

VÍTOR DE SOUZA

**ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE E SUA
APLICABILIDADE EM PEQUENAS CIDADES: UM OLHAR SOBRE ANTÔNIO
PRADO DE MINAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Ítalo Itamar Caixeiro Stephan

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2023**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

S729a
2023 Souza, Vitor de, 1993-
Análise dos instrumentos do Estatuto da Cidade e sua aplicabilidade em pequenas cidades: um olhar sobre Antônio Prado de Minas / Vitor de Souza. – Viçosa, MG, 2023.
1 dissertação eletrônica (118 f.): il. (algumas color.).

Orientador: Ítalo Itamar Caixeiro Stephan.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa,
Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 2023.

Referências bibliográficas: f. 113-118.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2023.271>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Planejamento urbano - Antônio Prado de Minas (MG).
2. Brasil. [Estatuto da cidade (2001)]. 3. Cidades pequenas.
I. Stephan, Ítalo Itamar Caixeiro, 1957-. II. Universidade Federal
de Viçosa. Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Programa
de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

CDD 22. ed. 354.353

Bibliotecário(a) responsável: Euzébio Luiz Pinto CRB-6/3317


VÍTOR DE SOUZA

**ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE E SUA
APLICABILIDADE EM PEQUENAS CIDADES: UM OLHAR SOBRE ANTÔNIO
PRADO DE MINAS**


Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 24 de fevereiro de 2023.

Assentimento:

Documento assinado digitalmente
 VÍTOR DE SOUZA
Data: 12/05/2023 14:44:52-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Vítor de Souza
Autor

Documento assinado digitalmente
 ÍTALO ITAMAR CAIXEIRO STEPHAN
Data: 15/05/2023 07:08:35-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Ítalo Itamar Caixeiro Stephan
Orientador

AGRADECIMENTOS

Nessa página onde a personalidade é permitida, gostaria de dizer que o processo de desenvolver uma pesquisa de mestrado é desafiador, passamos por alguns percalços nesses tempos de pandemia, onde, se não tivéssemos as pessoas certas ao nosso lado, provavelmente não seríamos capazes de superar esses momentos. Apesar de desafiador é extremamente gratificante finalizar este mestrado, e agregar conhecimento para a carreira, além de conhecer novas pessoas e lugares.

Meu primeiro agradecimento vai para Deus que me inspirou a lutar e persistir pelo que eu acredito. A fé foi instrumento fundamental para que esta pesquisa fosse realizada.

Quero agradecer à minha mãe que mesmo completando neste ano dez anos de falecimento, sempre fez todo o possível para moldar meu caráter e me incentivou a batalhar pelos meus objetivos.

A minha companheira Natasha por ser uma grande motivadora e por sempre confiar no meu potencial, por pacientemente me auxiliar nos caminhos da vida e dividir os momentos de respiro em meio ao caos.

Às minhas amigas feitas durante esses dois anos de mestrado, principalmente Angélica e Mariana. Vocês foram fundamentais no apoio a esta pesquisa, com contribuições práticas e psicológicas, mesmo distantes fisicamente dividimos nossas aflições e alegrias.

Ao meu espetacular orientador Ítalo Stephan, não tenho palavras para descrever minha gratidão à sua dedicação e por você fazer muito mais que seu papel para que eu conseguisse finalizar esta pesquisa.

Ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa por, durante dois anos, ser o espaço em que a pesquisa foi desenvolvida, concedendo mais conhecimento e oportunidades para meu crescimento enquanto pesquisadora.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de estudos.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

RESUMO

SOUZA, Vítor de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2023. **Análise dos instrumentos do Estatuto da Cidade e sua aplicabilidade em pequenas cidades: Um olhar sobre Antônio Prado de Minas**. Orientador: Ítalo Itamar Caixeiro Stephan.

O estudo refere-se a análise crítica dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e outros documentos relativos aos Planos Diretores, de forma a avaliar sua adequação ao município de Antônio Prado de Minas que busca implementar políticas que auxiliem o planejamento e a gestão do seu território. A ocupação do espaço urbano ocorreu de maneira desordenada na maioria das cidades brasileiras, evento que contribuiu para os problemas relacionados a sua organização. Com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001, surgiram novos instrumentos de política urbana com intuito de promover o cumprimento da função social no planejamento urbano, todavia, mesmo após vários anos de vigência desta lei, constatam-se diversos problemas no planejamento e gestão de inúmeras cidades. Nesse enfoque, o presente trabalho pretende contribuir para a elaboração de planos diretores com conteúdo adequado para pequenas cidades, contribuindo para a concepção de um panorama crítico aos desafios de implementar instrumentos de política urbana nestas localidades, contextualizando a questão em suas diversas acepções e relacionando-as a diferentes correntes de pensamento sobre o tema. Para isto, foi analisada a legislação urbanística vigente relativa ao tema, bem como a maneira como o espaço urbano vem sendo produzido em Antônio Prado de Minas. Esse estudo tende a contribuir com o contexto teórico das pequenas cidades, especialmente no que diz respeito ao planejamento urbano, almejando servir como mecanismo para a gestão pública desenvolver e gerir seu espaço de maneira sustentável.

Palavras-chave: Pequenas cidades. Instrumentos do Estatuto da Cidade. Gestão urbana.

ABSTRACT

SOUZA, Vítor de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February 2023. **Analysis of the City Statute instruments and their applicability in small cities: A look at Antônio Prado de Minas.** Advisor: Ítalo Itamar Caixeiro Stephan.

The study refers to the critical analysis of the urban policy instruments provided for in the City Statute and other documents relating to the Master Plans, in order to assess their suitability for the municipality of Antônio Prado de Minas that seeks to implement policies that assist the planning and management of its territory. The occupation of urban space has occurred in a disorderly manner in most Brazilian cities, an event that has contributed to the problems related to its organization. With the entry into force of the City Statute - Federal Law No. 10.257/2001, new instruments of urban policy emerged with the aim of promoting the fulfillment of the social function in urban planning. However, even after several years of effectiveness of this law, there are several problems in the planning and management of many Brazilian cities.

The present work aims to contribute to the elaboration of master plans with adequate content for small cities, contributing to the conception of a critical overview of the challenges of implementing urban policy instruments in these locations, contextualizing the issue in its various meanings and relating them to different schools of thought on the subject. To this end, the urban legislation in force concerning the theme was analyzed, as well as the way urban space has been produced in Antônio Prado de Minas. This study tends to contribute to the theoretical context of small cities, especially with regard to urban planning, aiming to serve as a mechanism for public management to develop and manage their space in a sustainable way.

Keywords: Small cities. Instruments of the City Statute. Urban management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Localização do município dentro da divisão regional do estado	32
Figura 2: Mapa Antônio Prado de Minas e municípios do entorno.	33
Figura 3: Municípios do entorno de APM	34
Figura 4: Ligações entre Antônio Prado de Minas e outras cidades.	40
Figura 5: Vista para o tecido urbano de Antônio Prado de Minas.	41
Figura 6: Possíveis áreas de expansão de Antônio Prado de Minas.	42
Figura 7: Vista aproximada do tecido urbano da cidade de Antônio Prado de Minas.	44
Figura 8: Gastos com pessoal em Antônio Prado de Minas.....	51
Figura 9: Pedra Elefantina.....	55
Figura 10: Pedra do Pangarito	55
Figura 11: Conferência de saúde realizada em junho/2022.	57
Figura 12: Municípios brasileiros com menos de 20 mil habitantes.	80
Figura 13: Percentual de municípios, por situação do PD, segundo as classes de tamanho da população.....	82
Figura 14: Outorga onerosa do direito de construir.	97
Figura 15: Aplicação TDC.	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Classificação de cidades por número de habitantes.	28
Tabela 2: Evolução da população de Antônio Prado de Minas entre 1970 e 2021 ...	36
Tabela 3: Classificação de Antônio Prado de Minas segundo referencial teórico.	46
Tabela 4: Legislação em Antônio Prado de Minas.	47
Tabela 5: Quadro de receitas estimadas para Antônio Prado de Minas exercício 2021.	49
Tabela 6: Quadro de despesas estimadas para Antônio Prado de Minas, exercício 2021.	49
Tabela 7: Instrumentos do EC e sua natureza.	88
Tabela 8: Matriz dos Instrumentos do Estatuto da Cidade	90
Tabela 9: Matriz do PEUC em Antônio Prado de Minas.....	93
Tabela 10: Matriz do IPTU progressivo no tempo em Antônio Prado de Minas.	95
Tabela 11: Matriz da desapropriação com pagamento em títulos em Antônio Prado de Minas.....	96
Tabela 12: Matriz da outorga onerosa do direito de construir em Antônio Prado de Minas.....	99
Tabela 13: Matriz da transferência do direito de construir em Antônio Prado de Minas.	101
Tabela 14: Matriz do consórcio imobiliário em Antônio Prado de Minas.	103
Tabela 15: Matriz das operações urbanas consorciadas em Antônio Prado de Minas.	106
Tabela 16: Matriz do direito de preempção em Antônio Prado de Minas.	108

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AP – Arranjo Populacional
BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
CEPAC – Certificado de Potencial Adicional de Construção
CF – Constituição Federal
CIMERP – Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Pomba
CISDESTE – Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Sudeste
CISLESTE – Consórcio Intermunicipal de Saúde da Mata Leste
CNM – Confederação Nacional de Municípios
EC – Estatuto da Cidade
Espan – European Spatial Planning Observation Network
Eurostat – Organização Europeia de Estatística
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MPMG – Ministério Público do Estado de Minas Gerais
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais
OCDE – Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Económica
OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir
ONALT – Outorga Onerosa de Alteração de Uso
OUC – Operações Urbanas Consorciadas
PD – Plano Diretor
PDM – Plano Diretor Municipal
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PEUC – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória

PGV – Planta Genérica de Valores

PIB – Produto Interno Bruto

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PPA – Plano Plurianual

QDD – Quadro de Detalhamento da Despesa

REGIC – Regiões de Influência das Cidades

REURB – Regularização Fundiária Urbana

SIDRA – Sistema IBGE de Recuperação Automática

TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TDC – Transferência do Direito de Construir

UFV – Universidade Federal de Viçosa

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. ESTUDOS SOBRE A PEQUENA CIDADE NO BRASIL	18
1.1. Conceitos básicos do urbano brasileiro: cidade x município e rede urbana, o que dizem sobre a pequena cidade?	19
1.2. As conceituações da pequena cidade	28
2. ANTÔNIO PRADO DE MINAS EM CONTEXTO.....	32
2.1. Histórico, economia e ligações regionais.....	34
2.2. Antônio Prado de Minas enquanto pequena cidade	42
2.3. Gestão, planejamento urbano e legislação em Antônio Prado de Minas.....	46
3. O PLANEJAMENTO URBANO ENQUANTO LEGISLAÇÃO E SUA APLICABILIDADE EM PEQUENAS CIDADES	59
3.1. A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e a nova ordem jurídico-urbanística.....	61
3.1.1. Os 20 anos do Estatuto. Avanços, desafios e perspectivas	64
3.2. Plano Diretor como Instrumento do Desenvolvimento Municipal	70
3.2.1. Como implementar o Plano diretor?.....	73
3.3. Planejamento e gestão urbana: limitações e perspectivas para cidades pequenas.....	76
3.3.1. O Plano Diretor nas pequenas cidades.....	79
4. APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE EM Antônio Prado de Minas	88
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
REFERÊNCIAS.....	113

INTRODUÇÃO

Nos últimos 50 anos, o Brasil passou por um marcante processo de êxodo rural, transformando-se em um país predominantemente urbano. Em consequência dessa rápida urbanização foi notada a maximização de problemas relacionados à ausência de um planejamento urbano adequado.

Neste contexto, segundo Stephan e Maria (2015), desenvolveu-se o drama da urbanização brasileira, que ocorreu sem a existência de condições mínimas de infraestrutura e de planejamento para seu desenvolvimento. Assim, a falta de acesso à cidade se configura como um problema urbano elementar, cabendo ao poder público implementar políticas que controlem a mercantilização da terra.

De acordo com Stephan e Maria (2015), são constatadas inúmeras incongruências entre a legislação vigente nos municípios e a realidade urbana, resultando na ocupação irregular do solo urbano. A cidade é um local que passa por transformações diárias, razão pela qual a legislação e o planejamento urbanístico necessitam regulamentar de maneira eficaz as atividades de ocupação do solo. O planejamento urbano deve possibilitar a concepção de cidades mais democráticas e sustentáveis, organizando os espaços habitáveis, conferindo conforto à população e respeitando a função social da propriedade.

Segundo Rodrigues e Stephan (2020), o Estatuto da Cidade¹ instituiu o Plano Diretor² como estratégia de gestão territorial local e estabeleceu prazo de até outubro de 2006 para que os municípios o elaborassem, de forma participativa, em todo o território nacional. A obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor Participativo foi instaurada para municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas ou que tenham características ambientais ou turísticas importantes.

Passados mais de vinte anos do Estatuto da Cidade, mais de dois mil municípios de um universo de cinco mil quinhentos e setenta municípios cumpriram essa exigência de aprová-los e uma porção menor teve inclusive de revisá-los, já que a lei determina a revisão a cada dez anos. No entanto ainda há dificuldades para tal:

¹ Estatuto da Cidade é a Lei Federal de nº 10.257 de 10 de Junho de 2001 que tem como objetivo estabelecer diretrizes gerais da política Urbana do Brasil.

² O Plano Diretor é uma lei municipal que orienta o crescimento e o desenvolvimento urbano de todo o município. Deve ser elaborado com a participação da sociedade, visando definir os instrumentos de planejamento urbano para reordenar os espaços da cidade e garantir a melhoria da qualidade de vida da população.

faltam iniciativa política, cobrança para sua elaboração, carece-se de recursos humanos nos municípios e faltam recursos financeiros para sua elaboração.

Não faltam regras para elaboração de um plano diretor. As resoluções de números 25 e 34, do Conselho das Cidades, reforçam o que consta nos termos do Art. 40, § 4º e do Art. 43 do Estatuto da Cidade, quando cita que os processos de elaboração, de implementação e de execução do Plano diretor devem ser participativos.

O Estatuto aborda no seu Art. 42, o conteúdo mínimo para um plano diretor, que compreende instrumentos e parâmetros referentes ao Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; a transferência do direito de construir e outros instrumentos. Entretanto, questiona-se a viabilidade de implementação desses instrumentos em pequenas cidades, o que será debatido no capítulo 4 deste trabalho.

Segundo Silva (2019), nos grandes centros a ação do capitalismo na produção do espaço urbano é bem acentuada, ocasionando ocupações irregulares em áreas inapropriadas e ambientalmente instáveis. Entretanto, nas pequenas cidades³ essa realidade é pouco pesquisada, seja por conta do desinteresse político ou pela ausência de planejamento e gestão urbana que regulamentem a função social da propriedade e a ocupação do solo nesses locais.

Segundo Vidal (2022), grande parcela das cidades brasileiras pode ser classificada como pequena, seja por conta de seu número de habitantes, por sua extensão territorial, pela inserção na rede urbana ou sua participação na economia regional. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (2021) estima que aproximadamente 67,68% dos municípios brasileiros possuem contingente de até 20 mil habitantes, e cerca de 22,44% dos municípios brasileiros possuem população inferior a 5 mil habitantes.

Apesar deste contexto, percebe-se que as pesquisas acerca do planejamento urbano brasileiro estão voltadas preeminentemente para a reflexão sobre as cidades grandes e em um recorte mais recente passou a abranger as médias cidades, deixando lacunas no estudo das pequenas cidades. Embora essas pequenas

³ Durante o desenvolvimento deste trabalho, será utilizada a definição de pequenas cidades para classificar Antônio Prado de Minas. O desenvolvimento desta conceituação se encontra no capítulo 2 desta pesquisa.

localidades não sofram na mesma escala os problemas dos centros maiores, seguramente sofrem com a falta de diretrizes e instrumentos para orientar seu desenvolvimento.

Assim, faz-se necessário o estudo do planejamento urbano e regional com intuito de identificar como as políticas e gestão urbana são debatidas nessas localidades, bem como suas perspectivas, suas limitações ou até mesmo a inexistência de instrumentos relativos ao planejamento.

Com o decorrer da elaboração do projeto de pesquisa foi percebida uma escassez de estudos referentes às pequenas cidades, bem como quais instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade são eficazes para essas localidades.

Dessa forma a seguinte indagação se manifestou e foi investigada com o decorrer do estudo:

Os instrumentos de legislação urbanística previstos no Estatuto da Cidade que têm sido adotadas para a elaboração de planos diretores, são adequados ao perfil de uma pequena cidade?

Para que seja respondida tal questão é necessário compreender a conceituação da pequena cidade, bem como sua inserção no contexto de planejamento e gestão urbanos, além de estudar o Estatuto da Cidade e seus instrumentos, relacionando-os à aplicação adequada ao porte do município.

Como área de estudo foi escolhida a cidade de Antônio Prado de Minas, localizada na Região Imediata de Muriaé, Zona da Mata de Minas Gerais. De acordo com a última estimativa do IBGE, de 2021, a população total do município é de 1.577 habitantes. A escolha se justifica pela relação do pesquisador com a área de estudo e a decorrente percepção da necessidade de analisar o planejamento e gestão das pequenas cidades. Justifica-se também por Antônio Prado de Minas fazer parte do Circuito Turístico da Serra do Brigadeiro, o que torna obrigatória a elaboração de seu plano diretor, de acordo com o previsto no Estatuto da Cidade, assim como o disposto no Artigo 2º, inciso três, alínea B, da RESOLUÇÃO Nº 25, do Conselho das Cidades, condição confirmada por exigência do Ministério Público de Minas Gerais, em ofício enviado ao município no início de 2021.

Revela-se como maior desafio para essa pesquisa analisar de maneira crítica os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e outros documentos relativos aos planos diretores, para avaliar quais destes instrumentos

podem ser aplicados em Antônio Prado de Minas. Entende-se como possível incorporar as diretrizes e as regras de planejamento e da gestão do território, desde que sua elaboração e aplicação sejam coerentes as características do município.

Essa pesquisa possui caráter descritivo e exploratório e teve como objetivo principal **elaborar uma análise crítica dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e outros documentos relativos aos planos diretores, e avaliar a possibilidade de aplicação no município de Antônio Prado de Minas.**

Para atender ao objetivo principal descrito acima estipularam-se quatro objetivos específicos:

OE1. Delimitar o conceito de cidade pequena no contexto da estrutura urbana brasileira.

OE2. Caracterizar o município de Antônio Prado de Minas nos aspectos físico-territoriais, ambientais e socioeconômicos e analisar o planejamento e gestão do território municipal.

OE3. Analisar criticamente os avanços, desafios e perspectivas da instauração do Estatuto da Cidade no Brasil, com enfoque nas limitações e perspectivas do planejamento e gestão urbana nas cidades pequenas.

Para que esses objetivos específicos fossem atendidos a metodologia foi baseada em Marconi e Lakatos (2003) de modo que:

Para atender ao **Objetivo Específico 1 e o Capítulo 1 “Estudos sobre a pequena cidade no Brasil”** foram levantadas referências sobre: a conceituação básica de cidade e município; estrutura urbana e redes urbanas no Brasil; conceituação sobre pequenas cidades e cidades locais; o espaço urbano da pequena cidade; o planejamento e gestão urbana na pequena cidade, definindo parâmetros para sua classificação e distribuição no território, por meio de:

- Revisão bibliográfica em publicações como livros, teses, dissertações, publicações em anais de eventos e em revistas, para compor o referencial teórico dos capítulos de embasamento da pesquisa, por meio da produção dos autores Roberto Lobato Corrêa, Maria Encarnação Beltrão Sposito, Ana Fani Alessandri Carlos, Ester Limonad, Orlando Moreira Júnior, Ítalo Itamar Caixeiro Stephan, Maria Nazareth Baudel Wanderley, Ângela Maria Endlich e Tânia Maria Fresca. A revisão bem como sua análise deu embasamento inclusive para a pesquisa sobre o município de Antônio Prado de Minas, na

intenção de classifica-lo enquanto pequeno município e compreender como o mesmo se insere na dinâmica urbana brasileira.

Para atender ao **Objetivo Específico 2 e ao Capítulo 2 “Antônio Prado de Minas em contexto”**, analisou-se o município de Antônio Prado de Minas nos aspectos físico-territoriais, ambientais e socioeconômicos, sua inserção regional, e o planejamento e gestão do município, por meio de:

- Revisão bibliográfica em publicações sobre o histórico, aspectos sociais, geográficos e ambientais de Antônio Prado de Minas;
- Pesquisa documental para obtenção de dados primários e secundários, retrospectivos e contemporâneos em arquivos públicos municipais, realizados ao longo dos anos de 2021 e 2022. A pesquisa desses documentos tinha como objetivo o levantamento da situação jurídica e tributária do município, sendo acessadas legislações e emendas;
- Pesquisa em fontes estatísticas encontradas em plataformas *online* como IBGE, IBGE SIDRA e TCEMG sobre os aspectos sociais, econômicos, inserção regional, planejamento e gestão urbana de Antônio Prado de Minas.

