre o local.

Desta forma, em síntese, verifica-se a multiplicidade e disparidade dos espaços e contextos, que embora divergentes, são encontrados dentro do mesmo território. Nesse sentido, a partir da análise do Plano Diretor de Santa Luzia, e de outros ordenamentos pertinentes, conclui-se que o referido Plano, em diversas áreas, é omissivo e faz menção a elaboração de outras legislações e normativas que, quando também não foram omissas, nunca foram criadas. Ademais, dado o tempo que o mesmo foi promulgado, encontra-se já está em diversos pontos obsoleto e carecendo de urgente revisão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, o acelerado e desordenado crescimento das cidades brasileiras aconteceu, sobretudo, por meio de um intenso êxodo rural, que obrigava as massas de trabalhadores rurais, oriundos da desigual estrutura agrária brasileira, à migrar para as cidades em busca de trabalho, renda, ascensão social, e condições melhores das que viviam no campo. O grande fluxo populacional recebido pelas cidades, culminou em um rápido e desordenado aumento dos centros urbanos, fazendo com que a falta de planejamento e controle contribuísse para a formação de cidades segregadas, injustas e antidemocráticas.

Coube ao Estado, desempenhar um papel fundamental na formação e organização dos espaços urbanos, sendo o principal responsável pelo provimento de seus serviços públicos, como saúde, educação e saneamento básico. A atuação estatal, para tanto, deve objetivar a busca pelo melhor ordenamento para as cidades, seja por meio de investimentos públicos em infraestrutura e equipamentos, seja na regulação de aproveitamento urbanístico e econômico do solo urbano.

Foi com esse intuito, e visando reduzir as desigualdades urbanísticas e sociais das cidades brasileiras, que a Constituição Federal de 1988 destinou o capítulo da política urbana, buscando a promoção do adequado ordenamento territorial, o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Ainda, com o Estatuto das Cidades, em 2001, definiu-se um marco no planejamento das cidades brasileiras, ao estabelecer em lei os princípios delimitadores para uma justa distribuição e organização dos processos de urbanização.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, trazem, desse modo, a marca do Estado Democrático de Direito para a política urbana e, conseqüentemente, para o planejamento urbano. Essas, são legislações balizadoras para apontar e determinar diretrizes que possibilitam o direito à cidade, a sua gestão democrática e a um desenvolvimento urbano mais equilibrado.

O Estatuto da Cidade trouxe, ainda, novos rumos para o desenvolvimento urbano, com a obrigatoriedade da construção de um Plano Diretor para regulamentar as políticas urbanas dos municípios. Desta forma, o Plano Diretor foi pensado como um instrumento para a inclusão territorial e a diminuição das

desigualdades, a partir da afirmação de diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade e para a sua gestão democrática.

Nesse sentido, esse trabalho orientou-se em analisar o Plano Diretor Municipal vigente em Santa Luzia – MG, instituído no ano de 2006, logo no início do processo de implementação legal desses instrumentos no país. Entendeu-se que isso seria necessário em razão dos já decorridos quinze anos da sua aprovação, acreditando-se, portanto, que compreende um período significativo para o desenvolvimento do município, e o momento mais que ideal para entender os acertos, as falhas e posteriores mudanças necessárias à sua urgente revisão.

Para isso, buscou-se recuperar o contexto histórico-social da causa urbana no Brasil até culminar na elaboração do Estatuto da Cidade; retomou-se a importância dos Planos Diretores como marcos regulatórios e provedores da justa distribuição urbana nas cidades; apresentou-se o processo de formação e organização do município de Santa Luzia, e por fim, realizou-se uma análise de seu Plano Diretor de acordo com o Estatuto da Cidade, bem como da sua usabilidade junto às necessidades do município.