Para atender ao **Objetivo Específico 3 e ao Capítulo 3 “O planejamento urbano enquanto legislação e sua aplicabilidade em pequenas cidades”**, foi debatido o histórico do Estatuto da Cidade em seus mais de 20 anos, bem como seus avanços, desafios e perspectivas; foi analisada a função do plano diretor como instrumento de planejamento urbano; e investigados ainda os desafios do planejamento urbano nas pequenas cidades, por meio de:

- Pesquisa de dados na Constituição Federal de 1988, na Lei 10257 de 2001, Resoluções 25 e 34 do Conselho das Cidades, planos diretores, além de outras leis e documentos relativos ao Plano Diretor, com enfoque nas pequenas cidades.
- Revisão bibliográfica em publicações como livros, teses, dissertações, publicações em anais de eventos e em revistas que endossavam o debate sobre o Estatuto da Cidade e a elaboração dos planos diretores, tendo como perspectiva a análise após os 20 anos de implementação do EC.

Para atender ao **Objetivo Específico 4 e ao Capítulo 4 “Aplicabilidade dos instrumentos do Estatuto da Cidade em Antônio Prado de Minas”**, adotaram-se as os seguintes métodos e técnicas de pesquisa:

- Utilização da metodologia desenvolvida por Bernardy (2013), o qual analisa a possibilidade de implantação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em pequenos municípios a partir de sua natureza, magnitude, temporalidade, duração e abrangência. Onde:
 - Natureza: característica do instrumento quanto ao seu resultado, para um ou mais fatores do município, sendo tributário, financeiro, jurídico, administrativo e político.
 - Magnitude: característica do instrumento relacionada ao porte ou grandeza da intervenção no ambiente urbano, podendo ser pequena, média ou grande.
 - Temporalidade: é o espaço de tempo em que o instrumento gera resultados, no contexto social e econômico, sendo expresso em curto, médio ou longo prazo.
 - Duração: característica do instrumento que traduz a sua temporalidade no ambiente urbano, podendo ser contínuo ou descontínuo.
 - Abrangência: é a extensão de ocorrência do impacto do instrumento, considerando as áreas de influência, sendo direta ou indireta.
 - Sinergia: associação do impacto em análise com outros instrumentos do Estatuto da Cidade, podendo ser sim ou não.
 - Aplicabilidade: está relacionada à possibilidade de emprego do instrumento nos pequenos municípios, sendo aplicável e de difícil aplicação (BERNARDY, 2013, p. 20).
- Combinada a esta metodologia de análise está as considerações do Confederação Nacional de Municípios intitulada “Planos Diretores para municípios de pequeno porte: limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade”, onde são apresentados os instrumentos e sua aplicabilidade;
- Revisão bibliográfica em publicações como livros, teses, dissertações, publicações em anais de eventos e em revistas sobre as problemáticas relativas a cada instrumento analisado;
- Rebatimento dos dados e informações coletadas na análise do município de Antônio Prado de Minas a fim de contextualizar a matriz metodológica de Bernardy (2013).

Desta forma, subdividiu-se o trabalho em cinco capítulos, além dessa introdução e das considerações finais.

O segundo capítulo é dedicado às pesquisas realizadas em torno da pequena cidade. Para isso considerou-se necessário debater a estrutura urbana brasileira, a categorização das cidades que compõem o país e a conceituação da pequena cidade. Relacionaram-se os parâmetros que a conceituam como tal, os processos históricos

que instituem essas territorialidades e as dinâmicas socioeconômicas que lhes são atribuídas.

O terceiro capítulo apresenta a pesquisa intraurbana, a qual se dedicou a analisar os aspectos físico, territoriais, ambientais, socioeconômicos, além do planejamento e gestão do município de Antônio Prado de Minas. Esse capítulo foi de suma importância para compreender melhor a área de estudos.

O quarto capítulo é dedicado ao debate sobre o histórico do Estatuto da Cidade em seus mais de 20 anos e, com a análise de seus avanços, desafios e perspectivas, da função do Plano Diretor como instrumento do desenvolvimento municipal, a análise do conteúdo mínimo para a elaboração do Plano Diretor. Ainda neste capítulo sobre política urbana, debatem-se as questões relativas ao planejamento e gestão urbana nas pequenas cidades, considerando suas limitações e perspectivas.

O quinto capítulo se dedica a responder a aplicabilidade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade no município de Antônio Prado de Minas, com enfoque nos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano que abrangem a participação direta da gestão pública municipal.

Portanto, este trabalho almeja contribuir para o debate relacionado à compreensão do planejamento urbano na pequena cidade, temática ainda pouco tratada tanto no âmbito acadêmico quanto político, mesmo essas localidades sendo a maioria no território do Brasil.

Pretende-se ainda levantar dados relevantes sobre Antônio Prado de Minas de forma que esses estudos possam vir a ser utilizados pelo município para analisar suas limitações e potencialidades visando à implantação de um planejamento urbano eficiente por intermédio da criação do plano diretor municipal adequado à sua realidade, que inclua a regulamentação do parcelamento, uso e ocupação do solo, promovendo o desenvolvimento local de maneira integrada entre área urbana e rural.

1. ESTUDOS SOBRE A PEQUENA CIDADE NO BRASIL

Tendo em vista que o objeto de estudos deste trabalho é uma pequena cidade, o primeiro capítulo tem como objetivo pautar conceitos e estudos que se desdobraram sobre essa tipologia urbana.

Primeiramente, para dar base à classificação do objeto de estudos e traçar algumas discussões sobre seu 'desempenho' enquanto cidade, será abordado referências que desenvolvem debates sobre o conceito de cidade tendo em vista a classificação brasileira. Entende-se que a mesma permite críticas e desdobramentos que se baseiam na funcionalidade, nas relações sociais, na cultura e em quesitos quantitativos como densidade e dimensão.

Posteriormente, como base para entender a constituição da rede urbana brasileira – sendo essa a principal fonte que garante a diferenciação dos centros urbanos – será abordado, de forma breve, o processo de urbanização no Brasil. Migrando para o debate em torno da conexão entre cidades, além de tratar da rede urbana em si e da influencia do sistema capitalista em sua organização, abordaremos duas classificações de cidades.

Partindo para a classificação das cidades brasileiras, as duas referências utilizadas têm como lastro a funcionalidade do urbano e sua consequente relevância na distribuição das funções econômicas, políticas e sociais. O segundo tópico deste capítulo demonstra que os debates em torno do conceito 'pequena cidade' e da classificação das centralidades como tal também partem dessas variáveis e, muitas vezes, por conta de análises a partir desse viés funcional há um debate que vai além da classificação mas da própria indagação se essas pequenas cidades podem ser, de fato, encaradas como cidades.

É necessário apontar como os estudos acerca das pequenas localidades ainda são escassos no meio acadêmico, de forma que a maior parcela das pesquisas relativas a este tema sejam contribuições de geógrafos. Ademais, existem desafios em definir o que é uma pequena cidade, de forma que alguns trabalhos textuais podem apresentar diferentes definições em relação a outras pesquisas. Este capítulo conta com a contribuição de importantes autores visando alcançar uma definição consistente sobre as pequenas cidades.

1.1. Conceitos básicos do urbano brasileiro: cidade x município e rede urbana, o que dizem sobre a pequena cidade?

Algo que devemos nos atentar ao trabalhar com pequenas localidades é a diferença entre município e cidade. Segundo Fresca (2010) há uma percepção equivocada em diversas bibliografias que abordam pequenos municípios e pequenas cidades como sinônimos. Essa confusão de termos favorece a ocultação de questões e situações que dizem respeito a cada uma dessas divisões territoriais (FRESCA, 2010, p 76).

Em termos básicos o município é classificado como espaço territorial político, administrado pelo poder executivo (prefeitura) e com existência do poder legislativo (câmara de vereadores), e está localizado dentro da unidade federativa. O município é formado pela área rural e pela área urbana, de maneira que um mesmo município pode conter várias áreas urbanas, denominadas distritos.

Já a cidade é a área urbana de um município delimitada por um perímetro urbano, onde se encontra a sede administrativa do município (ROSA e FERREIRA, 2006; MOREIRA JÚNIOR, 2014). No caso brasileiro, não há uma delimitação populacional para considerar que certa área urbana seja cidade, se limitando apenas à função que essas áreas urbanas desempenham como sede administrativa.

No cenário europeu, por exemplo, a Espon (European Spatial Planning Observation Network), Eurostat (Organização Europeia de Estatística) e a OCDE (Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Económica) estabelecem seus parâmetros estatísticos para caracterizar e definir o que é uma cidade baseados especialmente na densidade populacional.

Segundo Leão (2010), a definição de caráter político-administrativo brasileira se tornou alvo de inúmeros debates tendo em vista que, habitualmente, o que define um novo município e conseqüentemente o surgimento de uma nova cidade são pressões provenientes da elite local em requisitar, por conta de seus interesses, a emancipação político-administrativa de tais localidades, sem observar o aspecto urbano que essas áreas possam ou não conter.

Soares (2019b) aponta que dada a complexidade de uma cidade não é possível simplificá-la apenas como sede de um município. É relevante que sejam considerados os critérios de densidade e dimensão como também sua função na

estrutura regional, por exemplo, para conseguir um retrato mais fiel do que poderá (ou não) ser uma cidade.

Porém, Santos (1982) afirma que adotar um número mínimo de habitantes, como fizeram inúmeros países, para classificar as cidades se configura como uma generalização perigosa, por conta de que esses parâmetros pautados unicamente na demografia não retratam de fato o que seria uma cidade, principalmente se tratando do Brasil, que possui dimensões continentais com realidades distintas em cada região. Silva e Sposito fazem o mesmo apontamento:

(...) avaliar o porte de uma determinada cidade pelo seu número populacional é desembocar no reducionismo e, além disso, o uso dessas ideias revela a própria expressão de um modelo rígido que passa a ser reproduzido sem que se considere qualquer problematização sociológica/geográfica porque, não leva em consideração os aspectos qualitativos dos centros urbanos, como os valores e as práticas cotidianas das pessoas (SPOSITO e JURADO DA SILVA, 2009, p. 207).

Salgueiro (2005) afirma que tal dificuldade direciona ao dilema debatido no decorrer do tempo pelos estudiosos: não existem critérios uniformes que possibilitem, em qualquer contexto, definir com assertividade o que é uma cidade, o que existe são diversas variáveis que permitem que áreas urbanas possam ser caracterizadas como tal.

Segundo Carlos (2007), a cidade é definida como a condição, meio e produto das interações sociais que ocorrem no decorrer dos processos históricos:

A cidade, é um produto histórico-social acumulado ao longo do processo histórico. Expressão da vida humana, obra e produtos, a cidade contém e revela ações passadas, ao mesmo tempo em que o futuro, que se constrói nas tramas do presente – o que nos coloca diante da impossibilidade de pensar a cidade separada da sociedade e do momento histórico analisado (CARLOS, 2007, p 11).

De acordo com Souza (2003), para que uma cidade seja caracterizada como tal é necessário que seja extrapolada a ideia em torno do número de habitantes. Deve existir uma “certa centralidade econômica (e, adicionalmente, também política) e algumas características econômico-espaciais que a distinguem de um simples núcleo formado por lavradores ou pastores, agrupados, em um habitat rural concentrado, [...]” (SOUZA, 2003, p. 30). Segundo o autor, o que diferencia uma cidade de um vilarejo, por exemplo, são as atividades econômicas desempenhadas por uma classe social não vinculada a serviços propriamente rurais (agricultura e pecuária). Na cidade há uma diversidade econômica de serviços tão grande quanto seu “tamanho”, e é o que

define seu nível de desenvolvimento nos moldes capitalistas. Se apropriando do exposto por Corrêa (1999b), pode-se dizer que essa diversificação econômica decorre de características desenvolvidas a partir da absorção do processo de globalização e, até antes disso, dos processos de industrialização/urbanização.

Salgueiro (2005) resume bem o pensamento dos autores ao apontar que a cidade pode ser entendida como: “uma aglomeração de gente, de capitais e de outras forças de produção num espaço limitado, mas também uma forma de povoamento, um lugar na paisagem dotado de características peculiares em termos de forma e de imagem” (SALGUEIRO, 2005, p. 176).

Sobre a produção desse espaço, Corrêa (1999a) aponta que a cidade é produto e palco da vida humana em sociedade, o que nos faz compreender o que Carlos (2007) diz sobre a cidade ser um produto histórico-social.

Lynch (1999) afirma que “a cidade não é construída para uma pessoa, mas para um grande número delas, todas com grande diversidade de formação, temperamento, ocupação e classe social” e por conseguinte a cidade se torna o palco do espetáculo da vida, em contraste contínuo de particularidades individuais, onde “são criadas pela vivacidade dos elementos e sua precisa sintonia com as diferenças funcionais e simbólicas” (LYNCH, 1999. p.123).

Pautada pelos moldes da economia capitalista encontra-se certa dificuldade em demarcar espaços e definir o que é cidade com base em parâmetros de funcionalidade, principalmente quando se está tratando de pequenas cidades. Mas, é importante compreender a relevância funcional das localidades, desde as mais interioranas até os grandes centros urbanos, visto que os habitantes se prendem minoritariamente à dimensão ou à densidade das cidades e conectam-se mais às funcionalidades por elas oferecidas.

Soares (2019b) afirma que, mais importante do que propor parâmetros para analisar se certo espaço satisfaz ou não as condições da vida urbana, é observar as necessidades individuais. Tal como um morador de uma pequena localidade pode julgar não carecer de muitos deslocamentos a um centro “maior” para atender suas necessidades, outro residente da mesma localidade pode necessitar de maiores deslocamentos para atender suas demandas, ou seja, isto se trata de um parâmetro individual, onde a capacidade que tais lugares possuem de atender as diversas necessidades da população as tornam mais ou menos importantes para os seus residentes. Portanto, faz-se necessário compreender se este local possui autonomia

na satisfação das necessidades individuais e coletivas da sua população. É sobre esse espectro que se pretende nessa pesquisa abordar a conceituação de cidade.

Sobre esse modelo funcionalista de classificar uma cidade, Bitoun e Miranda (2009) apontam que cidades são “concentrações geográficas porque o investimento ganha eficiência ao ser implementado de forma concentrada(…)” (BITOUN e MIRANDA, 2009. p. 01.).

“Sendo lugares responsáveis pela promoção do excedente social, produto da articulação entre comércio de longa distância e funções de mercado regional **são, assim, centros de interação, descoberta, inovação**, beneficiando-se das condições propiciadas por economias de escala e aglomeração; são **um modo de organização social que promove eficiência e atividade econômica**, desempenhando papel de importância inquestionável para o produto nacional na **prestação de serviços e distribuição de bens para a sociedade** de um determinado espaço geográfico maior que o seu e que chamamos de região. Nesta linha de raciocínio, merece atenção o papel das cidades na produção e difusão de inovações para o conjunto da economia e da sociedade de uma determinada região” (BITOUN e MIRANDA, 2009, p.01, grifo nosso).

Pelo fato de as cidades estarem intrinsecamente ligadas à criação de excedentes, o arranjo geográfico urbano e regional é desigual, principalmente pela desigualdade na produção de valor. Tais desigualdades são condições para o desenvolvimento econômico de certos grupos em detrimento ao bem estar coletivo, onde a geração de lucro e acumulação de capital impulsionam a segregação socioespacial. Conseqüentemente as desigualdades destacam as falhas urbanísticas e a distribuição de cidades no território, onde os investimentos mais vultosos se aglutinam em pontos estratégicos do território em áreas que podem maximizar o lucro (BITOUN; MIRANDA, 2009).

Bitoun e Miranda (2009) expõem que as cidades brasileiras são complexas e diversificadas, já que o sistema urbano se desenvolveu a partir de uma estrutura econômica colonial que claramente intensificou a urbanização pelo litoral, transformado posteriormente pelos processos de integração do mercado nacional que possibilitou a interiorização da urbanização.

Segundo Limonad (2018), tal processo de interiorização da urbanização gerou no território “ilhas de prosperidade”, territórios fora do centro principal do país (São Paulo) onde se davam processos de acumulação do capital seja através do setor secundário ou outras dinâmicas econômicas. Logo, de maneira ainda centralizada observou-se uma descentralização do centro principal e, assim, uma maior divisão territorial do trabalho.

O avanço da urbanização pelo território se modificou a partir do avanço da industrialização no país, tornando-se mais complexa. Como consequência da reestruturação produtiva e das exigências impostas pelo regime de acumulação flexível a diferentes capitais, novos bens de consumo eram produzidos bem como a política nacional se voltava a uma organização territorial focada na produção, seja de insumos ou de produtos, alterando, assim, a distribuição espacial das atividades produtivas e da população (LIMONAD, 2018, p. 36). O território brasileiro passa por um processo de especialização funcional, balizado pela alta produção industrial paulista e pela capacidade de reprodução de capital que cada região apresenta.

Desta forma nas regiões mais dinâmicas, exprime-se a ascensão das cidades médias e a povoação de áreas urbanas localizadas nos intervalos entre as regiões metropolitanas e as cidades médias, tendo em vista que tais localidades têm proporcionado inovação e condições de vivência para estas áreas afastadas dos territórios urbanos históricos, minimizando a dependência dos grandes centros. Assim surgem os diferentes tipos de arranjos urbanos, através da migração interna no país, consequência da dispersão das atividades produtivas no espaço (LIMONAD, 2018).

Especializações produtivas, tanto nas metrópoles e capitais regionais quanto em centros menores, possibilitam um crescente grau de integração interna. Essa integração é crescente e tende a se ampliar. Isso significa que ciclos mais complexos de reprodução do capital estão se realizando, reconfigurando a rede urbana brasileira por meio desses escalões intermediários (CORRÊA, 2019, p. 151-152).

Como resultado desse processo de expansão capitalista que influenciou a urbanização brasileira temos áreas estagnadas que mantêm-se no limiar das novas dinâmicas, inaptas a efetivar as virtualidades presentes, fato que explicita o decréscimo de população das pequenas cidades (BITOUN e MIRANDA, 2009).

Toda essa organização e ligação entre cidades é chamada de rede urbana. Segundo Corrêa (2019), a rede urbana pode ser compreendida como um conjunto de centros urbanos articulados entre si de maneira funcional, a partir dos fluxos de pessoas, mercadorias, capitais e informações, de forma que as cidades integrantes de uma rede urbana constituem entre si algum tipo de relação, que depende da função que cada cidade possui.

A formação da rede urbana brasileira ocorreu de maneira complexa relativa à sua espaço-temporalidade, tendo em vista que a instauração dos primeiros núcleos

no século XVI ocorreram de maneira desigual tanto em sua ocupação quanto na sua organização.

Durante quase cinco séculos de evolução, a rede urbana brasileira deixou de ser constituída por núcleos isolados, passando por uma primária rede de cidades, até gradativamente se tornar uma rede urbana com visível definição e integração de seus centros. Tal evolução ocorreu por intermédio da relação com o capital estrangeiro, bem como o avanço das tecnologias de comunicação e de transporte no território nacional.

Segundo Spósito e Jurado da Silva (2013), no princípio as redes urbanas se estruturavam de maneira hierárquica, os maiores centros possuíam características de maior dinamismo e polarização para conduzir a rede urbana, uma vez que centralizavam a população, serviços e ofertas de emprego, seguidos por cidades médias e por fim cidades pequenas. A partir dos anos 2010, nota-se que as relações deixaram de ser realizadas de maneira exclusivamente hierárquicas e passaram a transcorrer de modo variado.

Desse modo Spósito e Jurado da Silva (2013) caracterizam a rede urbana como

consequência da integração e/ou desintegração entre os centros urbanos de diferentes dimensões, onde são retratadas as desigualdades de relações, e são expostas as áreas de dispersão e concentração, definindo a contradição e o movimento diferenciado entre as esferas de produção e apropriação da mais-valia nas escalas local, regional, nacional e mundial, o que implica, por outro lado, no desenvolvimento desigual do espaço (SPOSITO & JURADO DA SILVA, 2013, p.50).

Bitoun e Miranda (2009) afirmam que a política urbana regional necessita abordar tanto o urbano metropolitano como o não metropolitano, incluindo até as localidades mais rurais, que possuem suporte econômico proveniente da agricultura ou da agroindústria, onde a ausência de urbanização reprime o desenvolvimento. Nessa linha, este trabalho visa demonstrar a importância de compreender este urbano não metropolitano, com menor dinamismo.

A organização do espaço urbano em rede sob uma ótica capitalista dá condições para que as cidades sejam classificadas como pequenas, médias ou grandes. Todavia, embora existam semelhanças que as inserem em grupos, cada qual exhibe uma conexão distinta com o espaço, tornando fundamental evidenciar suas especificidades.

Segundo Sposito (2014), existem pontos fundamentais que precisam ser examinados para que essa caracterização seja coerente:

- Observar a situação geográfica da cidade ou das cidades em análise;
- Não esquecer de notar a natureza das relações da cidade média e da cidade pequena com o campo;
- Delimitar o ponto de vista que será privilegiado (econômico, político, social etc.);
- Aprender as articulações interescares que aquele ponto - cidade média - é capaz de estabelecer no âmbito de sua rede urbana e, eventualmente, além dela" (SPOSITO, 2014, p.29).

Classificar os 5570 municípios brasileiros se configura em um complexo desafio, onde variáveis como população e densidade são importantes nessa classificação, porém, é fundamental examinar conjuntamente as questões qualitativas, tendo como exemplo, a função econômica, a oferta de serviços e as articulações desempenhadas na rede urbana.

Para balizamento deste trabalho serão observadas duas análises classificatórias, a primeira delas é denominada "Tipologia das Cidades Brasileiras", produzida pelo Observatório das Metrópoles, dos autores Jan Bitoun e Livia Miranda no ano de 2009. A segunda é o REGIC - Regiões de Influência das Cidades - elaborada pelo IBGE no ano de 2018 e publicada em 2020.