Santa Luzia, neste sentido, possui suas origens semelhantes a vários outros povoados, arraiais e municípios mineiros, originando-se a partir da colonização e desbravamento do Ciclo do Ouro. E assim como nessas regiões, a sua história nasce às margens de um rio. Desse modo, estrategicamente localizada entre os caminhos das minas e os pontos de escoamento do Rio das Velhas, a construção da cidade acontece rapidamente devido a sua invejável posição geográfica, ocupando as áreas definidas pela interligação dos trajetos fluviais e terrestres, muito importantes para o deslocamento de homens e mercadorias, tornando-a um privilegiado empório comercial.

A partir da segunda metade do século XIX, Santa Luzia passa a viver um declínio considerável de sua característica comerciante. Em decorrência da crise na economia de abastecimento, a cidade passa por um processo de reorganização e diversificação de suas atividades produtivas. Dessa maneira, a cidade passou a receber, nos anos seguintes, produções industriais.

A partir da década de 1950, o município passa a ter um maior adensamento urbano. São instalados vários conjuntos habitacionais para abrigar os trabalhadores das novas fábricas. A partir das décadas de 1970 e 1980, durante o processo de expansão das periferias de Belo Horizonte, Santa Luzia passa a

receber um elevado aumento das taxas de crescimento populacional, impulsionando em grande medida o adensamento do núcleo populacional de São Benedito. Nessa conjuntura, novos conjuntos habitacionais e assentamentos são criados para abrigar esse contingente.

Todos esses fatores contribuíram para que o município se constituísse a partir de um histórico gerado por uma migração desordenada de pessoas e de baixo poder econômico, o que criou bairros periféricos com nenhuma ou pouca infraestrutura urbana, “dormitórios” para mão de obra da capital, uma vez que não havia oferta de postos de trabalho no município e que surgiram pela expansão da capital e não de Santa Luzia. Desta forma, grande parte de seus habitantes são dependentes de trabalho, estudo e outros serviços ofertados em Belo Horizonte.

O Plano Diretor do Município de Santa Luzia, foi instituído pela Lei Municipal nº 2.699 em 10 de outubro de 2006 justamente nesse sentido, como instrumento básico de orientação à política de desenvolvimento urbano da cidade. No entanto, logo se notou a evidente disparidade entre sua data de aprovação em relação a sua vigência. Decorridos já quinze anos, muita coisa mudou em Santa Luzia, mas essa ainda continua sendo a sua principal lei urbanística, mesmo o Estatuto da Cidade deixando clara a necessidade de revisão dos planos diretores a cada dez anos.

A maneira como ocorreu a sua construção é imprecisa. As buscas em literaturas e arquivos foram inconclusivas em apontar a participação dos diversos setores da sociedade para sua organização, fazendo com que esse trabalho não tenha conseguido identificar em que circunstâncias o plano de Santa Luzia foi ordenado, e tampouco, se foi participativo. Imagina-se apenas que sim, tendo em vista as diretrizes de elaboração do Ministério das Cidades no período anterior a promulgação do Plano.

A abrangência da proposta do Plano Diretor de Santa Luzia é percebida em vários pontos. Embora fossem apresentadas diretrizes, poucas vezes o Plano destinava-se a efetivamente determinar como deveriam ser cumpridas. Ainda, muitos objetivos citados, além da dificuldade natural de serem implantados, também eram conflituosos. A maneira como a consolidação de um polo turístico coexistiria com a implementação de polos industriais, ao passo que a construção de habitações de interesse social (com expansão do tecido urbano) e preservação das condições ambientais, são exemplos de possíveis inconstâncias.

A pouca previsão relativa aos Planos Municipais Setoriais, importantes para determinar as ações balizadoras das áreas centrais, foi outro fator encontrado. Necessários para a instrumentalização dos serviços oferecidos, definindo em lei mais garantias, direitos, prazos e diretrizes fundamentais para as políticas municipais, o Plano pouco fazia em sua própria letra e ausentava-se em propor medidas complementares externas a ele. Exemplifica-se a ausência de um Projeto de Revitalização Urbanística do Centro Histórico, e um Plano Viário, ambos previstos, mas não executados. Em consequência, a cidade sofre com o apagamento de seu passado, e no presente sofre sem mobilidade.