O objetivo da pesquisa "Tipologia das Cidades Brasileiras" consiste em identificar e classificar os municípios brasileiros (BITOUN e MIRANDA, 2009), fundamentado nos estudos realizados pelo PNDR em 2000, que "instituem quatro microrregiões brasileiras com densidades econômicas diferenciadas categorizadas a partir de seu estoque de riqueza e evolução do PIB e relaciona essa variável com a de contingente populacional" (VIDAL, 2022, p. 23). O resultado da pesquisa foi a divisão em 3 categorias.

A primeira categoria intitulada "Dos Maiores Espaços Urbanos do País" subdivide-se em 4 tipologias distintas, e aborda os espaços urbanos aglomerados e centros regionais, locais onde estão concentrados a maior parte da população brasileira e atividades urbanas, nas quais, predominantemente, estão localizadas as capitais estaduais.

A segunda categoria denominada "Dos Centros Urbanos de 20 a 100 mil Habitantes", subdivide-se em 9 tipologias. Esta classificação possui maior heterogeneidade e indicam que essas localidades possuem semelhanças entre si como os níveis de desigualdade, a evolução do espaço urbano e a relação

urbano/rural desses centros. Englobam áreas com certa reserva de recursos financeiros oriundos da agroindústria, incluindo áreas com pouco dinamismo econômico, localizadas próximas de grandes centros ou isoladas no território.

Por fim a categoria denominada “Das Pequenas Cidades em Municípios com Menos de 20 mil Habitantes” composta por 3819 municípios, localizados distante das regiões metropolitanas. É subdividida em 6 níveis, que se categorizam a partir de suas interações com as áreas rurais, a parcela da população economicamente ativa que exerce atividades primárias, e conseqüentemente poder indicar se o município está localizado em áreas rurais mais ou menos prósperas, indicando ainda se a cidade é um conjunto de trabalhadores rurais ou se desempenha funções urbanas.

A classificação indicada no trabalho “Tipologia das Cidades Brasileiras”, pauta-se, principalmente, no nível de urbanização das localidades e no grau de influência que certos centros urbanos irão apresentar em relação a outros.

Já a realização do REGIC pelo IBGE ocorre com o intuito de identificar e analisar a rede urbana brasileira, definir a hierarquia dos centros urbanos e determinar as regiões de influência a eles correlacionados, isto é, por meio dos materiais obtidos na pesquisa é possível traçar a dinâmica entre as redes de cidades e arranjos populacionais: suas funções desempenhadas, oferta de equipamentos, bens e serviços.

Tal estudo indica que a rede urbana brasileira é estruturada a partir da ligação em cinco níveis hierárquicos, com subdivisões internas que precisam ser analisados para responder a qual classificação Antônio Prado de Minas pertence.

O primeiro nível hierárquico relatado no REGIC são as Metrôpoles definidas como “os 15 principais centros urbanos, dos quais todas as cidades existentes no país recebem influência direta, seja de uma ou mais metrôpoles simultaneamente” (IBGE, 2020, p.11). Essas localidades possuem ampla região de influência sobre toda superfície do país e estão subdivididas em 3 graus: a “Grande Metrôpole Nacional”, que indica o Arranjo Populacional de São Paulo; a “Metrôpole Nacional”, que engloba o AP de Brasília e do Rio de Janeiro, classificados como de segunda escala na hierarquia, com intensa influência em todo território; e, por fim, a “Metrôpole” que engloba 12 cidades.

O segundo nível hierárquico são as “Capitais Regionais” definidas como “centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência em comparação com as Metrôpoles” (IBGE,

2020, p.11). 97 cidades são classificadas como Capitais Regionais e estão subdivididas de acordo com seu nível de influência na rede urbana: “Capital Regional A” caracterizadas por possuírem relação direta com as Metrôpoles, são constituídas por nove cidades, que possuem contingente populacional entre 800 mil e 1,4 milhão de habitantes; “Capital Regional B” abrange 24 cidades que habitualmente exercem influência no interior dos Estados, possuem em média contingente populacional de 530 mil habitantes; e “Capital Regional C”, constituída por 64 cidades, localizadas principalmente na região Sudeste, com média de população de 300 mil habitantes.

No terceiro nível hierárquico encontram-se os “Centros Sub-regionais”, composto por 352 cidades onde são realizados exercícios de gestão menos complexos e menores áreas de influência. Este grupo se subdivide em: Centros Sub-regionais A, constituídos por 96 cidades com média populacional de 120 mil habitantes; e Centros Sub-regionais B constituídos por 256 cidades e média populacional de 70 mil habitantes.

O quarto nível hierárquico é formado pelos “Centros de Zona”. São 398 cidades caracterizadas por possuírem “menores níveis de atividades de gestão, polarizando um número inferior de cidades vizinhas em virtude da atração direta da população por comércio e serviços baseada nas relações de proximidade” (IBGE, 2020, p.13). Este grupo está subdividido em: Centros de Zona A – composto por 147 cidades com população média de 40 mil habitantes – e Centros de Zona B – 251 cidades com contingente populacional inferior a 25 mil habitantes.

Finalmente o quinto nível de hierarquia são os “Centros Locais”, que se definem por:

Cidades que exercem influência restrita aos seus próprios limites territoriais, podendo atrair alguma população moradora de outras Cidades para temas específicos, mas não sendo destino principal de nenhuma outra Cidade. Simultaneamente, os Centros Locais apresentam fraca centralidade em suas atividades empresariais e de gestão pública, geralmente tendo outros centros urbanos de maior hierarquia como referência para atividades cotidianas de compras e serviços de sua população, bem como acesso a atividades do poder público e dinâmica empresarial. São a maioria das Cidades do País, totalizando 4 037 centros urbanos – o equivalente a 82,4% das unidades urbanas analisadas na presente pesquisa. A média populacional dos Centros Locais é de apenas 12,5 mil habitantes (...) (IBGE, 2020, p.13).

Mesmo a delimitação por número de habitantes ser criticada pelos autores em geral, percebe-se que ela se torna ao menos um ponto de partida para a classificação e agrupamento das cidades pelo porte. Algo que fica claro nessa revisão bibliográfica

é que a funcionalidade se torna peça chave para compreender e classificar uma cidade. Quando tratamos do processo de urbanização e avanço do sistema capitalista no Brasil, percebemos que há uma correlação entre nível de produtividade, acumulação e (re)produção – próprio do sistema – com o entendimento do que seria uma cidade pequena, média ou grande, o que está diretamente relacionado com as análises partindo da funcionalidade.

Mesmo tratando de dados quantitativos, tanto o Bitoun e Miranda (2009) quanto o IBGE (2020), consideraram outras variáveis em suas pesquisas, diretamente relacionadas ao papel desempenhado por esses centros urbanos. Então temos, de acordo com as duas pesquisas, um limite populacional municipal de 20 mil habitantes, uma média de população urbana de 12,5 mil habitantes, a relação com o mundo e a produção rural, o desempenho de atividades propriamente urbanas e o baixo nível de influência na rede urbana.

1.2. As conceituações da pequena cidade

Para fundamentar a análise dos instrumentos de política urbana nas pequenas cidades, torna-se necessário entender este conceito, afinal, tal questionamento está presente em todo estudo referente a esta temática. A ausência de uma conceituação precisa faz com que termos como “pequenas cidades”, “cidades locais” ou “pequenos municípios” sejam utilizados, causando certa indefinição a respeito do objeto de estudo da pesquisa.

Considerando que a delimitação populacional é uma variável quantitativa importante para o início da classificação das cidades, temos como ponto de partida a classificação das cidades quanto à sua população realizada pelo IBGE. Neste caso o instituto usualmente utiliza a definição “porte”. Como podemos observar na tabela 01 a seguir.

Tabela 1: Classificação de cidades por número de habitantes.

Classificação das cidades	Nº de habitantes
Cidades de pequeno porte	< 50.000 habitantes
Cidades de médio porte	Entre 50.001 e 100.000 habitantes
Cidades de grande porte	Entre 100.001 e 900.000
Metrópoles	>900.000 habitantes

Fonte: IBGE, 2010. Elaboração: Autor.

Outra perspectiva do IBGE (2020), com base em critérios demográficos e na área de influência das cidades (REGIC), realiza definições e classificações referentes ao quadro urbano brasileiro. Entre estas classificações, destaca-se a relativa à classificação das cidades a partir da delimitação da centralidade dos núcleos urbanos⁴.

De acordo com o IBGE (2021), geralmente, as pequenas cidades sobrevivem por meio da economia rural e do comércio local, enquanto as cidades de médio porte se configuram como centros regionais que oferecem seus serviços especializados, e as cidades de grande porte são as que dispõem de maiores recursos.

Contudo, o maior impasse em determinar o que é uma cidade pequena consiste na definição da relação dialética entre rural e urbano que esses locais apresentam. A perspectiva dominante onde rural e urbano se configuram como partes “isoladas” não condiz com o observado nas pequenas cidades, nas quais, habitualmente, manifestam uma forte relação entre essas áreas, fato que influencia diretamente em suas relações sociais, na produção do espaço, nas práticas culturais e econômicas.

Milton Santos concebe diversas perspectivas que podem ser empregadas para conhecimento sobre a cidade. Em uma dessas perspectivas, Santos (1982, p. 70) caracteriza as “pseudocidades” que se configuram como dependentes de atividades primárias ou não primárias ou, também, por se localizarem em áreas com forte influência dos grandes centros; e as “cidades locais”, também conhecidas por verdadeiras cidades, capazes de se desenvolverem através de sua economia, ou seja, são autossustentáveis.

Nesse contexto, Santos (1979) expressa que a “cidade local” se caracteriza como pequena aglomeração populacional, “[...] que expõe “um crescimento autossustentado e um domínio territorial”, também “[...] capaz de responder às necessidades vitais mínimas, reais ou criadas, de toda uma população, função esta que implica uma vida de relações” onde “[...] deixam de servir às necessidades de atividade primária para servir às necessidades inadiáveis da população com ‘verdadeira especialização’ do espaço” (SANTOS, 1979, p. 71). Assim, entende-se

⁴ Não será aprofundado o estudo do IBGE referente à área de influência da cidade, tendo em vista que este não é o objetivo do trabalho. Entretanto, vale ressaltar que esse estudo foi nomeado REGIC “Regiões de Influência das Cidades”. Tal estudo, busca delinear os níveis de complexidade das cidades brasileiras, baseando-se na análise dos fluxos de bens e serviços, estabelecendo padrões que variam na análise da escala, conforme o grau de centralidade. E foi citado no subcapítulo anterior.

que a expressão “cidade de pequeno porte” possui natureza exclusivamente quantitativa.

Baseado nas propostas de Milton Santos, diversos autores desenvolveram estudos inerentes à delimitação do conceito “pequena cidade”, onde todas as pesquisas passam a ser fundamentadas numa compreensão dos diversos usos e funções desempenhados pelas cidades.

Segundo Fresca (2001), a busca pela definição do conceito “pequena cidade” e a classificação desses centros urbanos deve partir da verdadeira compreensão da história de cada localidade e também da análise da rede urbana na qual está inserida:

[...] mediante tal posicionamento, podemos entender a dimensão mínima a partir da qual é possível falar de uma verdadeira cidade e, ao mesmo tempo, isto nos remete à complexidade das condições e elementos que nos permitam caracterizar a cidade como sendo pequena. [...] não deixa de ser interessante encontrarmos cidades cujas populações urbanas oscilam em torno de 2.000 habitantes e aquelas onde tal número chega próximo dos 50.000 habitantes e ambas sejam consideradas pequenas (FRESCA, 2001, p. 28).

De acordo com Leão (2010) para determinar a existência de uma cidade e sua classificação é necessário analisar o contexto regional no qual ela se insere e investigar a “complexidade de suas funções urbanas”; de modo que uma caracterização unicamente relacionada ao aspecto populacional pode não expressar de maneira fidedigna a realidade dessas cidades, limitando assim seu verdadeiro entendimento.

Dessa forma a classificação de cidades enquanto ‘cidade pequena’ se torna mais coerente quando são consideradas suas interações com outras cidades na rede urbana e sua importância dentro da hierarquia de cidades (ENDLICH, 2006, p. 89; SPOSITO, 2014, p. 311). Dessa forma, o desempenho de suas funções e seu nível de centralidade na rede de cidades, apontarão seu posicionamento na hierarquia urbana.

Quando estamos tratando como objeto de estudo uma pequena cidade, o questionamento sobre o que seria uma cidade, quais funções desempenha, entra como uma pauta a ser debatida. A revisão bibliográfica realizada neste capítulo demonstra esse fato. Parte disso se dá pela percepção geral do que seria uma cidade, outra diz respeito à necessidade de classificação, de delimitação que todo estudo científico desempenha. Podemos apontar também a forma como essas centralidades

são encaradas (ou não) pela política pública e pela maioria das pesquisas que dizem respeito ao território e territorialidade.

Portanto, o conceito de pequena cidade sempre vai esbarrar com críticas sobre se essas localidades poderiam mesmo ser encaradas como “verdadeiras cidades” mesmo que, juridicamente, elas sejam reconhecidas como tal.

Quando levanta-se o questionamento sobre o que seria uma cidade para além da designação brasileira, há uma ideia de que a mesma desempenha funções e abriga serviços bem como produção e reprodução de capital que não somos capazes de encontrar em muitas cidades de pequeno porte no Brasil, como veremos posteriormente.

Pode-se perceber também que a forma como a urbanização brasileira se deu aliada ao processo de acúmulo de capital, tentando a todo modo inserir o país na dinâmica capitalista, concedeu ainda mais um papel desvalorizado às pequenas localidades. Na divisão territorial do trabalho, poucas delas estão envolvidas em setores produtivos tecnológicos e realmente rentáveis; essas estão mais como receptoras de indústrias de transformação demasiadamente poluentes ou são berço para o extrativismo.

Atualmente, com o fluxo de informações, pessoas, produtos e capital essas localidades estão cada vez mais conectadas a grandes centros, sendo algo positivo, por um lado, já que nesses locais há uma maior gama de serviços e uma possibilidade de crescimento pessoal maior – como Bitoun e Miranda (2009) abordam, o urbano viabiliza o desenvolvimento de potências – mas ao mesmo tempo há uma desvalorização da cultura local e da própria localidade já que o consenso sobre “ser desenvolvido” coloca a grande cidade como auge de desenvolvimento.

2. ANTÔNIO PRADO DE MINAS EM CONTEXTO

Este capítulo busca trazer dados sobre o município de Antônio Prado de Minas. Será pautado seu processo de organização territorial, dados socioeconômicos, desempenho funcional, características presentes que o qualifica enquanto um pequeno município e uma pequena cidade e sua gestão pública. Posteriormente será tratado de seu planejamento e gestão urbana, interpretando a legislação existente, organização administrativa, orçamento e dificuldades na gestão.

Antônio Prado de Minas – campo de estudos – está localizado na Zona da Mata mineira, na Região Geográfica Intermediária de Juiz de Fora, inserido na Região Geográfica Imediata de Muriaé, como pode ser observado na figura 01 a seguir.

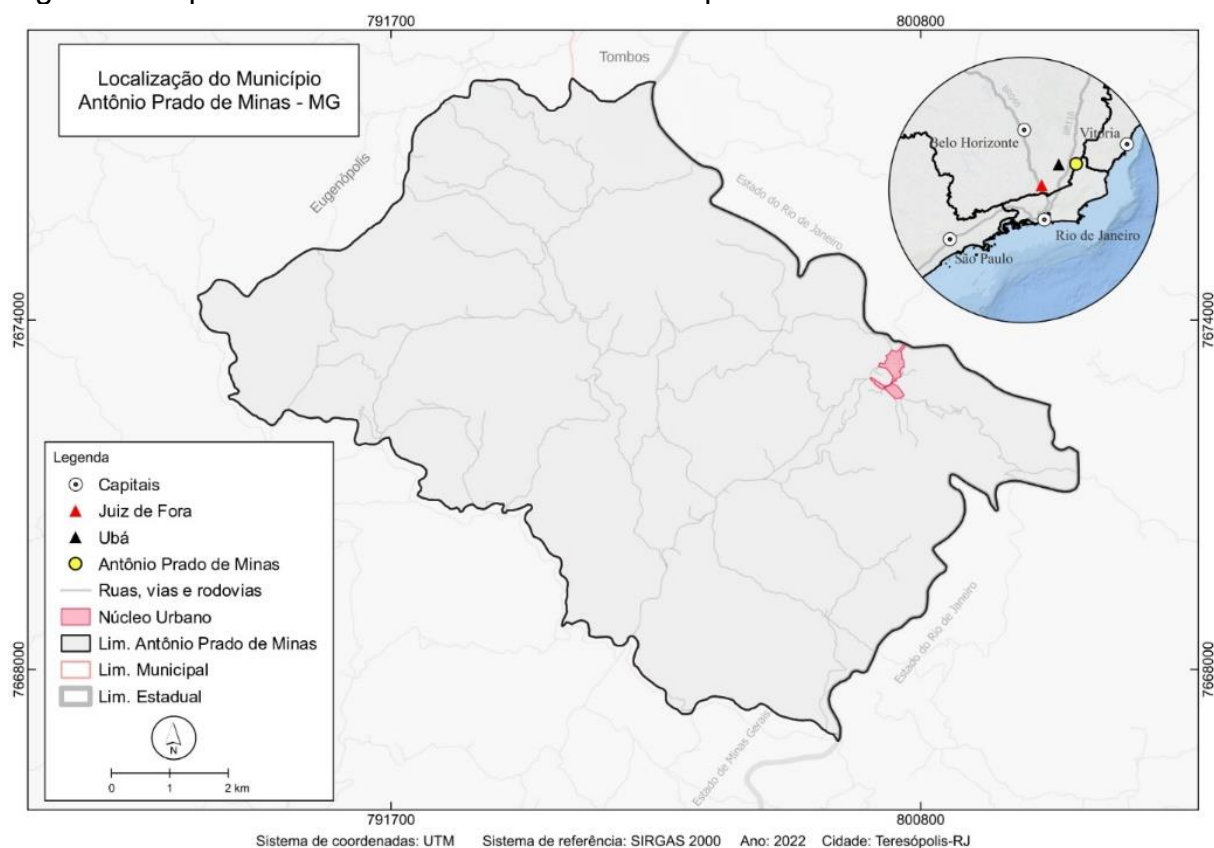
Figura 1: Localização do município dentro da divisão regional do estado



Fonte:

O município se encontra na divisa do estado de Minas Gerais com Rio de Janeiro e está próximo a cidades que apresentam maior influência regional – Juiz de Fora e Ubá – (figura 02). A figura 02 ainda mostra a dimensão territorial do município e seu núcleo urbano, podemos observar como a zona rural é muito maior que a área urbana – a cidade.

Figura 2: Mapa Antônio Prado de Minas e municípios do entorno.



Fonte: coleta de dados, Autor. Elaboração: Francisco Carlos Moreira Gomes, 2022.

Sobre os municípios que estão no entorno de APM (figura 03), desponta Muriaé com maior influência na rede urbana local, em vista de que é a cidade sede da região imediata, ainda apresenta população superior a 100 mil habitantes (IBGE, 2010). Os outros municípios mineiros são de pequeno porte, centros locais – de acordo com o REGIC (IBGE, 2020) – com alta dependência de repasses financeiros governamentais. O lado fluminense conta com Itaperuna como centro sub-regional A, população acima de 100 mil habitantes, porém uma dependência financeira maior até que os municípios vizinhos, esses são considerados centros locais e contam com uma população que os permite serem classificados como de pequeno porte.

Figura 3: Municípios do entorno de APM



Fonte: coleta de dados, Autor. Elaboração: Autor, 2022.

2.1. Histórico, economia e ligações regionais

Da mesma forma que diversas cidades da Zona da Mata mineira, as primeiras ocupações no que hoje compreende o espaço urbano de Antônio Prado de Minas se deram a partir da instalação de uma fazenda, neste caso a denominada São Manoel, de propriedade de Antônio Rodrigues dos Santos. Com a devastação das matas, abertura de picadas e plantio das lavouras, a propriedade cresceu atraindo alguns colonos e lavradores de localidades vizinhas, formando assim um pequeno aglomerado populacional.

Todavia, o povoado passou a se desenvolver por volta do ano de 1886 com a construção da estação ferroviária da Estrada de Ferro Leopoldina, instalada na fazenda de propriedade de Carlota Elisa Ferreira. No entorno da linha férrea foi se formando o povoado denominado inicialmente como Patrimônio de Nossa Senhora Aparecida. Para impulsionar o desenvolvimento do povoado a então proprietária da fazenda fez a doação de uma porção de terras para possibilitar tal progresso.

A estação ferroviária foi batizada com o nome de Antônio Prado em homenagem ao Dr. Antônio da Silva Prado, Conselheiro do Império, que teve participação ativa na instalação da via férrea e da estação.

No início da década de 1920, os moradores do povoado já denominado Antônio Prado resolveram construir uma capela, em homenagem a Nossa Senhora Aparecida, tendo em vista que o arraial era muito distante da sede da paróquia, onde se localizava a Igreja de São Sebastião. A presença de capelas em povoados era relevante para sua consolidação, pois à época a igreja era um agente fundamental na conformação do espaço urbano e na vida social da população (MATTOS, 2016, p.287-288).