Da mesma maneira, o Plano pouco propôs alternativas e direções para outras áreas chaves, como saneamento, abastecimento e habitação-social. Os ordenamentos previstos não eram efetivos na prática, e não constavam com planos de ação, delimitações, prazos ou metas. Agrava-se, ainda, a ausência de diretrizes para a proteção, conservação e controle dos recursos ambientais do município. É totalmente incompreensível, nesse sentido, o Plano não fazer qualquer menção às Áreas de Proteção Permanente (APPs) do município, e de maneira ainda de pior, ignorar por completo uma Área de Proteção Ambiental (APA) de 1.760 hectares.

Relativo aos perímetros previstos, notou-se que o município apenas formalizou como área urbana suas áreas já ocupadas e estranhamente definiu todo o resto do território como zona de expansão urbana, excluindo-se apenas as áreas definidas como zona rural. Novamente, nesses artigos nada foi mencionado em respeito às Áreas de Preservação Permanente (APPs), o que pode ser contraditório, tendo em vista que o município possui áreas de reserva natural em seu território. O Plano também se demonstrou frágil e permissivo no que tange a zona rural. Para esse fim, ficou determinado que o perímetro da zona rural pudesse ser alterado para perímetro urbano mediante apenas a aprovação de lei, mesmo abarcando áreas tombadas e de interesse do patrimônio histórico e cultural do município, acenando para um espraiamento da cidade frente a supressão de sua área verde.

No que tange a transparência e publicidade, a apresentação da lei que o instituiu e das leis que o complementam são problemáticas e dificultam a interpretação e leitura dos cidadãos que as acessam. Ao pesquisá-las no *site* da prefeitura municipal, percebe-se que o executivo do município não utiliza um sistema próprio para arquivar e disponibilizar suas leis *on-line*, sendo essas encaminhadas por *link* para um site privado denominado Leis Municipais. Da mesma maneira,

encontrou-se dificuldade em localizar a definição dos perímetros constantes nos anexos do Plano Diretor, já que os arquivos presentes no portal virtual da Prefeitura Municipal de Santa Luzia consistiam em imagens de baixa resolução ou corrompidas.

Referente à participação popular e medidas para monitorização do Plano, é apresentada uma proposta interessante de reunir os diversos seguimentos da sociedade civil e do poder público para discutir diretrizes e encaminhamentos da política urbana, denominada Fórum da Cidade, além de uma Comissão Municipal de Política Urbana. No entanto, não existem registros dessas ações, o que é difícil de compreender quando informações nesse sentido deveriam ser, por essência, de amplo acesso público.

Tendo em vista o zoneamento, entende-se que seu detalhamento no nível mais específico já poderia ter sido contido no corpo do Plano. Esse, ademais, trata-se de um costume recorrente do ordenamento, que remete várias especificações que deveriam ser suas a outros dispositivos, como a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Com isso, na medida em que tal atribuição é deixada exclusivamente para ordenamentos externos, o Plano perde em protagonismo e importância, ao passo que se torna vulnerável a interesses políticos alheios aos para que foi proposto.

Santa Luzia apresenta extremas deficiências em por si só estabelecer diretrizes para o seu controle territorial. Dificilmente estabelece com clareza um conjunto de dispositivos legais que buscam propiciar maior operacionalidade seguindo os atuais princípios do Estatuto da Cidade, em especial a efetividade do direito à terra urbana e a igualdade na distribuição dos encargos e benefícios do processo de urbanização.

Passados quinze anos de sua implementação, está mais do que na hora de um novo Plano se fazer presente em sua realidade. Naturalmente a cidade cresceu, novos habitantes chegaram, e um instrumento tão importante para a vida em sociedade não pode estagnar pelo caminho. Implementar uma gestão democrática e participativa deverá ser o objetivo a ser atingido, dependendo por sua vez, de processos inovadores de gestão no município. No entanto, somente a participação popular será crucial para legitimar as ações e definir os passos futuros para que o planejamento seja feito de acordo com as reais necessidades de seus habitantes.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA RMBH. Agência de Desenvolvimento da RMBH. Revisão dos Planos Diretores. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 07 de setembro de 2021.