Logo após a redemocratização do país, em seguimento ao governo Vargas, houve um processo de reconhecimento dos municípios como entes federativos – decorrido da Constituição Federal de 1946 – o que possibilitou maior autonomia para a gestão de seus territórios. Assim sendo no ano de 1948 o então prefeito de Eugenópolis, Gregório Rodrigues Caldas, liderou a criação do distrito de Antônio Prado, apoiada por unanimidade na Câmara Municipal. Instalado o distrito, criou-se o Cartório de Paz.

O distrito só foi elevado à categoria de município com a denominação de Antônio Prado de Minas, pela lei estadual nº 2764, de 30-12-1962, desmembrando-se de Eugenópolis.

Antônio Prado de Minas, pós-emancipação, se estabeleceu a partir da agricultura – com destaque para cultivo de café, milho, arroz – e pecuária – com a criação de gado leiteiro e de corte além da criação de suínos. A influência das atividades rurais refletiu, inclusive, na formação socioespacial, de forma que a maior parte da população se concentrava nas áreas rurais até meados dos anos 1990. Nessa época as primeiras escolas instaladas no território, se encontravam fora do perímetro urbano.

De acordo com dados do IBGE pode se perceber em Antônio Prado de Minas que a partir dos anos 1990 houve uma queda brusca nas áreas destinadas a agricultura, reflexo da queda da rentabilidade dessa atividade e a ausência e ineficácia de investimento em pequenos produtores⁵, fator que reduziu as áreas de cultivo que

⁵ Podemos citar aqui o caso do programa de desenvolvimento da Zona da Mata, o PRODEMATA, que tinha como objetivo estimular a agricultura nessa região. Porém, segundo Soares (2019a) os investimentos não foram conduzidos a ponto de favorecer o pequeno produtor, aumentando o lucro de produtores de maior porte. No caso da Zona da Mata, isso foi decisivo para a redução da produção agrícola tendo em vista que a maior parte de seu território, principalmente a porção central, é formada por minifúndios (CARNEIRO e MATOS, 2010).

foram convertidas em pastagens para a criação de bovinos ou até mesmo em perímetro urbano.

Essa perda de dinamismo do setor primário observada em Antônio Prado de Minas é característica comum das pequenas cidades, sendo uma de suas causas o processo de descentralização da indústria no Brasil – acompanhada do fato urbano – que refuncionalizaram a produção de capital dessas localidades. Antônio Prado de Minas passou por esse movimento, principalmente pela evolução do setor secundário em sua sede e nas cidades circunvizinhas vinculados ao varejo de roupas, confecções e a instalação de pequenas indústrias que ocorreram a partir de investimentos para fomentar o setor, o que também reorganizou a população do município, já que a busca por emprego num setor urbano condicionou uma migração tanto da zona rural do município para sua cidade quanto do município de Antônio Prado de Minas para cidades vizinhas.

A fase mais acentuada de imigração interna quando a população rural se deslocou para a área urbana ocorreu em meados dos anos 1990, sendo este fenômeno comum a outras pequenas cidades brasileiras, consequência do desenvolvimento dos setores propriamente urbanos, a especialização funcional, atrelado ao declínio do setor agrícola, onde a evasão do campo modificou o arranjo da população do município.

Tabela 2: Evolução da população de Antônio Prado de Minas entre 1970 e 2021

Ano	População Total (habitantes)	População Urbana (habitantes)	População Rural (habitantes)
1970	2.525	546	1.979
1980	2.128	549	1.579
1991	2.255	827	1.428
2000	1.794	977	817
2010	1.671	906	765
Estimativa 2021	1.577	887	690

Fonte: SIDRA, IBGE. Elaboração: autor.

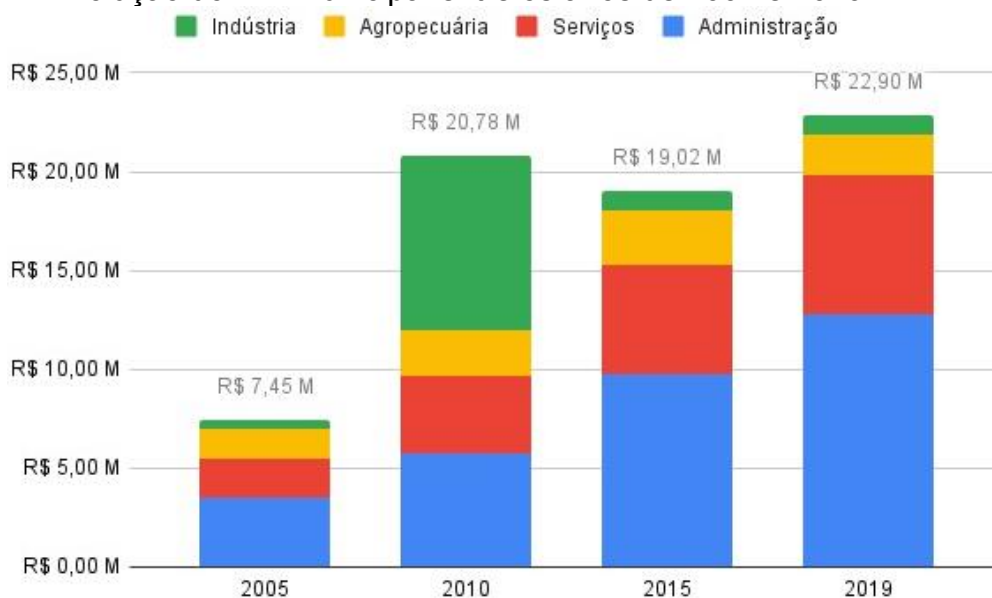
É evidente a queda de população total do município ao longo dos anos, de maneira drástica entre os anos 1990 e 2000. Podemos perceber que a tendência permanece, o que é um indicativo de que a emigração, ou seja a migração para outros municípios, é muito maior do que a migração do rural para o urbano, embora ela também aconteça, como se vê pelo aumento da população urbana. Em 2000 a população urbana superou a rural acompanhando, de forma tardia, uma tendência da

dinâmica populacional dos municípios brasileiros. Esse fato revela o baixo dinamismo econômico de APM e falta de atrativos para a população local.

Reforçando essa questão temos os dados relativos ao número de empresas e pessoal ocupado. No ano de 2020 foi verificada a existência de 35 empresas e outras organizações atuantes. São registrados 243 trabalhadores formais recebendo um salário médio mensal de 2,0 salários mínimos, o que indica que o empresariado da cidade é composto de pequenas empresas e microempreendedores. Porém em termos de vínculo empregatício aferimos uma questão corriqueira em cidades pequenas, o fato de a Prefeitura Municipal ainda ser a entidade que mais emprega pessoal, o que revela que o giro de capital no município depende, majoritariamente, do setor de serviços públicos.

A composição do PIB reforça a afirmativa anterior, já que a partir dos anos 2000 se constituiu principalmente pelo setor da administração – onde se inserem defesa, educação, saúde pública e seguridade social. Pode-se analisar a estabilidade do setor da agropecuária, um despontamento pontual da indústria na composição deste quadro, além dos serviços, onde está inserido o comércio como segundo setor de maior contribuição para o PIB (Gráfico, 01).

Gráfico 1: Evolução do PIB municipal entre os anos de 2002 e 2019



Comparado ao PIB da cidade de Muriaé – que tem maior dinamismo e polariza as cidades ao redor – vemos a seguinte semelhança: os setores de serviços e administração são os que mais contribuem para a composição do PIB da cidade,

porém, em Muriaé, não há essa elevação brusca da indústria seguida de uma baixa estável, a contribuição da indústria cresce de maneira lenta ao longo dos anos. Outro fato importante é que, inversamente a APM, o setor de serviços é o maior contribuidor do PIB e administração ocupa o segundo lugar. Há também um aumento significativo da contribuição do setor de serviços entre os anos de 2010 e 2015, ou seja, isso demonstra um crescimento no comércio de Muriaé, que podemos até correlacionar com seu comportamento polarizador na região principalmente levando em consideração que as cidades em seu em torno são de menor porte e influência.

Ao serem analisados os dados do Cadastro Único (CADUnico), verifica-se em Antônio Prado de Minas a existência de 503 famílias, onde 384 famílias estão cadastradas nesse sistema, onde:

- 126 famílias com rendimento acima de 1/2 salário mínimo;
- 142 famílias em situação de extrema pobreza – com renda per capita de até R\$100,00 – o que corresponde a aproximadamente 28% da população;
- 73 famílias de baixa renda, que podem ser entendidos como aqueles com renda inferior a 3 salários mínimos, correspondendo a 15% das famílias cadastradas;
- 43 em situação de pobreza, aproximadamente 8,5%.

Apesar desses dados preocupantes quanto ao rendimento de parte da população, verifica-se que essas famílias estão amparadas muitas vezes por programas do governo que auxiliam em sua subsistência. Além dos programas do governo federal, a Secretaria Municipal de Assistência Social possui diversos projetos para auxílio a essas famílias em condição de vulnerabilidade, seja com a possibilidade de aluguel social ou distribuição de cestas básicas, entrega de leite, verduras, legumes, projetos culturais e educação em tempo integral.

Soma-se a isso o fato de que a igreja católica e a comunidade em geral também auxiliam diversas famílias por meio da doação de cestas básicas, organização de rifas, campanhas de agasalho, recolhimento de alimento, gincanas e outros meios para reduzir a vulnerabilidade socioeconômica na cidade.

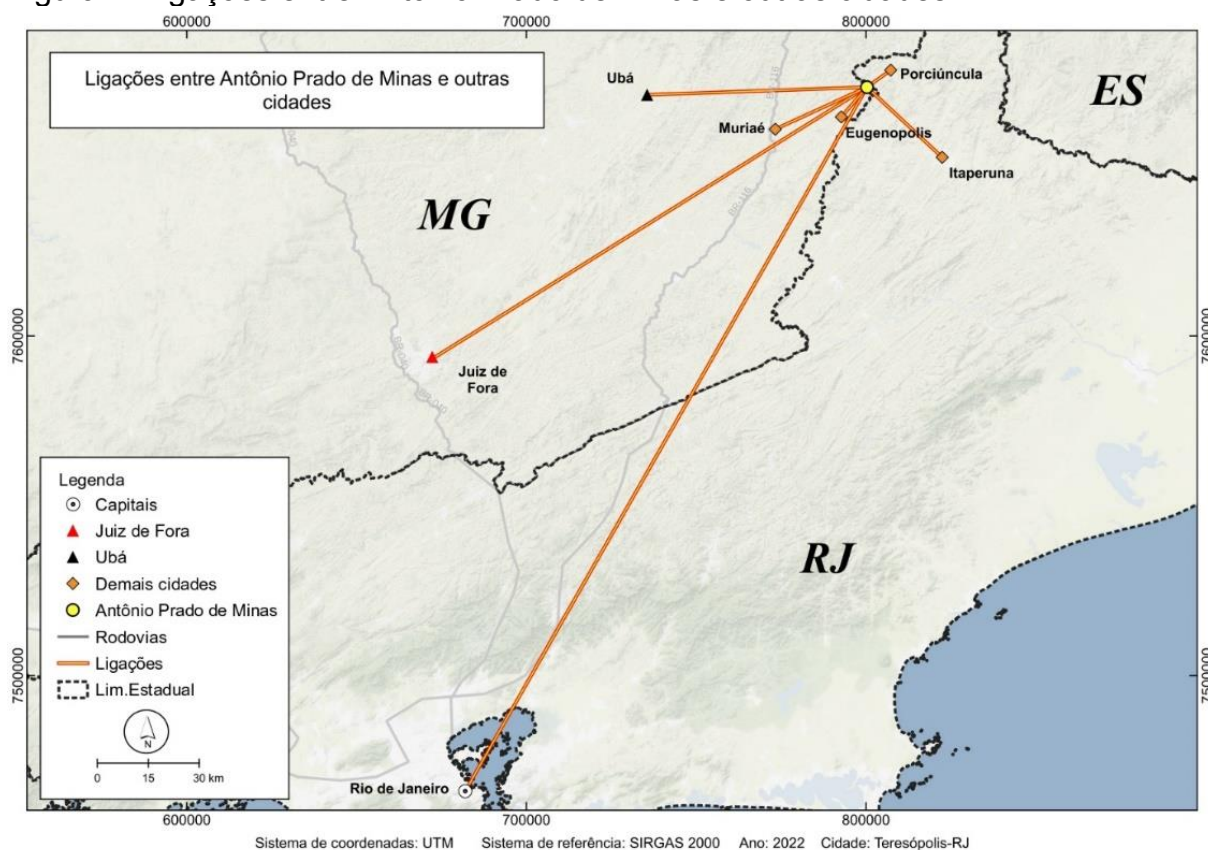
As mudanças de características, alcançadas a partir da refuncionalização pela qual passou Antônio Prado de Minas principalmente a partir dos anos 1990, fez com que o município integrasse a rede urbana comandada por Muriaé e se ligasse a uma diversidade de centros, inclusive, fora do estado, principalmente pela proximidade ao estado do Rio de Janeiro.

Baseado na vivência do autor na área de estudo, muitas ligações se realizam com outros centros da região, com destaque para Muriaé e Itaperuna-RJ, principalmente para o acesso a serviços de saúde especializada; educação – as universidades mais próximas se encontram nessas localidades; e outros serviços como autoescolas, bancos e serviços de maior complexidade. Esse relato demonstra como APM é dependente, em diversos aspectos no quesito serviços, de outros centros urbanos.

Além disso, foi observado que Antônio Prado de Minas atrai alguns trabalhadores vindos de outras cidades principalmente nas áreas da educação, como professores e funcionários atuando na escola municipal e na estadual; e também trabalhadores da área de saúde, como médicos, fisioterapeutas, psicólogos e afins. Essa contratação de pessoal externo revela a ausência de mão de obra qualificada, em determinados setores, no município e isso pode ser correlacionado a migração da população, principalmente no período de refuncionalização do município. Tanto a migração quanto a vinda de profissionais de outros locais para atender APM revelam que a cidade não tem como função a capacitação de profissionais e nem variáveis que permanência de pessoal qualificado na cidade.

Sobre os fluxos realizados a partir do município para outros centros o REGIC apontou ligações de caráter transversal – quando cidades de hierarquias diferentes se conectam de maneira não vertical. Podemos observar na figura 04, por exemplo, a ligação direta com o Rio de Janeiro e Juiz de Fora – cidades de maior hierarquia.

Figura 4: Ligações entre Antônio Prado de Minas e outras cidades.



Fonte: REGIC (IBGE, 2018). Elaboração: Francisco Carlos Moreira Gomes.

O maior número de interações ocorre com Muriaé-MG (39,2 Km) e Itaperuna-RJ (53,9 Km), para acesso a consultas médicas e cirurgias de pequena e média complexidade; observa-se também as interações referentes ao acesso à educação de nível superior, e acesso ao transporte rodoviário, visto que essas localidades possuem mais linhas de ônibus que possibilitam a ligação com cidades de maior porte.

Além disso, Antônio Prado de Minas possui ligações com Porciúncula-RJ (12,1 Km), Eugenópolis-MG (13 Km), principalmente para o acesso a serviços bancários, exames de baixa complexidade, serviços veterinários e bens de consumo. Com Ubá (139 Km), ocorre principalmente por conta da Regional de Saúde que atende a Antônio Prado de Minas, estar localizada neste município.

As ligações com as AP's do Rio de Janeiro e Juiz de Fora ocorrem principalmente para cirurgias e consultas médicas de alta complexidade, bem como para o acesso a diferentes modais de transporte, como aeroportos.

Estes fluxos apontados pelo REGIC podem ser observados também a partir de dados relativos às ligações rodoviárias. A empresa de transporte que atende a

cidade é a Eromave, que liga Antônio Prado de Minas a Eugenópolis e Muriaé, e daí o transporte para outras localidades é feito por outras empresas.

A conexão com outros centros de maior hierarquia decorre de sua localização geográfica: Antônio Prado de Minas liga-se pela LMG-615 à BR-356 – cerca de 16 Km de distância; e possui acesso próximo à BR-116 – cerca de 42 Km de distância. Além disso a LMG-615 possibilita o acesso ao estado do Rio de Janeiro pela RJ-230 e posteriormente ao Espírito Santo. Sendo assim, a cidade se envolve em um nó rodoviário de ligações relevantes a nível regional e absorve um relevante volume de trânsito, principalmente de transporte pesado. Em relação à distância aos grandes centros, encontra-se a 361 km de Belo Horizonte e 337 km do Rio de Janeiro.

Tratando diretamente sobre o núcleo urbano, esse está localizado em um vale, entre morros, com arruamento e traçado desordenado, divisão das quadras com padrões desiguais, cuja distribuição se deve em muito à própria configuração geográfica da região, além de se caracterizar por possuir na maioria dos casos construções horizontais, com poucas edificações com mais de 2 pavimentos.

O município apresenta características rurais em grande porção do seu território, com a existência de pequenas comunidades localizadas em pontos distintos, mas que não são consideradas distritos, possuem apenas um pequeno núcleo dotado de infraestrutura e serviços, que caracterizam sua parte urbanizada. Pode-se perceber, na figura 5, que o rural também está presente na conformação da cidade.

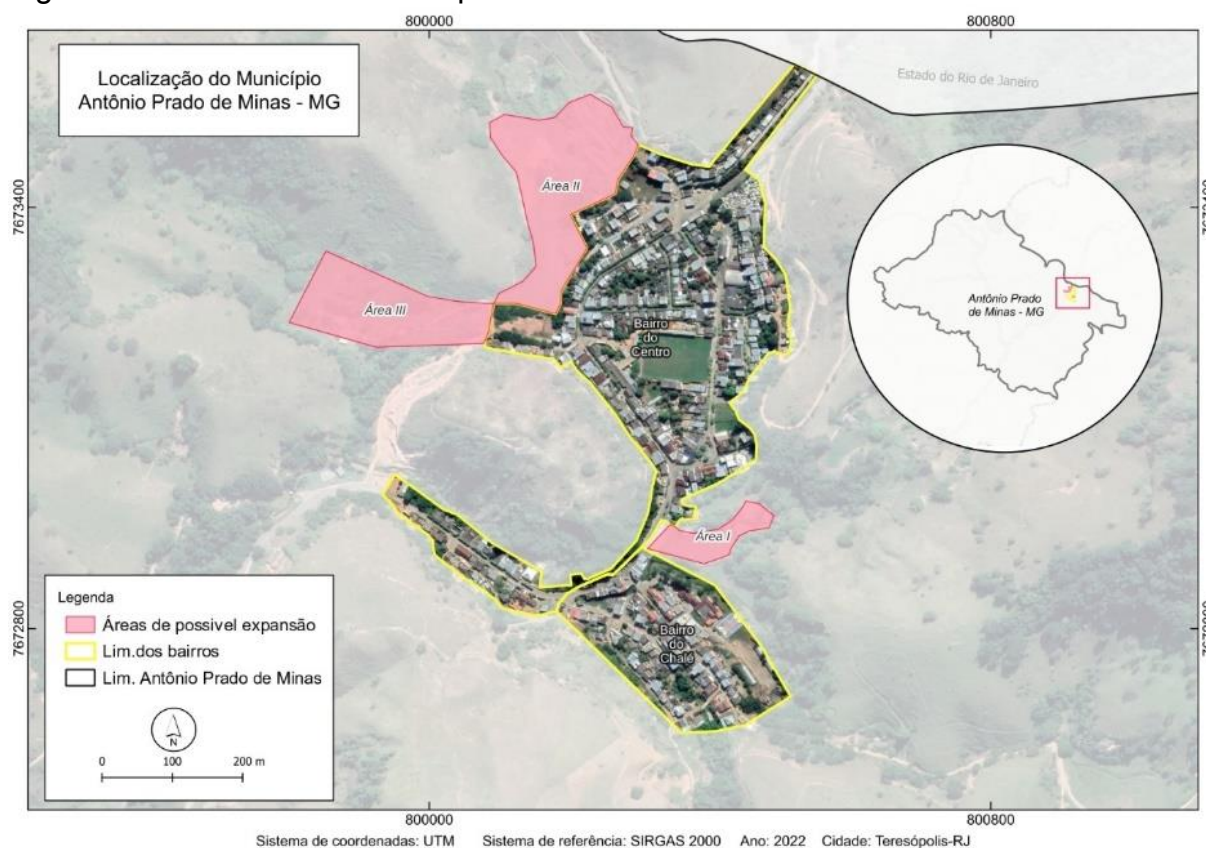
Figura 5: Vista para o tecido urbano de Antônio Prado de Minas.



Fonte: Arquivo pessoal, Vítor de Souza.

Ao serem analisadas as características locais, percebe-se que a tendência esperada de expansão urbana ocorrerá nas regiões planas do município, principalmente nas proximidades da estrada municipal que interliga a Rodovia RJ-230 e em áreas situadas a oeste da mancha urbana. A Figura 6 apresenta a localização da mancha urbana de Antônio Prado de Minas e o sentido mais provável dos eixos de crescimento.

Figura 6: Possíveis áreas de expansão de Antônio Prado de Minas.



Fonte: coleta de dados, autor. Elaboração: Francisco Carlos Moreira Gomes, 2022.

2.2. Antônio Prado de Minas enquanto pequena cidade

A pesquisa tem como objetivo principal a **elaboração de uma análise crítica dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e outros documentos relativos aos Planos diretores, de forma a avaliar sua aplicabilidade no município de Antônio Prado de Minas**, para isso foi identificado quais os problemas urbanos existentes e as necessidades do município. Até então, a área de estudos foi caracterizada como uma pequena cidade, como descrito no princípio do capítulo 2, entretanto é preciso que tal caracterização seja confirmada. Com o

decorrer do processo de embasamento teórico buscou-se compreender as dinâmicas que engendram e classificam a cidade enquanto pequena. Este subcapítulo tem como objetivo analisar e aplicar as variáveis de classificação de uma pequena cidade no contexto de Antônio Prado de Minas, e além disso, os processos e dinâmicas de APM enquanto pequeno município e pequena cidade.

O primeiro dado a ser avaliado é o contingente populacional, Corrêa (2011) limita em 20-30 mil, Bacelar (2012) limita em 10 mil e, segundo a caracterização dos Centros Locais, a média populacional afirmada pelo REGIC é de 12,5 mil habitantes, esses números dizem respeito à média da população encontrada em pequenas cidades. Como pode ser observado no gráfico 2, a população municipal de Antônio Prado de Minas no último censo – em 2010 – foi de 1.671 habitantes e a estimativa de 2021 é de 1577 habitantes, ou seja, ao serem analisados os parâmetros demográficos, considera-se Antônio Prado de Minas tanto um município como uma cidade de pequeno porte, inclusive, nesse quesito, de porte drasticamente menor do que os estipulados pelos autores.

Somado a isso, pode-se abordar a convergência entre ruralidade e urbanidade que a cidade exprime. Rodrigues (2014) afirma que é expresso o modo como o mundo rural está vigente na formação da cidade contemporânea, fundamentado na estrutura demográfica, econômica e dinâmica territorial.

Em termos da estrutura demográfica, até a década de 1990 a população era predominantemente rural. A própria transformação na estrutura econômica – o enfraquecimento da produção agrícola – provocou um êxodo rural que inclusive diminuiu o contingente populacional total do município. Portanto podemos perceber que a partir dos anos 2000 a população urbana é superior a rural, porém vale ressaltar que a diferença entre elas é pequena.

Segundo Wanderley (2001), a urbanização lenta é uma característica comum das dinâmicas territoriais das pequenas cidades. Ademais, as particularidades do meio rural são evidentes em Antônio Prado de Minas, sobretudo pelo tamanho do povoamento, a tipologia da ocupação – casa com quintal, horta e criação de animais –, o predomínio das paisagens naturais e as relações sociais de interconhecimento, prática herdada da dinâmica social rural – também frisadas por Endlich (2006).

Figura 7: Vista aproximada do tecido urbano da cidade de Antônio Prado de Minas.



Fonte: Arquivo pessoal, Vítor de Souza, 2022.

Ao analisar as informações relativas ao contingente populacional em conjunto com as classificações discutidas por Bitoun e Miranda (2009), Antônio Prado de Minas pode ser classificada como “Das Pequenas Cidades em Municípios com Menos de 20 mil Habitantes” (tipo 14 a 19). Para esta análise verifica-se o histórico de desenvolvimento do município e as condições socioeconômicas atuais: pelas características de atividades urbanas pouco relevantes e espaços rurais com pequena densidade econômica, pode ser considerado que a cidade se encaixa no tipo 19: “Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica”.

Sob a ótica de Santos (1982) seria viável classificar Antônio Prado de Minas como “cidade local”? É importante confrontar a ideia de que toda pequena cidade é um “centro local” ou “cidade local” pois, de acordo com Santos (1982), esse centro deve ter a função de provimento de sua hinterlândia, autossustentável. No caso de Antônio Prado de Minas, percebe-se que não há uma dinâmica social e econômica capaz de dar relativa importância a essa centralidade na região. Além disso, até

mesmo para a população localizada no núcleo urbano da cidade há um déficit de serviços que são sanados a partir do fluxo estabelecido com outras cidades.

Apesar de estar próximo a entroncamentos rodoviários importantes e de estabelecer relações com centros de maior nível hierárquico, de maneira transversal (sem intermediações), a maioria dessas ligações se relaciona com a busca por serviços que não se encontram no município. Inclusive é importante destacar o comportamento polarizador de Muriaé e Itaperuna-RJ em Antônio Prado de Minas.

Em termos de serviço e comércio oferecidos no município, esses apresentam complexidade mínima, voltados para atender apenas a população local, além de serem parcos. A partir disso cabe mencionar os consórcios municipais estabelecidos com municípios da região, que têm o intuito de sanar a defasagem de alguns desses serviços. O CISLESTE – Consórcio Intermunicipal de Saúde da Mata Leste e o CIMERP⁶ – consórcio intermunicipal multifinalitário dos municípios da microrregião do médio Rio Pomba – que serão abordados mais à frente, no item 3.3.

Com base nessas informações, ao analisar as classificações de Corrêa (2011), reiteradas por Nogueira (2016), pode-se afirmar que o tipo ideal estabelecido pelo autor capaz de caracterizar Antônio Prado de Minas é: “Centros que vivem de recursos externos”, visto que, conforme informações do site Cidades IBGE⁷, 96,7% da receita do município é proveniente de repasses governamentais. Com essas informações, conclui-se que Antônio Prado de Minas é uma pequena cidade em lento processo de urbanização. Pôde-se perceber que esse processo é mais latente a partir dos anos 2000 e ainda está em fase de consolidação. A tabela 3, indica as informações empregadas pelo referencial teórico e sua presença na conjuntura do objeto de estudos e resume sua classificação como pequena cidade.

⁶ Para mais informações acesse: <http://www.amerp.com.br/cimerp/>

⁷ Link para acesso: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/antonio-prado-de-minas/panorama>.

Tabela 3: Classificação de Antônio Prado de Minas segundo referencial teórico.

Referencial	Variável utilizada	Dados de Antônio Prado de Minas	Classificação conclusiva
Corrêa (2011) + Bacelar (2012) + REGIC (2018)	Contingente populacional máximo das cidades: 20 – 30 mil; 10 mil e 12,5 mil habitantes	1.577 habitantes	Cidade de pequeno porte
Bitoun e Miranda (2009)	Número de habitantes/ dinâmica agrícola	Cidade em município de até 20 mil habitantes/ atividades urbanas pouco relevantes e espaços rurais com baixa densidade econômica.	Tipo 19: “Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica”.
REGIC (2018)	Nível de polarização	Caracterização previamente definida pelo IBGE	Tipo 5: “Centro local”
Fresca (2010) Moreira Júnior (2014)	Confronta caracterização do REGIC + localização geográfica, papel na rede urbana, relação com outros centros	Pequena cidade com características que excedem aquelas atribuídas a “centro locais” + dependência de outros centros urbanos	Pequena cidade que se caracteriza enquanto menor nó da rede urbana
Corrêa (2011) Nogueira (2016)	Os lugares centrais; os centros especializados; reservatórios de força-de-trabalho; centros que vivem de recursos externos; subúrbios dormitório.	96,7% da receita do município é proveniente de repasses governamentais.	Centros que vivem de recursos externos.
Wanderley (2001)	Processos de urbanização lento, “qualidades” do meio rural: paisagens.	Histórico de ocupação do território; território rural maior que o urbano; relações sociais de proximidade.	Pequena cidade.

Elaboração: autor, 2022.

2.3. Gestão, planejamento urbano e legislação em Antônio Prado de Minas

Antônio Prado de Minas, como a maioria das pequenas cidades brasileiras, possui um sistema de gestão administrativo burocrático pautado no simples cumprimento de legislações básicas e obrigatórias.

Foram elencadas a existência ou não de um conjunto de instrumentos básicos necessários para a gestão do território municipal, como as leis relativas à utilização do solo e parcelamento, código de obras, cobrança de IPTU e plano diretor municipal, que pode ser observada na tabela 4, a seguir.

Tabela 4: Legislação em Antônio Prado de Minas.

Legislação em Antônio Prado de Minas	
Código de obras	Não possui
Lei de parcelamento do solo	Não possui
Lei de uso e ocupação do solo	Não possui
Plano Diretor	Não possui*
Lei de perímetro urbano	Lei 513/2002**
Cobrança de IPTU	Sim
Cadastro Imobiliário	Sim**
Planta Genérica de Valores	Não
Lei Orgânica Municipal	Lei 01/1990 Alterada pela Emenda à Lei Orgânica nº 001/2010.
Código de Posturas	Lei 689/2009

*Em processo de elaboração de convênio com a UFV para elaboração do PDM.
** Desatualizado.

Elaboração: autor, 2022.

Antônio Prado de Minas não possui plano diretor até o momento, contudo após ofício recebido pelo Ministério Público no ano de 2021, foi orientado a elaborá-lo. Tal orientação se deu por conta de Antônio Prado de Minas estar inserido em uma área de especial interesse turístico, visto que faz parte do circuito turístico Serra do Brigadeiro, nesse caso, a elaboração de um Plano Diretor faz-se obrigatória devido a requisitos abordados no Estatuto da Cidade.

Além disso, o CAPÍTULO XI da Lei Orgânica Municipal Lei 01/1990 alterada pela Emenda à Lei Orgânica nº 001/2010, prevê em seu artigo 169 a elaboração do Plano, com objetivo de que seja assegurada a função social da propriedade, com a utilização adequada do solo, a proteção do patrimônio ambiental, natural e construído, e o interesse da sociedade, ou seja, muito antes da exigência vinda do MPMG a elaboração do plano era obrigatória, visto a orientação presente na Lei Orgânica Municipal. A LOM cita ainda que o PDM deverá ser elaborado⁸ e atualizado com a

⁸ Após consulta aos departamentos jurídicos e de obras da Prefeitura Municipal de Antônio Prado de Minas, foi informado que estão sendo realizadas pesquisas para viabilidade da elaboração do PDM, inclusive foi realizado um convênio entre o município e a Universidade Federal de Viçosa para tal.

participação da sociedade, com ações voltadas para impedir a ocupação desordenada e a formação de assentamentos irregulares.

Foram observados instrumentos, leis, orçamento, formas de gestão, organização administrativa e outras informações relevantes acerca da atual conjuntura encontrada em Antônio Prado de Minas, para auxiliar atingir o objetivo deste trabalho.

Inicialmente foi analisado o PPA (Plano Plurianual) de Antônio Prado de Minas, que determina os programas e projetos do governo em médio e longo prazo, abordando as metas e objetivos da administração pública. Na teoria, o PPA deveria ser muito mais que um mero documento, ele deveria ser uma ferramenta para conduzir as ações da gestão. Contudo o que se observa nestas leis, especialmente nas pequenas cidades – inclusive na Lei nº. 892/2021 que aprova o Plano Plurianual para o exercício 2022/2025 em Antônio Prado de Minas – são falhas na sua elaboração e no seu monitoramento, de forma que em muitos casos a elaboração desta lei visa exclusivamente cumprir a norma.

Em suma, os secretários municipais, responsáveis pela execução dos programas contidos no PPA, destacam que são enormes as adversidades existentes durante a elaboração e monitoramento das metas propostas, seja por conta das dificuldades de participação da sociedade nestes processos, e também pelas limitações do corpo técnico da prefeitura em muitas áreas. Conforme observado, a população opta na maioria das vezes por exigir que a prefeitura atenda suas necessidades mais imediatas.

Outro aspecto analisado sobre a conjuntura das finanças públicas em Antônio Prado de Minas, ao investigar essas questões de caráter tributário, fiscal e monetário, foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), um marco que buscou estimular os governos municipais a tornar mais eficiente sua capacidade tributária, para tentar torna-los menos dependentes de repasses de recursos.

A LRF impôs mecanismos mais restritivos em relação à arrecadação, aplicação e ao controle dos recursos públicos, assim como auxiliou na articulação de instrumentos de planejamento e orçamento, tais como a Lei Orçamentaria Anual (LOA) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual de Ação (PPA), citados acima. Essas leis buscaram impor comportamentos mais eficientes e transparentes das gestões públicas.

Para análise das finanças públicas de Antônio Prado de Minas, e para entender as dificuldades de implantar os instrumentos de planejamento e gestão territorial, foram utilizados dados do Perfil Municipal do IBGE (2021), em conjunto com informações coletadas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e, ainda, das informações fornecidas por meio de pesquisa nos arquivos da prefeitura, levando em conta o exercício financeiro de 2021, para que esse possa ser comparado com os dados do TCEMG.

De acordo com a LOA 883/2020 são estimadas as receitas e as despesas do Município de Antônio Prado de Minas para o exercício financeiro do ano de 2021, como exposto nas tabelas 5 e 6:

Tabela 5: Quadro de receitas estimadas para Antônio Prado de Minas exercício 2021.

Receita	R\$	R\$
Receitas correntes		17.254.874,30
Impostos, Taxas e Cont. Melhorias	376.685,87	
Receita de Contribuições	133.000,00	
Receita Patrimonial	208.477,82	
Receita de Serviços	5.001,06	
Transferências Correntes	17.616.967,98	
Outras receitas Correntes	729.699,57	
Deduções receitas Correntes	- 2.617.400,00	16.452.432,30
Receita de Capital	802.442,00	
Operações de crédito	700,00	
Alienação de bens	224.500,00	
Transferência de capital	557.242,00	
Total		17.254.874,30

Fonte: Prefeitura Municipal de Antônio Prado de Minas, 2022. Elaboração: autor.

Tabela 6: Quadro de despesas estimadas para Antônio Prado de Minas, exercício 2021.

II- DESPESAS POR FUNÇÕES:	R\$
01 – Legislativa	838.000,00
02 – Judiciária	164.210,50
03 – Essencial à Justiça	2.200,00
04 – Administração	2.190.673,60
05 – Defesa Nacional	1.600,00
06 – Segurança Pública	80.400,00
08 – Assistência Social	1.390.565,50
10 – Saúde	4.602.705,80
11 – Trabalho	1.500,00
12 – Educação	2.645.173,48
13 – Cultura	221.110,00
15 – Urbanismo	1.246.800,00

16 – Habitação	49.150,00
17 – Saneamento	131.049,99
18 – Gestão Ambiental	74.200,00
20 – Agricultura	525.147,93
21 – Organização Agrária	115.000,00
22 – Indústria	7.200,00
23 – Comércio e Serviços	369.500,00
24 – Comunicações	1.700,00
26 – Transporte	665.674,00
27 – Desporto e Lazer	201.000,00
99 – Reserva de Contingencia	1.730.313,50
TOTAL	17.254.874,30

Fonte: Prefeitura Municipal de Antônio Prado de Minas, 2022.

Com base na LOA nota-se que as receitas tributárias próprias de Antônio Prado de Minas correspondem a apenas 2,18% da receita total do município. Esta receita é proveniente da cobrança de três tributos: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Intervivos (ITBI) e o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN).

Constatou-se que Antônio Prado de Minas cobra regularmente o IPTU e o ITBI, contudo existe uma defasagem no cadastro imobiliário e não existe uma planta genérica de valores (PGV) por conta do elevado custo para elaboração e atualização. Isto contribui para uma perda na eficácia de arrecadação destes tributos, visto que uma PGV atualizada permite ao poder executivo tornar mais justa esta cobrança, além de utilizá-la como um instrumento de planejamento municipal, pois ao abordar os índices de valorização imobiliária, possibilita que o município regulamente com mais eficiência o uso e ocupação do solo.

O ISSQN também é cobrado em Antônio Prado de Minas, contudo nota-se que ainda é uma fonte de receita incerta, por conta das questões jurídicas referentes a sua cobrança, fazendo com que devido a sua natureza não constitua uma relevante fonte de receita própria para a cidade. Essa falta de arrecadação de receitas próprias ratifica a excessiva dependência de Antônio Prado de Minas dos repasses intergovernamentais em especial o FPM e de tributos como ICMS.

Outra fonte de receitas que auxilia a gestão pública em Antônio Prado de Minas e possibilita a articulação de ações, projetos e obras são as denominadas receitas extraorçamentárias, que são destinadas a municipalidades através de emendas parlamentares. No ano de 2021 foram destinados a Antônio Prado de Minas R\$ 2.116.800,00, onde: R\$ 700.000,00 foram destinados para custeio da área da saúde; R\$ 450.000,00 foram destinados para aquisição de uma pá carregadeira; R\$ 500.800,00 foram destinados para reformas; R\$ 180.000,00 foram destinados para a

reforma do parque de exposições; R\$ 286.000,00 foram destinados para a pavimentação de estradas rurais.

Foi analisado junto ao TCEMG que Antônio Prado de Minas está adequado aos limites impostos pelo artigo 212 da CF de 1988, que determina a aplicação mínima de 25% das receitas provenientes de impostos e transferências na educação, visto que o município aplicou 26,06% destas receitas no ano de 2021. Antônio Prado de Minas também cumpre o disposto na Emenda Constitucional nº. 29, de 2000, que fixou que os municípios devem aplicar no mínimo 15% das receitas de impostos e transferências nas atividades de saúde, visto que foi aplicado 18,43% neste setor.

Em relação ao exame dos dados relativos ao limite máximo de 60% (54% para o executivo e 6% para o legislativo municipal) da receita corrente líquida determinado pela LRF para gastos com pessoal, o TCEMG⁹ aborda que Antônio Prado de Minas gastou 47,91% com pessoal, conforme ilustrado na figura a seguir.

Figura 8: Gastos com pessoal em Antônio Prado de Minas.



Fonte: TCEMG, 2022.

Pode ser observado que a maior preocupação em Antônio Prado de Minas, assim como nas pequenas cidades em geral, é não extrapolar o limite máximo de gastos imposto pela LRF, simplesmente por respeito à norma de maneira estritamente burocrática para evitar sanções e penalidades à administração pública e ao gestor, como a vedação do recebimento de transferências voluntárias, ou contratação de operações de crédito.

⁹ <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/dashboard>

Fica evidente a preocupação em estabelecer gastos com educação e saúde, visto que em Antônio Prado de Minas, as principais demandas da população são relativas a esses setores. Outro aspecto relevante é a elevação sazonal na demanda de serviços de saúde provocada recentemente pela pandemia do COVID 19, ou por certos surtos de doenças virais, que acabam aumentando as despesas e consequentemente causam desequilíbrio nas finanças públicas, já que a geração de receita não acompanha essa alteração temporária dos gastos.

Como estas prefeituras possuem limitações para gerar receitas e geri-las de maneira eficiente, nota-se que “sobra” pouco para atender a outras demandas da população. Por exemplo ao ser analisada a LOA 2021 em conjunto com o Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD) de Antônio Prado de Minas, percebe-se que foram destinados para o exercício do ano de 2021 R\$ 2.645.173,48 para urbanismo, entretanto a maioria desse recurso foi destinado para pavimentação de ruas, manutenção de estradas rurais, obras de drenagem pluvial, e manutenção da Secretaria de Obras, Urbanismo e Estrada. Desse valor, irrisórios R\$ 1.400,00 foram destinados ao planejamento urbano/uso do solo, o que mostra a falta de capacidade técnica, de interesse, aliadas às dificuldades financeiras para elaborar leis que possibilitem a organização territorial.

Aliás, a falta de qualificação dos servidores públicos municipais para o exercício de suas funções, sejam elas técnicas, administrativas ou de atendimento à população, também foi observada em Antônio Prado de Minas. É notório que muitos funcionários estão no cargo por conta de arranjos políticos, visto que a prefeitura é a maior geradora de empregos. Em muitos casos é evidente o atendimento aos interesses políticos regionais e locais.

É nítido em Antônio Prado de Minas a necessidade de um novo processo seletivo para novos funcionários ou a capacitação dos que estão em atuação – algo que pode ser viabilizado pelo consórcio do CIMERP –, principalmente nas áreas voltadas para o planejamento urbano. Por exemplo, o quadro de servidores da prefeitura não conta com um urbanista, de modo que em diversas situações o engenheiro tenha que intervir em soluções urbanas sem possuir expertise para tal.

Outra situação observada é que a administração de Antônio Prado de Minas, assim como de muitas outras pequenas localidades, não possui um plano geral de carreiras que possibilite a ascensão do servidor e, em muitos casos, a carência de recursos não subsidia os estudos para seus funcionários, sendo assim, não

conseguem mantê-los em seus quadros. Os gestores julgam que contratar servidores com maior nível de escolaridade auxilie na melhoria da gestão pública, entretanto, por conta dos baixos salários, poucos com curso superior ou pós-graduação se mantêm nesses cargos.

Por essas situações observadas no quadro de servidores municipais, é possível afirmar que nessas pequenas cidades, em especial Antônio Prado de Minas, não existe uma orientação das administrações públicas locais para a adoção de modelo gerencial para a obtenção de resultados. Configura-se, mais uma vez em uma postura direcionada prioritariamente para o cumprimento das disposições legais.

Por meio das informações coletadas em Antônio Prado de Minas, evidenciaram-se as dificuldades da gestão pública em solucionar os problemas relacionados a organização do território e planejamento urbano, seja pela ausência de recursos financeiros ou ausência de capacitação técnica dos funcionários. Percebe-se em muitos casos o cumprimento de praxe da legislação e a busca ao atendimento das demandas particulares dos eleitores.

Segundo Rezende (2011), é nítido que nas pequenas cidades os prefeitos, secretários e vereadores não identificam a legislação como mecanismo para uma gestão eficiente, mas somente uma questão burocrática e legal, persistindo na cultura do formalismo, situação habitual em muitas dessas localidades quando se trata do cumprimento das leis. Isto é, as normas são aprovadas, mas seu exercício é distorcido.