ARSAE. Relatório de Fiscalização. Fiscalização do Sistema de Esgotamento Sanitário da sede do Município de Santa Luzia. Belo Horizonte, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

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

BRASIL. Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados – Coordenação de Publicações. Brasília, 2001.

CARVALHO, André. Minas: Enciclopédia dos Municípios Mineiros. Armazém das Ideias. Belo Horizonte, 1998.

CMSANTALUZIA. Câmara Municipal de Santa Luzia. Legislações municipais. Santa Luzia, 2021. Disponível em: <https://www.cmsantaluzia.mg.gov.br/index1.php>. Acesso em: 07 de setembro de 2021.

CORREIA, Fernando. Problemas atuais do direito do urbanismo em Portugal. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente. Coimbra, 1998.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P.F. Planos Diretores: processos e aprendizados. Instituto Pólis. São Paulo. 2009.

CYMBALISTA, Renato. A Trajetória Recente do Planejamento Territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. Revista Paranaense De Desenvolvimento. Curitiba, 2006.

DOLABELLA, Japhet Lima. Santa Luzia nasceu do rio.... Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1984.

FERNANDES, Édesio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois. Revista UFMG. Belo Horizonte, v. 20. 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Atlas dos Monumentos Históricos e Artísticos de Minas Gerais. Circuito de Santa Bárbara. Belo Horizonte, 1981. V. I.

IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, 2020.

IEPHAMG. Guia de bens tombados - Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014.

IFMG. Levantamento e Análise Georreferenciada de Estruturas e Processos Produtivos no Município de Santa Luzia: Subsídios Para Atualização Da Política Municipal De Desenvolvimento Econômico. Santa Luzia, 2019.

IFMG. Plano de Desenvolvimento Institucional do IFMG - PDI: período de vigência 2014-2018. Belo Horizonte, 2014.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – Sedru, do Governo do Estado de Minas Gerais. PDDI-RMBH – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2011.

NUNES, José Horta. Endici – Enciclopédia Discursiva da Cidade, c2015. Cidade Dormitório. Disponível em: <https://www.labeurb.unicamp.br/endici>. Acesso em: 07 de setembro de 2021.

PLANO METROPOLITANO. Plano Metropolitano RMBH. Documentos Santa Luzia. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: http://www.rmbh.org.br/santa_luzia. Acesso em: 07 de setembro de 2021.

PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Santa Luzia, MG. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/4921. Acesso em: 07 set. 2021.

PÓLIS. Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA. Plano Municipal de Cultura de Santa Luzia. Relatório Técnico. Santa Luzia, 2013.

RMBH. Plano Metropolitano RMBH. Central de Conteúdos. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: http://www.rmbh.org.br/central.php?tema=Plano_Metropolitano. Acesso em: 6 de setembro de 2021.

ROLNIK, Raquel (org). Estatuto da Cidade – Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos. 1.ed. Brasília, 2001.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (Coords). Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 2 ed. Brasília: Ministério das Cidades/CONFEA, 2005.

SANTA LUZIA. Altera o título III da Lei nº 2699, de 10 de outubro de 2006, que institui o Plano Diretor do Município De Santa Luzia, e a Lei Complementar nº 2835, de 18 de julho de 2008, que dispõe sobre a Lei De Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Santa Luzia, e dá outras providências. Lei. 3463/2013. Santa Luzia, 2013.

SANTA LUZIA. Dispõe sobre a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Santa Luzia. Lei. 2835/2008. Santa Luzia, 2008.

SANTA LUZIA. Institui o Plano Diretor do Município de Santa Luzia. Lei. 2699/2006. Santa Luzia, 2006.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (orgs.). (2011), Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balanço Crítico e Perspectivas. – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SOUZA, Wladimir Alves de. (Coord.). Guia dos Bens Tombados: Minas Gerais. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1984.

VALLE, Maria Izabel Marques (Coord). Plano Diretor Participativo: Conceituação e Referências para Elaboração. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008.