Nesse contexto, foi identificada também uma nítida desorganização e despreparo da sociedade civil para desempenhar o acompanhamento das ações do poder público local. Carvalho (2007) afirma que:

Quanto menor o município, menor o poder de controle da sociedade local sobre a gestão pública municipal, pois as relações de dominação tradicional são exercidas abertamente coagindo e estigmatizando qualquer pessoa que ameace o poder constituído, historicamente, pelas famílias locais (CARVALHO, 2007, p. 236).

No entanto é perceptível a tentativa da gestão pública de Antônio Prado de Minas para mudar esse cenário. Primeiramente pela orientação do Ministério Público de Minas Gerais, seguido pelo fato dos gestores municipais compreenderem que é preciso de fato ordenar seu território e planejar o desenvolvimento da cidade, deste modo é unanimidade que a elaboração de um Plano Diretor Municipal coeso, focado nas especificidades local, pode ser uma ferramenta norteadora para tal processo.

O crescimento urbano do município se dá muito lentamente se formos observar o adensamento e espraiamento da mancha urbana. A população segue em decaída, sendo o contingente urbano e rural muito próximo. Porém, e contraditório aos dados de expectativa do IBGE, segundo dados da Secretaria de Saúde local, a partir do ano de 2020 o município vem abrigando um maior número de pessoas, acredita-se que isso se relaciona a tendência de escapar dos epicentros da COVID 19, visto que Antônio Prado de Minas teve a pandemia bem controlada durante seu ápice.

Outro ponto que tem atraído visitantes para Antônio Prado de Minas é o ecoturismo – muito difundido na região também por conta da COVID 19 – e em virtude de o município possuir diversos recursos naturais como cachoeiras, paisagens, e suas principais atrações: a Pedra Elefantina (Figura 9), considerada o segundo maior bloco de granito isolado do mundo e a Pedra do Pangarito (figura 10), que possibilitam aos visitantes conhecer trilhas, praticar esportes como rapel, *mountain bike*, voo de parapente e asa delta. Porém, ainda é algo que deve ser fomentado pelo poder público, tendo em vista que ainda não há uma estrutura para receber e orientar turistas.

Ser integrante do Circuito Turístico Serra do Brigadeiro faz com que a gestão municipal entenda que para desenvolver o ecoturismo de maneira sustentável na região torna-se imprescindível a existência de normas e diretrizes que regulamentem a utilização desses recursos naturais para manter sua preservação e auxiliar no desenvolvimento da economia local.

Figura 9: Pedra Elefantina



Fonte: Arquivo pessoal, Vítor de Souza.

Figura 10: Pedra do Pangarito



Fonte: Arquivo pessoal, Vítor de Souza.

Além desses pontos de ecoturismo, o município ainda conta com cachoeiras e também com outros atrativos culturais, como as celebrações do mês de maio “Coroação de Nossa Senhora no Mês de Maio e Sagrado Coração de Jesus” e a “Tradicional Festa de Julho”, que movimentam a cidade. Esses eventos junto a outros

elementos culturais da cidade já foram, inclusive, inventariados pela prefeitura, no ano de 2015.

A divulgação do ecoturismo e a vinda de novos moradores para Antônio Prado de Minas contribuiu para a construção de uma pequena pousada, a abertura de pequenos restaurantes, assim como o parcelamento de novos lotes, desmembramento de lotes já existentes, e também a construção de novos imóveis nesses novos lotes ou ampliação em edificações já consolidadas.

Outro motivo que leva a gestão pública a entender que é fundamental implementar o PDM é a existência de muitos imóveis particulares vagos ou subutilizados, necessitando de diretrizes e instrumentos que obriguem os proprietários a utilizá-los para que a função social da propriedade – diretriz presente na Lei Orgânica Municipal – seja cumprida. Segundo dados do Censo de 2010, dos 714 imóveis particulares recenseados, 158 não possuíam ocupação. Percebe-se também que é elevado o número de construções e lotes inadequados, sendo necessária a criação de um código de obras e Lei de Parcelamento do Solo para minimizar os crescentes conflitos entre vizinhos.

Soma-se a isso o fato de que Antônio Prado de Minas instaurou no ano de 2020 o processo de Regularização Fundiária Urbana (REURB), como uma forma de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, proporcionar titulação aos seus ocupantes, ordenar o uso do solo e atualizar o cadastro imobiliário. A prefeitura criou uma comissão para avaliar caso a caso e dividiu a regularização em dois tipos: a REURB de Interesse Social (REURB-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda; e a REURB de Interesse Específico (REURB-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população que não é de baixa renda.

No caso da REURB-S, a prefeitura arca com os custos da regularização, nesse caso o PDM e outras leis complementares devem ser elaboradas para que exista uma maior articulação entre essas ações e para que seja possível uma maior captação de recursos. O processo da REURB despence um grande volume de trabalho e gastos, em função das especificidades exigidas pela Lei nº 13.465/2017.

A gestão pública de Antônio Prado de Minas entende que a participação popular é fundamental para compreender as demandas coletivas e para isso incentiva a sua participação em conferências públicas, que tem atraído cada vez mais

moradores, e mesmo que de forma limitada, auxiliam o desenvolvimento local. A criação dos conselhos de saúde, educação e assistência social também possibilitaram uma proximidade da população nas tomadas de decisão (figura 11).

Figura 11: Conferência de saúde realizada em junho/2022.



Fonte: Prefeitura Municipal de Antônio Prado de Minas, 2022.

Outro fator visível é que a prefeitura de Antônio Prado de Minas se associa a outros municípios da sua rede urbana para a resolução de problemas comuns, visando a maximização dos benefícios, já que tal união de esforços possibilita atingir resultados expressivos em prol dos interesses da região. Pela necessidade de cooperação intermunicipal, Antônio Prado de Minas participa de consórcios que permitem aos seus entes adeptos desenvolverem ações em comum, em âmbito regional, para a prestação de serviços públicos.

Antônio Prado de Minas é integrante do consórcio denominado CISLESTE (Consórcio Intermunicipal de Saúde da Mata Leste), que atende, segundo o IBGE (2021), 321.447 habitantes, que busca em conjunto com as Prefeituras conveniadas, verificar as lacunas assistenciais, as necessidades mais emergentes, e também a resolução das demandas propostas pelas municipalidades, se configurando como um importante instrumento para seus 18 municípios filiados, por meio da complementação dos serviços oferecidos pelo SUS, com a realização de exames e consultas especializadas.

O CISDESTE é um consórcio 100% público, tripartite, que abrange 145 municípios do estado de Minas Gerais em favor de um atendimento regionalizado de urgência e a viabilização da locomoção de pacientes ao centro médico de referência mais próximo.

O município aderiu também ao CIMERP (Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Pomba) em conjunto com outros 20 municípios, instituição que se configura como uma entidade representativa multifuncional, que: auxilia na prestação de serviços com a utilização de máquinas na execução de ações de conservação de estradas vicinais e obras públicas; auxilia e orienta na formação de cursos e treinamentos aos servidores municipais; promove de estudos, projetos e serviços técnicos de engenharia, arquitetura, topografia, auxiliando na prestação de serviços de assistência técnica aos municípios por meio de ações integradas e isoladas frente a problemas e interesses comuns.

Assim, nota-se que a atual gestão entende que possuir uma legislação urbanística adequada composta por plano diretor, Código de Obras, Lei de Parcelamento do Solo, Lei de Zoneamento e atualização do Código de Posturas, pode fazer com que sejam regularizados os novos assentamentos, que vão surgindo muitas vezes em áreas com déficit de planejamento e infraestrutura, além de possibilitar novos investimentos no município, desenvolvendo a cultura, a economia e a sociedade como um todo.

Portanto esse trabalho se configura como um importante instrumento para auxiliar na promoção do planejamento em Antônio Prado de Minas, visto que através deste foi possível a criação do convenio entre a prefeitura local e a UFV, para que sejam traçadas diretrizes para a elaboração do plano diretor. Além disso, como os trabalhos a serem realizados pelo convênio ainda não começaram, essa pesquisa pode colaborar com os procedimentos necessários para a realização do plano diretor (leitura técnica, estudo de aplicabilidade dos instrumentos, legislações vigentes, etc.).

3. OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO E SUA APLICABILIDADE EM PEQUENAS CIDADES

No século XX o território brasileiro passou por um profundo e acelerado processo de urbanização. No ano de 1960, 44,7% da população residia nos centros urbanos, enquanto 55,3% habitava a zona rural, uma década depois esses números se alteraram de forma que: 55,9% da população era urbana e 44,1% de população rural. Já no início dos anos 2000, 81,2% da população brasileira residia nas cidades.

Essa transformação, se analisada em números relativos, demonstra-se ainda mais considerável quando examinada em números absolutos, pois apontam a multiplicação dos habitantes no país como um todo: nas quatro décadas entre os anos de 1960 e 2000, a população urbana saltou de 31 milhões para 137 milhões, portanto, as cidades passaram a abrigaram cerca de 106 milhões de novos habitantes neste intervalo.

Essa vertiginosa urbanização, acentuou problemas no território das cidades, pois ao evocar um desenvolvimento sem planejamento adequado, passou a expressar e reproduzir de forma aguda as desigualdades sociais.

Tais desigualdades se exprimem de diversas maneiras: na contraposição entre áreas centrais e periféricas das regiões metropolitanas; na ocupação de áreas com déficit de infraestrutura e ambientalmente instáveis em contraste à qualidade dos bairros centrais e condomínios; assim como em outras nuances dessa fragmentação, evidente em cidades de diferentes portes e características.

O panorama de contraste entre uma minoria bem estruturada e uma maioria vivendo em condições precárias vai muito além da retratação das desigualdades sociais e de distribuição de renda: ele se configura como um agente de reprodução dessa desigualdade. Em um território fragmentado entre a parcela legal, rica e com infraestrutura e a ilegal, pobre e precária, a porção que se encontra em posição desfavorável acaba não obtendo acesso a serviços, cultura, lazer ou oportunidades de emprego.

Segundo Rolnik (2000), as perspectivas de desenvolvimento alcançam aqueles que já possuem melhores condições de vida, “pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população faz com que a permeabilidade entre as duas partes seja cada vez menor” (ROLNIK, 2000, p. 2).

Dessa forma a cidade se expande demasiadamente para as periferias, servindo-se de áreas que podem ser adensadas (ou não), e onde é inviável para grande parcela da população o pagamento para acesso a infraestrutura já consolidada nos bairros da cidade. Em suma, a população mais carente só tem perspectiva de utilizar o solo em regiões periféricas ou ambientalmente instáveis, com infraestrutura precária ou ausente.

Esta conduta de segregação, entretanto, não é restrita aos agentes do mercado informal, pois a atuação do poder público tem corroborado para afastar a população pobre das áreas dotadas de infraestrutura, e acaba por muitas vezes direcionando essas pessoas a utilizarem terrenos afastados, com menor custo para a execução de conjuntos habitacionais incapazes de atender com eficiência a demanda de seus moradores. Tal condição vai fortalecendo o processo de expansão horizontal, que avança avidamente na direção de áreas frágeis ou de preservação ambiental, ratificando a falta de controle e o alto risco desta urbanização.

Fernandes (2021) afirma que sequelas terríveis são geradas ao centralizar toda infraestrutura urbana em determinada fração da cidade, é necessário transportar para as regiões centrais um grande número de pessoas que vivem nas cercanias da cidade, fator que tem provocado um caos nos sistemas de transporte e na mobilidade urbana.

Tais processos de crescimento e expansão urbana, que englobam a maioria das cidades no país, têm sido identificados pelo senso comum como “ausência de planejamento”; conforme esta interpretação, as cidades não possuem planejamento e, por consequência, são desiguais ou desequilibradas. Contudo, não se trata simplesmente da falta de planejamento, mas também de “uma interação bastante perversa entre processos socioeconômicos, opções de planejamento e de políticas urbanas, e práticas políticas, que construíram um modelo excludente em que muitos perdem e pouquíssimos ganham” (INSTITUTO PÓLIS, CÂMARA DOS DEPUTADOS/ COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR, SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO/ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2001, p. 23).

Ao longo do tempo, houve um grande movimento intelectual, de base e também estatal para a resolução dos problemas em torno da questão urbana. Como resultado institucional desse movimento – o Movimento da Reforma Urbana – foi anexado na Constituição Federal de 1988 o capítulo sobre a política urbana, além de outras diretrizes que perpassam pela questão urbana. Esses artigos culminaram na

elaboração do Estatuto da Cidade (EC), a legislação federal que tem como objetivo principal regulamentar os processos de gestão urbana pautada principalmente pela função social da cidade e da propriedade. É a partir do Estatuto que os Planos Diretores Municipais são desenvolvidos, utilizando os instrumentos e procedimentos ali dispostos, bem como baseado em sua ideologia sustentável.

Tendo em vista a importância do EC para a elaboração das legislações urbanas, este capítulo se dedica a compreender como o Estatuto da Cidade através de seus instrumentos pode ser eficaz no planejamento territorial em especial de um pequeno município, proporcionando o uso adequado do solo e posterior acesso a infraestrutura pela população mais pobre.

3.1. A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e a nova ordem jurídico-urbanística

Segundo Fernandes (2021) a promulgação da Constituição Federal de 1988 aprovou, de maneira tardia, um breve capítulo de Política Urbana na ordem jurídica nacional, consequência de ações de mobilização social e de lutas populares que conceberam a Emenda Popular de Política Urbana, “que se reconheceu a autonomia do Direito Urbanístico no Brasil: um ramo do Direito Público com objeto próprio, princípios próprios, leis próprias e instrumentos próprios” (FERNANDES, 2021, p. 17).

Neste cenário político-institucional de consolidação da autonomia dos municípios no Brasil, a Constituição Federal concedeu especificamente aos municípios a atribuição de legislar para ordenar seu território, principalmente por meio da elaboração dos Planos Diretores Municipais. Após grandes embates entre diferentes grupos ao longo do processo constituinte, o direito de propriedade é legitimado como fundamental sob a condição de que seja respeitada certa função social a ser estabelecida em processos participativos.

Em contrapartida ao intento de alguns grupos conservadores em transformar a implementação de PDMs em processos burocráticos e tecnocráticos que beneficiariam a mercantilização do solo, os movimentos sociais se organizaram para lutar contra este arranjo e possibilitar a elaboração de planos que verdadeiramente pudessem promover as funções sociais da propriedade urbana.

Mesmo com a necessidade de um aprimoramento e complementação na legislação, os anos 1990 marcaram um grande progresso do Direito Urbanístico,

especialmente via instauração de inúmeras normas e dos referidos PDMs, contudo, ainda é notório que o Direito Urbanístico é pouco entendido e ensinado no país.

De acordo com Fernandes (2021), vale ressaltar que o entusiasmo acerca da instauração do Estatuto da Cidade se iniciou antes mesmo de sua aprovação. A época, diversos urbanistas estrangeiros desembarcaram no país, buscando se informar sobre esses promissores instrumentos, que possibilitavam grandes avanços no Direito à Cidade, e que evidenciavam um engajamento em incluir os mais pobres que historicamente são colocados à margem dos processos de urbanização.

Os primeiros PDMs, implementados nos anos 1990, sofreram inúmeras críticas de grupos conservadores principalmente por conta da restrição às reivindicações do mercado imobiliário, fato que acarretou uma sucessão de questionamentos jurídicos, tal como se era possível que um município aprovasse dada lei sem que houvesse uma regulamentação federal do capítulo constitucional. Por conta dessa crescente resistência, o avanço que os municípios vinham alcançando começou a ser cerceado. E assim o Fórum Nacional da Reforma Urbana, em conjunto com outros movimentos, apoiou a regulamentação do capítulo da CF por meio de lei federal.

Após aproximadamente uma década de estudos, análises e negociações, o Congresso Nacional aprovou o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) para regulamentar o capítulo sobre Política Urbana da CF. Citada como lei-marco do Direito Urbanístico, foi consequência de um processo de mobilização social em favor de uma Reforma Urbana abrangente no Brasil – sobretudo relacionados à reivindicação de moradia urbana.

O EC abordou a política urbana de uma maneira abrangente e voltado para a função social da cidade, não apenas para ordenamento territorial, fato completamente distinto à ótica que se tinha do Direito Urbanístico a época.

Ao regulamentar a Constituição Federal e reconhecendo os muitos direitos sociais e coletivos nela contidos, a Lei Federal propôs as bases de uma nova ordem jurídico-urbanística, conciliando no seu bojo um novo enfoque sobre propriedade imobiliária e um novo enfoque sobre gestão urbana, assim como abrindo um campo pioneiro de discussão sobre o financiamento do desenvolvimento urbano no País. A ideia dominante, então, passou a ser não mais tão somente a promoção de ordenamento territorial e de controle do uso do solo, mas também a de **materialização na ordem urbanística de uma visão socioambiental e o reconhecimento de uma série de direitos sociais e coletivos**: o bem-estar dos cidadãos passa a ser princípio fundamental da política urbana - função social da propriedade, mas também funções sociais da cidade (FERNANDES, 2021, p. 17. Grifo nosso).

Resumidamente Fernandes (2021) afirma que o EC abordou uma nova ótica de planejamento territorial urbano, onde não se definem apenas elementos do planejamento regulatório tradicional como “o que pode ser feito, onde, quando, como e por quem”, mas também a obrigação de fazer: a concepção de que a função social da propriedade está também na possibilidade de obrigar proprietários de imóveis a determinadas ações (FERNANDES, 2021, p.17).

Já Bernardy (2013) afirma que a Lei 10257/2001 estimula que os municípios possibilitem o absoluto desenvolvimento das “funções sociais da cidade e da propriedade urbana” e simboliza um significativo progresso em termos legais, mesmo que ainda não seja plenamente aplicada na atualidade (BERNARDY, 2013, p.10-11).

Desta forma compreende-se que o EC ratifica a perspectiva da cidade como um bem coletivo, de modo que toda comunidade possa ser incluída nos processos de recuperação urbana, na realização de obras, serviços públicos, na regularização fundiária de assentamentos informais, ou seja, estabelece instrumentos que o Poder Público deve aplicar para combater a desigualdade social e territorial nas cidades.

Para isso o município deve observar as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no artigo 2º do EC:

- Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o **direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer**, para as presentes e futuras gerações;
- Gestão democrática, por meio da **participação da população e de associações representativas** dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- **Ordenação e controle do uso do solo**, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas;
- **Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;**
- **Recuperação dos investimentos do Poder Público** de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. (BRASIL, 2001, Art 2º. Grifo nosso).

Desse modo Saule Júnior e Rolnik (2001) ressalta que compete aos Municípios introduzir as diretrizes gerais constantes no EC, com base na sua realidade e suas particularidades, necessitando para isto estabelecer uma ordem legal, própria e

específica, dispondo de ferramentas essenciais como a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor.

Outro aspecto relevante dessa lei-marco é a inclusão da participação popular e da gestão orçamentária participativa. Assim apresenta um capítulo exclusivo que diz respeito à gestão democrática da cidade, por meio de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas, conferências, referendo popular e plebiscito. Tudo isso com o objetivo de propor a validação dos instrumentos de política urbana, PDMs, projetos e leis, representando dispositivos de controle social, se configurando como um direito Público Real, e não apenas administrativo.

Portanto essas diretrizes gerais são para os Municípios as normas balizadoras da implementação dos instrumentos de política urbana, observando que o Poder Público estará atendendo ao EC somente se tais instrumentos forem implementados com o propósito de atender às diretrizes gerais previstas na lei, ou seja, a aplicação do PD, do direito de preempção, da operação urbana consorciada, da outorga onerosa do direito de construir, deverão impreterivelmente satisfazer às orientações como a de suprimir a especulação imobiliária, assegurar a gestão democrática da cidade, concretizar o direito às cidades sustentáveis e promover a regularização fundiária de assentamentos irregulares.

Desta forma é compreensível a esperança em relação à aplicação dos instrumentos previstos no EC por conta de seu caráter sociopolítico nos processos de elaboração e aprovação dos planos. Contudo esse otimismo também se mostrava descomedido, visto que a lei foi encarada como a salvação para os problemas urbanos acumulados outrora no país, enquanto o que a lei propõe é um “novo marco jurídico-político para a renovação dos movimentos sociais e das lutas urbanas” (Fernandes, 2021. p.17).

3.1.1. Os 20 anos do Estatuto: Avanços, desafios e perspectivas

Como citado anteriormente, a aprovação do EC provocou uma grande expectativa de que as tentativas de promoção de reforma urbana pelos municípios na década de 1990, mediante a elaboração de seus PDMs, se intensificariam, conferindo assim uma perspectiva real ao preceito constitucional da função social da propriedade.

Segundo Fernandes (2021), o EC não apenas designa os direitos sociais e coletivos ou apresenta um índice de parâmetros e diretrizes de política urbana, mas

também institui um conjunto de instrumentos, métodos e mecanismos a serem englobados de forma eficiente nos PDMs para viabilizar a concretização dos direitos reconhecidos. Esta lei propôs uma atípica junção entre gestão pública, direito e desenvolvimento urbano.

Todavia se em um primeiro instante existia uma grande expectativa quanto à lei, após mais de 20 anos de sua aprovação, o EC e os PDMs são alvo de uma série de críticas e até mesmo algum descrédito. Ao refletir sobre a trajetória desta lei-macro, Fernandes (2021) aponta uma sequência de deslocamentos existentes no âmbito do Direito Urbanístico e da Política Urbana:

- do ideário da função social da propriedade para o ideário da liberdade econômica;
- da agenda da reforma urbana e do direito à cidade para o movimento de financeirização da cidade;
- da busca de regularização sustentável de assentamentos informais consolidados para a mera legalização formal dos lotes;
- da proposta de reconhecimento dos direitos coletivos e da posse ao domínio dos direitos individuais;
- da busca de gestão pública democrática às estratégias de privatização;
- do fortalecimento do Direito Público ao reforço do Direito Privado; e
- do regime das ZEIS – as Zonas Especiais de Interesse Social, que para muitos são a maior invenção do urbanismo brasileiro – ao pós-ZEIS, com a pressão do mercado imobiliário pela abolição dos gravames (Fernandes, 2021, p.11).

Esses deslocamentos ocorridos na aplicação do EC nos últimos 20 anos podem ser identificados, segundo Fernandes (2021), baseados em três períodos, e porventura pode ser notado que estamos vivenciando um quarto período, quais sejam: do otimismo; da desconfiança; do descrédito, e, possivelmente, de um perceptível abandono da Lei Federal. Esses períodos são resumidamente apresentados a seguir.

O primeiro período foi de otimismo com a aprovação do EC, vivenciado por meio de um grande empenho para a elaboração de uma nova leva de PDMs, inclusive pela criação e atuação do Ministério das Cidades. As primeiras Conferências sobre as Cidades revigoraram os debates referentes à política urbana no Brasil, de forma que o país fosse premiado internacionalmente por ter aprovado essa lei, além de servir como modelo para inúmeros países da comunidade internacional que analisavam de que maneira poderiam introduzir alguns parâmetros do EC em suas diretrizes jurídico-urbanísticas (FERNANDES, 2021).

A partir da implementação dos primeiros planos orientados pelo Estatuto da Cidade, passou a existir alguma desconfiança em relação à Lei, consequência principalmente de sucessivas críticas referentes ao avanço dos processos de

comercialização da terra nas cidades, particularmente devido à ascensão das operações urbanas, vendas de créditos e Cepacs¹⁰ que foram viabilizadas juridicamente pelos PDMs, entretanto, sem uma regulamentação eficiente das diretrizes e parâmetros de política urbana do EC.

Aproximadamente dez anos depois da promulgação do Estatuto, iniciou-se um período de descrédito à Lei, mediante inúmeras considerações negativas da efetividade dos PDMs e seus instrumentos em concretizar os preceitos da política urbana, indicando assim uma discordância entre as diretrizes/instrumentos e sua aplicação, resultando em um cenário de piora na crise urbana no País.

Nota-se, 21 anos depois que o panorama é de um certo abandono da Lei. Inclusive previamente à pandemia de Covid-19, perceberam-se as sucessivas objeções dos municípios em revisar e atualizar seus PDMs, tal como na criação de novas Leis, Medidas Provisórias e Decretos pelo Governo Federal, alguns estados e municípios, induzindo hábitos neoliberais, e apoiando uma cultura jurídico-político-urbanística diferente da proposta pelo EC, causando grandes retrocessos nas lutas sociais e privilegiando cada dia mais o mercado imobiliário (FERNANDES, 2021, p.12).

Segundo Fernandes (2021) no decorrer desse período de 20 anos, muita desinformação gira em torno da Lei, seja em um contexto jurídico ou propriamente social, isto é, grande parte dos juristas e cidadãos brasileiros não compreendem o EC, aliados à falta de capacidade administrativa dos municípios, principalmente os pequenos, em implementarem tais instrumentos. A maioria das sentenças judiciais não se fundamentam nas instruções previstas na Lei, bem como a maioria dos cursos acadêmicos não abordam adequadamente o Urbanismo e o Direito Urbanístico.

Fernandes (2021) afirma que é perceptível a existência de conflitos relacionados à interpretação e apropriação da lei entre urbanistas, juristas e agentes diversos, nos quais alguns instrumentos do EC têm sido aplicados com objetivo de favorecer proprietários e investidores do mercado imobiliário. Tal fator comprova que o Direito Urbanístico não é uma simples ferramenta de planejamento, e mais do que nunca se torna objeto constante de conflitos sociopolíticos.

¹⁰ Certificados de Potencial Adicional de Construção, valores imobiliários emitidos pela prefeitura para o pagamento da utilização de instrumentos com a Outorga Onerosa do Direito de Construir, utilizado também em Operações Urbanas Consorciadas.

Apesar das adversidades e limitações, é evidente que a aprovação do EC possibilitou grande progresso no decorrer das últimas duas décadas. Milhares de municípios implementaram normas para organizar seu território, e segundo Fernandes (2021) é essencial apontar alguns desses avanços:

- Dos aproximadamente 1.700 municípios brasileiros que necessitavam obrigatoriamente elaborar seus PDMs, por volta de 1.450 o elaboraram, mesmo que de uma maneira mínima, o que se configura uma conquista memorável, pois, até então grande parcela dos municípios não possuía nada muito relevante em termos jurídicos e urbanísticos;
- Verificou-se um crescimento substancial da participação popular nos processos de elaboração de PDMs, e até mesmo a anulação de determinados planos por ausência de participação apropriada;
- Ocorreu um enorme avanço na produção de dados, mapas e informações acerca dos municípios e suas particularidades, materiais até então limitados;
- Os novos PDMs tentaram tornar as áreas de patrimônio público e meio ambiente um pouco mais estáveis;
- Foram demarcadas inúmeras Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS pelo território brasileiro, fato destacado por vários pesquisadores como possivelmente o maior avanço desse lote de PDMs, que possibilitou a moradia para milhares de pessoas residentes em assentamentos informais consolidados.

Entretanto, a desconfiança ao redor da Lei Federal no decorrer da primeira década de sua implantação ocorreu especialmente sob a ótica de que os PDMs não possibilitaram uma mudança automática do retrato urbano e social. Contraditoriamente, a maneira incoerente como certos instrumentos foram aplicados, por imposição do mercado imobiliário, seguramente intensificou os tradicionais problemas de exclusão e gentrificação das cidades, por meio da vultosa transferência de recursos públicos para o setor privado (anistias, créditos de construção, subsídios) por meio de projetos de requalificação, revitalização e operações viabilizadas pelos municípios muitas vezes em processos incongruentes e em prol de um interesse público ilusório (FERNANDES, 2021).

Outra análise dos PDMs apontou certo descrédito com relação à lei, tendo em vista que diversos planos não estariam contemplando as particularidades sociais e territoriais de cada região, assim como não contemplavam adequadamente os municípios pequenos e médios, e sua limitada capacidade de gestão, de modo que seus planos fossem apenas copiados, sem uma definição adequada de prioridades os tornando ineficazes ou até mesmo inviáveis no que diz respeito à aplicabilidade.

Para Fernandes (2021), o principal ponto a ser debatido é que a sociedade não entendeu que a concepção do EC era modificar a face do planejamento urbano, tradicionalmente regulatório, que não intervinha diretamente no arranjo da propriedade imobiliária. A maior parte dos PDMs se limitam a indicar o que pode ser feito, onde e quando, mas não estabelecem obrigações aos proprietários e acabam por não combater efetivamente o mercado fundiário no Brasil, que acumula uma imensa reserva de terrenos e imóveis vazios ou subutilizados.

Estes planos colaboram ainda com a baixa recuperação da valorização urbanística, e o mais inquietante é que quando ocorre alguma recuperação dessa valorização, ela não proporciona uma distribuição adequada dos recursos produzidos, ampliando a crise na busca por moradia, segregação socioespacial e informalidade.

Em conjunto com as divergências na aplicação das diretrizes da política urbana e a utilização inadequada de instrumentos do EC, está a dissociação de conselhos e organizações voltadas ao planejamento das cidades. É perceptível que o maior problema não é a lei em si, mas sim o contexto de sua interpretação e aplicação. A agenda de direitos incluída no EC foi descreditada, principalmente pela ausência de entendimento das questões socioeconômicas, urbanas e fundiárias. Órgãos como o Ministério das Cidades foram extintos, dando voz cada vez mais para pautas neoliberais no País (FERNANDES, 2021).

O governo federal nos períodos da gestão Temer e Bolsonaro aniquilaram a ordem urbanística e ambiental, principalmente com a investida contra o conceito da função social da propriedade, por meio da PEC nº 80/2019¹¹ e a crescente objeção dos municípios em relação aos PDMs.

¹¹ A PEC no .80/2019, de iniciativa do Senador Flavio Bolsonaro, dentre outros, “Regulamenta a função social da propriedade urbana e condiciona a desapropriação da propriedade urbana e da rural à prévia autorização do Poder Legislativo ou de decisão judicial, observando-se em ambos os casos o valor de mercado da propriedade na indenização”.

Se aprovada, a PEC tende a impossibilitar a utilização dos instrumentos do EC, que tentam coibir a especulação de imóveis nas cidades, pois despreza a autonomia dos municípios e a função dos PDMs, que como citado tem o papel de estabelecer como irá ocorrer o desempenho da função social da propriedade. Tal proposta é a maior ofensiva neoliberal contra a nova estrutura jurídico-urbanística (FERNANDES, 2021, p.20), e precisa ser neutralizada, para que não seja possível redefinir o conceito de propriedade imobiliária, e sua iniciativa para promoção de uma organização territorial sustentável, inclusiva e democrática.

Contudo, Fernandes (2021) pondera que são indiscutíveis as limitações do EC, especialmente o fato de que a Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios uma autonomia acentuada, minimizando a participação do governo Federal e dos estados no desenvolvimento da organização do território e elaboração de políticas urbanas. Tais entes necessitam se unir de maneira efetiva aos municípios para possibilitar que o planejamento urbano seja integrado, coeso e complementar entre as esferas governamentais. Soma-se isto aos problemas de conjuntura da lei, como por exemplo, a falsa percepção de que o EC se limita ao ordenamento das áreas urbanas do município, excluindo as áreas rurais das propostas dos PDMs. Porém, esse último é menos complexo e vem sendo solucionado de forma gradativa.

Após abordar os avanços e as limitações da Lei Federal e dos PDMs no decorrer das duas últimas décadas, fica o questionamento: Afinal, quais as perspectivas do EC nesse cenário de crises e disputas?

É primordial recordar que os processos de elaboração do Estatuto se estenderam por mais de 10 anos, período no qual a urbanização no território brasileiro seguramente incorporou novas particularidades. Segundo Fernandes (2021), atualmente o Brasil é um país pós-industrial, com grandes metrópoles, crescimento das cidades pequenas e médias, e a cada dia mais influenciado pela ordem global de mercantilização do solo e da propriedade, por meio de novos agentes como fundos de investimento que renovam os modelos de exclusão e segregação nas cidades.

Mesmo com suas limitações, o EC ainda é um marco essencial que possibilita evoluções emblemáticas nas cidades. Contudo a Lei pode e necessita ser complementada, especialmente, através de sua articulação com outras leis urbanísticas e ambientais, como, o Código Florestal, o Estatuto da Metrópole, a Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, além de leis sobre habitação, saneamento, mobilidade e transporte.

O desafio existente nos dias atuais é refletir sobre padrões, métodos e especialmente, processos de planejamento territorial urbano e de gestão de cidades, aumentando a participação popular e especialmente incorporando as ações da comunidade na gestão do território e nas políticas públicas.

O EC possibilita isso ao: ressaltar o valor social do solo e da moradia em detrimento a manutenção da propriedade particular; refletir sobre a estrutura da cidade; desenvolver políticas urbanas e ambientais; salientar valores de uso da terra e os direitos coletivos, isto é, explorar formas de ordenamento territorial que solucionem as demandas atuais. Para tal propósito, é fundamental trabalhar objetivamente para a implementação integral da Lei, interpretando-a fielmente em relação às suas especificações, empregando seus recursos, instrumentos e mecanismos.

Leis ineficazes podem ser nocivas ao desenvolvimento social, contudo, leis eficientes por si só não transformam cenários. Engendrar novas técnicas e organizações de ordenamento do solo urbano é em cerne um grande desafio para todos os juristas, urbanistas, gestores urbanos e cidadãos, para combater essa conjuntura crítica que assola o país, dominado por graves problemas sociais, ambientais, energéticos, sanitários, urbanos e habitacionais.

3.2. Plano Diretor como Instrumento do Desenvolvimento Municipal

Segundo Rolnik (2021), o plano diretor tem uma função estratégica primordial para o exercício da cidadania e para a organização municipal, visto que possibilita uma ótima oportunidade para a sociedade participar, propor e fiscalizar, juntamente com os órgãos públicos, os processos de planejamento e gestão do território, dando foco às premissas coletivas para o desenvolvimento da cidade, pautado num crescimento urbano sustentável.

Bernardy (2013) cita que o PDM é fundamental para a utilização ordenada do solo municipal, em especial:

mediante a previsão de crescimento urbano vertical ou horizontal, o desenvolvimento econômico, as redes de infraestrutura e de serviços públicos, as limitações urbanísticas para as edificações, a preservação ambiental, a habitação de interesse social, a regularização fundiária e a gestão democrática e participativa (BERNARDY, 2013, p.13).

Ou seja, visto que institui diretrizes a serem cumpridas para o desenvolvimento planejado do município, consiste em uma política municipal e não de governo (BERNARDY, 2013).

Ainda segundo Bernardy (2013, p.13), a elaboração do PDM relaciona três áreas distintas: técnica, jurídica e política. A técnica se refere aos dados e características locais que servem de suporte para a análise territorial; a jurídica remete à investigação de todas as condicionantes legais, em diferentes esferas; a política corresponde à mobilização da sociedade, à participação de gestores públicos, associações e da comunidade, tanto no processo de elaboração quanto de fiscalização da aplicação do plano. Entende-se que as questões técnicas e políticas formam as bases do planejamento e da gestão do desenvolvimento urbano. Inclusive, tanto a sociedade civil como o poder executivo, alinhados ou não podem sugerir que o Plano Diretor seja realizado, a fim de suprir lacunas legislativas com foco nas demandas locais.

Um fator primordial para a eficácia de um PD é a necessidade de que seu processo de elaboração seja fundamentado na realidade local, sem a reprodução de modelos padronizados de outros municípios. Para que um Plano Diretor seja bem sucedido, os instrumentos nele desenvolvidos devem dar condições para captação de recursos externos, principalmente quando se trata de distribuição da renda fundiária urbana. Assim, se torna possível investir na qualidade do desenvolvimento urbano de maneira equitativa nas diversas áreas da cidade, de modo que o Plano se torne a principal ferramenta catalisadora de investimentos. Portanto, há também a premissa de equilíbrio das contas públicas relativos ao setor de “urbanismo”, uma vez que a manutenção das cidades demanda altos custos.

Contudo para compreender a evolução, a caracterização e a contextualização dos PDMs, é importante compreender as diferenças e mudanças de sua Concepção Tradicional e da Concepção contida no Estatuto da Cidade. Essa exposição foi elaborada pelos organizadores do livro: “Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos” publicado em 2001.

A concepção denominada tradicional diz respeito ao planejamento urbano institucionalizado e disseminado no Brasil a partir da década de 70. Em virtude de um cenário de explosão do processo de urbanização, o planejamento urbano tinha como objetivo propiciar um desenvolvimento integrado e equilibrado das cidades (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p.38). Era a idealização de um projeto de cidade do futuro

ou modelo de cidade ideal, estabelecido como um produto final a ser executado e alcançado por meio das leis determinadas. Os processos abarcados por essa concepção compreendiam a identificação de modelos apontados como adequados ou admissíveis de ordenação do espaço, determinando-se a partir de então uma série de investimentos públicos e uma legislação de uso e ocupação do solo (INSTITUTO PÓLIS, 2001).

Contudo, essa concepção tradicional recebeu fortes críticas tendo em vista que a percepção sobre a cidade se mostrava estritamente tecnocrática, isto é, abordava a cidade como um objeto técnico, e de difícil compreensão. Percebe-se que o sistema de planejamento urbano dominante no País, era produzido exclusivamente no “gabinete”, sem qualquer interação com a realidade das cidades, existindo uma forte desconexão entre o planejamento e a gestão das cidades (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p.39).

Além disso, essa concepção de planejamento urbano possibilitou ainda um jogo de interesses políticos, econômicos e corporativos, de forma que os rumos da cidade passaram, progressivamente, a ser negociados a partir do interesse econômico de diversos agentes capitalistas.

Já a concepção de plano diretor delineada pelo EC é consequência dos questionamentos levantados pelos movimentos sociais urbanos que buscavam uma discussão mais ampla acerca do planejamento, visando novas direções fundamentais: “politizando o debate sobre a legalidade urbanística e influenciando fortemente o discurso e as propostas nos meios técnicos e políticos envolvidos com a formulação de instrumentos urbanísticos” (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p.49). Esse debate pautava a necessidade de relacionar a legislação à realidade da cidade, assim como fomentar a ação no planejamento urbano tendo como base a responsabilidade pelo o que era chamado de cidade informal.

Diferentemente da concepção tradicional – que pratica uma separação total entre planejamento e gestão, havendo inclusive um conflito entre essas duas dimensões, operando o planejamento apenas na esfera técnica e a gestão na dimensão política – o novo paradigma parte do pressuposto que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada, não em função de um modelo produzido em escritórios, mas a partir de um pacto – a cidade que queremos – que corresponda ao interesse público da cidade. (...)

As novas práticas substituem o Plano que prioriza tudo – ou seja, não prioriza nada – pela idéia do Plano como um processo político, por meio do qual o poder público canaliza seus esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de alguns objetivos prioritários. Dessa forma, procura-se evitar a dissipação de forças em intervenções fragmentadas, em prol de um

foco nos pontos vistos como fundamentais para a cidade (ROLNIK, 2000, p. 7-8)

3.2.1. Como implementar o Plano diretor?

De acordo com o artigo 40 do EC:

§ 1º O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º o Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo;

§ 3º, a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos;

§ 4º no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001, art. 40).

Com base na concepção adotada no texto constitucional, o PDM é o instrumento elementar para que os Municípios implementem políticas urbanas, que possibilitem a garantia do pleno desenvolvimento da função social da cidade e do cumprimento da função social da propriedade.

O Plano Diretor deverá explicitar de forma clara qual o objetivo da política urbana. Deve partir de um amplo processo de leitura da realidade local, envolvendo os mais variados setores da sociedade. A partir disso, vai estabelecer o destino específico que se quer dar às diferentes regiões do município, embasando os objetivos e as estratégias. A cartografia dessas diretrizes corresponde a um macrozoneamento, ou seja, a divisão do território em unidades territoriais que expressem o destino que o município pretende dar às diferentes áreas da cidade (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 41).

O Município deve observar os princípios constitucionais da política urbana e as diretrizes gerais desta política previstas no artigo 2º do Estatuto, para o estabelecimento das normas e instrumentos do Plano Diretor, considerando o disposto no artigo 39 do Estatuto:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º desta lei (BRASIL, 2001, art. 39).

Os preceitos constitucionais fundamentais norteadores do Plano Diretor são: a função social da propriedade, o desenvolvimento sustentável, as funções sociais da cidade, a igualdade e a justiça social e a participação popular.

Em termos jurídicos o Plano Diretor é responsável por determinar normas imperativas, objetivos e diretrizes da política urbana aos agentes privados e particulares. Possui atribuição para indicar as áreas urbanas subutilizadas o não utilizadas, sujeitas, por conseguinte à aplicação dos relativos instrumentos para a imposição de cumprimento da função social da propriedade urbana (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p.43).

O PDM é condição básica para que o Executivo Municipal possa aplicar, de forma sucessiva, instrumentos como o parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana, ao proprietário de imóvel urbano, assim como o estabelecimento de diretrizes para utilização da outorga onerosa do direito de construir, das operações urbanas consorciadas, do direito de preempção, da transferência do direito de construir e das Zonas Especiais de Interesse Social.

Por se caracterizar como um plano imperativo, com diretrizes impositivas para a coletividade, os particulares ficam obrigados a acatar essas normas de conduta, sob pena de se sujeitarem a sanções estabelecidas pelo poder público pela transgressão do Plano Diretor (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p.44).

O conteúdo mínimo regulamentado pelo Art. 42 do EC em conjunto com a Resolução 34/2055 do Conselho Nacional das Cidades, impõe uma série de diretrizes de cunho obrigatório a serem implementadas no processo de elaboração e revisão dos PDMs. São elas:

- Ações para garantir o cumprimento da função social da cidade, levando em conta tanto o território rural quanto o urbano;
- Medidas para garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública;
- Os objetivos, e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização do solo do Município;
- Os instrumentos da política urbana previstos pelo EC que serão aplicados para materializar os objetivos e os parâmetros estipulados pelo PDM;

- Demarcação de áreas, ZEIS, macrozoneamento, parcelamentos, e descrição de perímetros, consolidando no plano diretor toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município;
- Implementação de sistema de acompanhamento e controle visando estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, certificando uma gestão integrada, englobando poder executivo, legislativo, judiciário e a sociedade civil.

Contudo, essas diretrizes terão maior ou menor alcance dependendo do porte do município e estrutura de gestão, fazendo com que tais diretrizes tenham maior aplicabilidade nos grandes centros, deixando os pequenos municípios em sérios apuros no processo de planejamento urbano.

Como citado anteriormente, para que o município possa aderir a um sistema de planejamento coeso é essencial que o macrozoneamento seja definido baseado na análise das informações espacializadas, para que seja possível indicar os dados relativos à pertinência ou não da utilização de cada área e de cada instrumento sugerido. Segundo o Instituto Pólis (2001), as informações que devem ser coletadas e analisadas, são:

- Dados de geomorfologia (adequação das áreas à ocupação, qualidade do solo, declividade); ecossistemas (indicação de áreas passíveis de preservação, controle ou manutenção);
- Atendimento por infraestrutura urbana (transportes públicos, sistema viário, saneamento).
- Características de uso e ocupação existentes. Mapeamento de assentamentos informais, condomínios fechados, zonas industriais, áreas de comércio e serviços;
- Informações sobre o preço da terra e suas variações em cada região.

Com base neste mapeamento, os instrumentos poderão ser estudados para que seja viável alcançar os objetivos estabelecidos.

O macrozoneamento é um instrumento fundamental para a elaboração do PDM, pois determina uma base espacial para estabelecer parâmetros de uso e ocupação do solo, em anuência as estratégias de política urbana. Segundo o guia do Instituto Pólis (2001), em um primeiro momento estipulam-se grandes áreas de ocupação: zona urbana (serviços, comércio, indústrias, equipamentos públicos e

residências) e a zona rural (produção agropecuária, exploração de minério); assim é definido o perímetro urbano.

Fundamentado na definição do perímetro urbano, passa-se para uma segunda etapa onde o macrozoneamento vai fixar “grandes áreas de interesses de uso, zonas onde se pretende incentivar, coibir ou qualificar a ocupação” (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p.41). No entanto essa etapa necessita ser realizada, por intermédio da análise da relação entre o planejamento e as particularidades reais de cada área que são as informações coletadas e espacializadas que foram descritas acima.

O macrozoneamento inclui os usos que se pretendem induzir em cada macrorregião como, por exemplo, apontar zonas com vazios populacionais as quais se pretendem repovoar; regiões dotadas de infraestrutura e altas taxas de vazios urbanos, a serem adensadas; áreas de interesse ambiental ou cultural a serem preservadas.

O ideal é que o macrozoneamento produza um conjunto claro e altamente legível de regras fundamentais que orientarão o desenvolvimento da cidade. Por exemplo, pode definir que a urbanização não ultrapasse determinada cota, que determinadas partes da cidade devem ser adensadas, que se promova usos mistos nas regiões-dormitório. Essas grandes diretrizes servirão de base para a aplicação dos instrumentos da política urbana. O macrozoneamento é a base fundamental para definir o uso e a ocupação do solo na cidade. A partir dele pode-se estabelecer um zoneamento mais detalhado no interior das macrozonas ou não (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p.41-42).

Percebe-se assim uma nítida diferença entre as características de zoneamento empregadas pela concepção tradicional e à compreendida no EC. Enquanto o primeiro zoneamento pautava-se, especialmente, em índices numéricos, o segundo procura sugerir diretrizes gerais de desenvolvimento para cada região, tornando-se mais abrangente e flexível.

3.3. Planejamento e gestão urbana: limitações e perspectivas para cidades pequenas.

Segundo Stephan e Maria (2015), existe uma vasta experiência em planejamento urbano nas cidades médias e grandes do Brasil, entretanto, no contexto das pequenas cidades há ainda um enorme campo de pesquisa e descobertas a ser percorrido. Nas cidades médias e grandes, além da obrigatoriedade da elaboração do PD, há também um quadro de funcionários capacitados num setor onde as questões relativas ao planejamento urbano são trabalhadas. Por mais que se encontrem

desafios e conflitos para a aplicabilidade da legislação, seu processo de elaboração e sua aprovação se torna um passo importante na disputa pela justiça urbana.

Ao longo do item anterior, foi possível perceber que não há, para a maioria dos municípios brasileiros – já que municípios com menos de 20 mil habitantes perfazem 73% do total do país – uma política urbana específica (BRASIL, 2008, p.68). Além disso, o Estatuto da cidade vem para tratar de assuntos do contexto metropolitano, enquanto as pequenas cidades não sofrem na mesma escala os problemas, mas sofrem com a falta de definições de referenciais para orientar o seu desenvolvimento (BRASIL, 2008, p.68).

Segundo Stephan e Maria (2015), nos pequenos municípios perdura uma legislação urbanística mínima e obsoleta, restrita a um antigo Código de Posturas, raramente possuindo um Código de Obras, Lei de Zoneamento ou Lei de Parcelamento do Solo. Os projetos de construção são aprovados sem rigor técnico, que compreendem determinações tais como: o afastamento de construções; a taxa de ocupação do terreno; as exigências por vagas de estacionamento ou coeficiente de permeabilidade. A falta de fiscalização de obras também é um problema nessas localidades.

Os municípios de pequeno porte têm dificuldades operacionais para levar adiante o planejamento e a gestão urbana, pela absoluta falta de estrutura administrativa, pessoal qualificado e instrumental apropriado de trabalho (BRASIL, 2008, p.68).

Além disso, a mobilização social é baixa, se restringindo apenas aos conselhos de saúde e educação (BRASIL, 2008, p.70), a população não acredita ser de sua responsabilidade os rumos da política urbana local, delegando o serviço apenas à prefeitura (FRANÇA *et. al.*, 2019). Contudo, não devem ser descartados os movimentos fomentados pela população em torno de alguma causa, como as igrejas e pastorais e também os sindicatos rurais. É necessária vontade política de suspender as práticas clientelistas, autoritárias e verticais, propondo a criação de ambientes institucionais de participação e ampliando a chance de sucesso no planejamento.

A administração pública de pequenos municípios não deve descartar a elaboração de um Plano Diretor, já que além de organizar as funções a serem desempenhadas no território e as possibilidades de desenvolvimento urbano, o PD se torna um lastro para as diretrizes orçamentárias, facilitando o manejo dos gastos públicos.

Por não possuírem recursos financeiros e humanos para o desenvolvimento e execução de políticas urbanas próprias, o desenvolvimento dessas localidades fica comprometido. Uma outra falha muito comum é que essas cidades praticam políticas genéricas, concebidas para atender aos grandes centros, políticas essas que não dizem respeito ao seu contexto e acabam não tendo efetividade.

É importante estabelecer nas pequenas cidades, os instrumentos de planejamento inerentes a sua realidade, fazendo com que sua implantação seja eficaz aos problemas enfrentados por estas localidades.

Dessa forma, a regularização fundiária é um importante instrumento de regulamentação das áreas ocupadas por assentamentos informais, pois seu processo engloba ferramentas jurídicas relativas à titulação de terrenos, em conjunto com ferramentas urbanísticas e ambientais, pautadas na regularização do parcelamento e diretrizes de uso e ocupação do solo.

A regularização fundiária não deve se restringir apenas à titulação de imóveis, ela necessita estar sincronizada com projetos sociais e de urbanização, visando à melhoria urbana, por meio de política habitacional e do Plano Diretor. Esta importante política deve ser capaz de solucionar os processos que colaboram para a irregularidade.

O Estatuto da Cidade, em conjunto com a Medida Provisória nº 2.220, estabelece diversas ferramentas para implementar a regularização fundiária como: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Usucapião Especial Urbano; Concessão de Uso Especial para fins de moradia.

Desta forma, é função do Plano Diretor, dentre outras, indicar as áreas habitadas por população de baixa renda suscetíveis à usucapião coletiva, sejam: loteamentos irregulares, favelas ou áreas especiais de interesse social, que deverão ser urbanizadas pelo poder público municipal.

Segundo Carneiro e Stephan (2021), outro instrumento que pode aumentar a eficiência do planejamento urbano nos pequenos municípios é a cooperação microrregional, na forma de associações microrregionais, consórcios ou comitês. Esse processo pode ser uma grande oportunidade para os municípios que encontram problemas comuns debaterem parcerias relativas ao desenvolvimento regional. A capacidade destas cidades na elaboração do Plano Diretor será maior a partir da identificação da vocação de cada cidade na esfera regional, propondo uma adequada divisão de papéis.

Essa articulação não só otimiza a resolução de adversidades conjuntas e evidencia os resultados, como possibilita potencializar competências no desenvolvimento do Plano Diretor, ao viabilizar a contratação de serviços comuns como mapeamentos, levantamentos, cadastros, consultorias e outros tipos de estudo.

A criação de consórcios pode atuar na articulação de projetos visando ao desenvolvimento regional, e conseqüente redução da exclusão social, por meio de melhorias nas condições de trabalho e renda, inovação nas políticas públicas e na correta gestão do meio ambiente (BRASIL, 2008, p. 135).

Deste modo, a cooperação intermunicipal apresenta inúmeros benefícios, principalmente para as pequenas cidades e para a região na qual estão inseridas tais como: solução de problemas, os quais não seriam resolvidos numa situação isolada; economia de recursos; modernização de processos; criação de uma identidade regional; execução de serviços e políticas públicas com maior eficiência, agilidade, transparência; racionalização e otimização no uso dos recursos públicos (BRASIL, 2008, p. 136). Esses benefícios descritos são importantes para os pequenos municípios que possuem poucos recursos, fator que acaba limitando também o seu desenvolvimento.

Deste modo, debater sobre “Planos Diretores para Pequenos Municípios”, é propor a construção de novas diretrizes que contemplem uma diversidade de situações muito mais abrangente que o simples critério de população, entendendo os enormes desafios de cumprir a exigência legal para elaborar o plano diretor para municípios com população de até 5.000 habitantes.

3.3.1. O Plano Diretor nas pequenas cidades

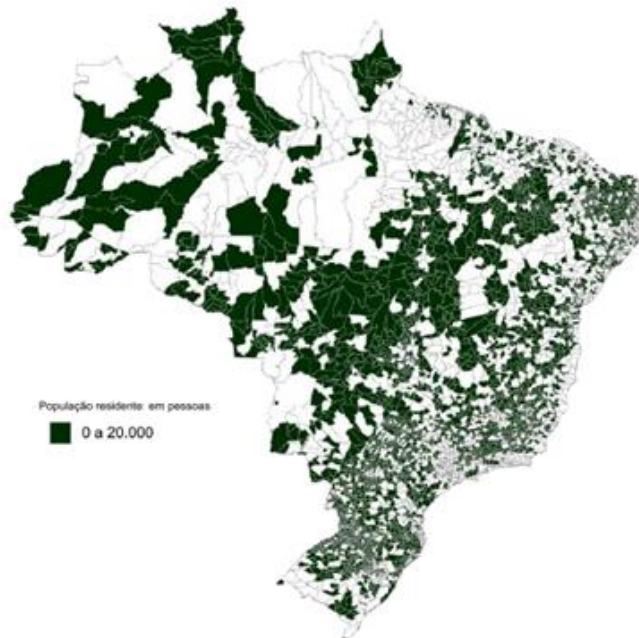
Atualmente o território brasileiro abrange cerca de 5.570 municípios¹² (IBGE, 2022), onde:

- 681 municípios apresentam população superior a 50.000 habitantes;
- 1.121 municípios apresentam população entre 20.000 e 50.000 habitantes;
- 2.520 municípios apresentam população entre 5.000 e 20.000 habitantes;
- 1.248 municípios apresentam população inferior a 5.000 habitantes;

¹² Entende-se por município o espaço territorial político dentro de um estado ou unidade federativa, e é o espaço administrado por uma prefeitura. Nessa pesquisa foram consideradas pequenas cidades de pequenos municípios.

- Destes, 132 municípios apresentam população inferior a 2.000 habitantes. Portanto, 3.768 possuem pop inferior a 20.000. hab.

Figura 12: Municípios brasileiros com menos de 20 mil habitantes.



Fonte: IBGE, 2022.

O Art. 2º da Resolução 25 do Conselho das Cidades, aponta quais são os Municípios que necessitam obrigatoriamente elaborar seus PDMs:

- I – Tenham mais de 20 mil habitantes;
- II - Integrem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.
- III - Estão ainda obrigados a elaborar planos diretores, sem prazo definido por lei, os Municípios:
 - a) onde o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos de combate à ociosidade da propriedade urbana, previstos no Art. 182, § 4º, da CF;
 - b) integrantes de áreas de especial interesse turístico;
 - c) inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. (CONSELHO DAS CIDADES, 2005, p. 1).

Como já foi discutido anteriormente, a legislação brasileira no que diz respeito à política urbana centra-se no contexto de grandes cidades e, a partir do momento que passaram por um processo de crescimento, as cidades médias incorporaram esses instrumentos. Questões como habitação, periferação, verticalização e a influência do interesse privado no desenvolvimento urbano não diz respeito apenas a cidades de maior porte demográfico, também ocorrem em pequenos municípios e cidades.

Estes pequenos municípios necessitam ser objeto de estudos mais aprofundados sobre suas particularidades, para expandir os debates no meio acadêmico e em toda sociedade referente à lei marco, que é o EC, analisar e relacionar estes instrumentos às dinâmicas, dificuldades e inserções espaciais encontradas nestas pequenas localidades, pois os referenciais e pesquisas referentes à implementação dos PDMs em cidades de pequeno porte necessitam ser aprimorados.

Sob a ótica das políticas públicas, os problemas nas pequenas cidades são mais 'brandos' comparados aos das grandes cidades, tanto que grandes centros aglutinam diversas frentes de gestão pública a fim de atender suas demandas e, muitas vezes, auxiliar os pequenos municípios de sua rede urbana, como no acesso a saúde especializada, educação e serviços.

A despeito disso, é preciso observar as disparidades relativas às ofertas de infraestrutura, os contrastes socioeconômicos. Simmel (1973 [1903]) aponta que a metrópole se materializa como o centro da economia e do domínio intelectual e que estes estão intrinsecamente ligados. Dessa forma se presume que as pequenas cidades encontrem grandes adversidades referentes ao domínio intelectual em seu próprio território.

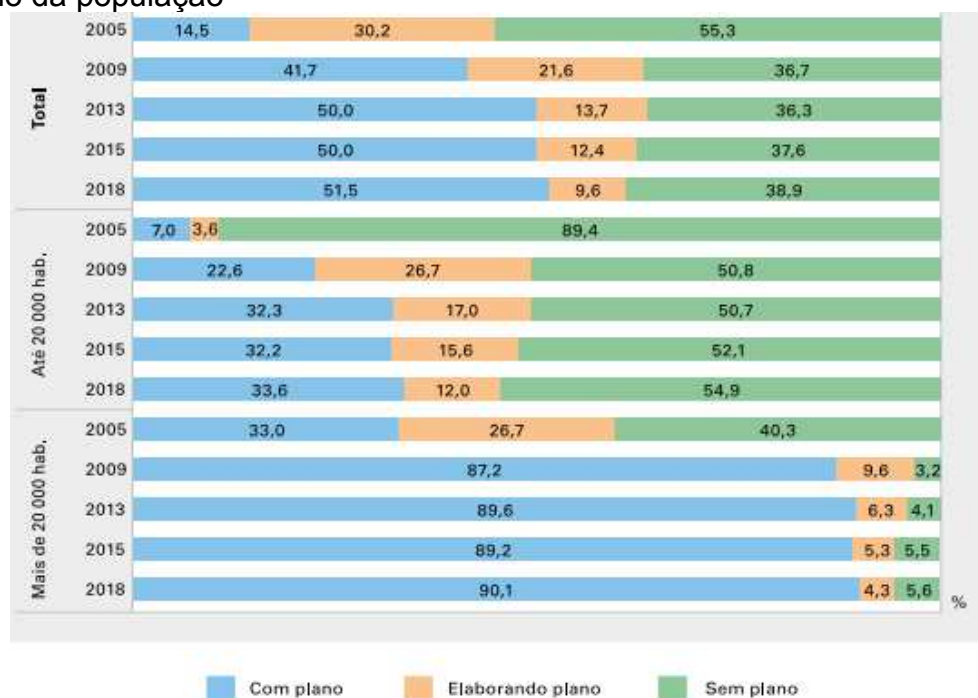
Posteriormente ao fortalecimento do municipalismo e descentralização da responsabilidade de gerir as políticas urbanas, promovidos pela CF de 1988, foi conferido aos municípios autonomia para estipular diretrizes para ordenamento do solo, entretanto se tornou explícita a inviabilidade para muitos municípios de pequeno porte em coordenar e organizar seu próprio território e infraestrutura urbana.

Este fato decorre da condição efetiva de diversos municípios de pequeno porte impossibilitados de promover a aplicação dos instrumentos de política urbana, seja pela ausência de recursos financeiros ou pela falta de estrutura administrativa destinados para este fim. Habitualmente as receitas destas localidades são provenientes de repasses governamentais, especialmente do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), o que evidencia os obstáculos para a implementação de parâmetros e diretrizes para a concretização do planejamento e gestão urbana. Percebe-se assim o desafio de desenvolvimento social, econômico e territorial de um pequeno município, onde mesmo possuindo autonomia administrativa, necessita do repasse de receitas dos Estados e da União.

Com base na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2018), ao serem analisadas as informações sobre o contingente populacional, nota-se que cerca de 65% dos 5.570 municípios brasileiros não estão incluídos na obrigatoriedade de elaborar o principal mecanismo de política urbana, ou seja, apenas 1.949 municípios são obrigados por lei a elaborar o PDM.

Ainda de acordo com o resultado da pesquisa, 2.866 municípios brasileiros possuíam PDM analisado e aprovado, número que corresponde a cerca de 51,5% deste universo, taxa bem superior aos 14,5% encontrados na mesma pesquisa realizada no ano de 2005. Em contrapartida, os outros 48,5% municípios não elaboraram ou ainda não aprovaram seus PDMs (CUNHA, 2020, p.67). No universo dos municípios com população inferior a 20.000 habitantes, 33,6% destas localidades possuem PDM aprovado; 12% estão elaborando o plano; enquanto 54,9% destes municípios não iniciaram ainda sua elaboração, como demonstrado na figura 13.

Figura 13: Percentual de municípios, por situação do PD, segundo as classes de tamanho da população



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2018.

Ao focar nos 3.768 municípios com população inferior a 20.000 habitantes, foi observado a existência de outros instrumentos de planejamento sugeridos pelo EC, vinculados e desvinculados dos PDMs, ou seja, inúmeros municípios não possuem o

Plano aprovado, mas utilizam alguns instrumentos como legislação específica. Os instrumentos levantados¹³ são:

- Área e/ou zona especial de interesse social;
- Área e/ou zonas de interesse especial;
- Lei de perímetro urbano;
- Lei de parcelamento do solo;
- Lei de zoneamento ou uso e ocupação do solo;
- Lei do solo criado;
- Lei de contribuição de melhoria;
- Lei de operação urbana consorciada;
- Lei de estudo de impacto de vizinhança;
- Código de obras;
- Lei de zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico;
- Lei de servidão administrativa;
- Lei de tombamento;
- Lei de unidade de conservação;
- Lei de concessão de uso especial para fins de moradia;
- Lei de usucapião especial de imóvel urbano;
- Lei de direito de superfície;
- Lei de regularização fundiária;
- Lei de legitimação de posse; e
- Lei de estudo prévio de impacto ambiental.

Desta forma um dado relevante que se observa é que apenas 358 (9,50%) dos municípios considerados pela pesquisa do IBGE como pequenos, não dispõem de nenhum instrumento jurídico de planejamento urbano.

O instrumento mais aplicado é a lei de perímetro urbano, utilizado mesmo por municípios que não elaboraram seu PDM, como um recurso legal para controlar os limites entre urbano/rural. Outros instrumentos vastamente utilizados nas pequenas cidades pela maior simplicidade de implantação são o Código de obras e a Legislação sobre Parcelamento do Solo.

¹³ Perfil dos municípios brasileiros, IBGE (2018).

Contudo, o que se evidencia é a tendência de reprodução literal dos instrumentos previstos pelo EC. São constantes os relatos de textos de PDMs simplesmente idênticos, prevendo instrumentos urbanísticos que não condizem com as especificidades do município.

Segundo Stephan e Maria (2015), um aspecto ignorado é que em muitas Leis Orgânicas Municipais de pequenos municípios há um capítulo específico para a Política Urbana, e o PD está sempre presente como o principal instrumento dessa política. Embora a Lei Orgânica seja a principal lei municipal, a constituição do município, a desobediência a essa exigência ocorre em milhares de localidades.

Para combater esse cenário, órgãos como a CNM (Confederação Nacional dos Municípios) têm buscado auxiliar estes pequenos municípios que não possuem obrigatoriedade de elaborarem o PDM a fazê-lo nem que seja através da instituição de algumas diretrizes mínimas, de forma que seja uma legislação sustentável e eficaz intermediada por uma avaliação de custos para sua implantação, articulando estes instrumentos às ferramentas de gestão como a Lei Orgânica Municipal, PPA, LOA, LDO, adequando-a à realidade local (Agência CNM de Notícias, 2021).

É fundamental, para viabilizar que o ente municipal possa elaborar e manter o Plano Diretor, que a União e o governo dos estados se empenhem no exercício de suas responsabilidades, promovendo ações contínuas de fortalecimento e financiamento. É necessário também que a realidade dos pequenos municípios seja de fato observada para que as leis e os recursos possam ser direcionados de modo a possibilitar a capacitação e o fortalecimento das competências institucionais dos governos locais, resultando em programas e políticas urbanas que efetivamente possam melhorar a qualidade de vida da população que vive nestas localidades (CNM, 2015, p.18).

É recomendado que a implantação dos instrumentos de planejamento urbano nas pequenas cidades seja realizada por meio de uma legislação que estabeleça parâmetros e diagnósticos, para conciliar as atividades e particularidades existentes ao pequeno aporte populacional. Isso é essencial para garantir um futuro sustentável à cidade.

Segundo Carranza (2015), 574 dos pequenos municípios estabeleceram a outorga onerosa do direito de construir, sendo que 318 possuem este instrumento como parte integrante do plano diretor e 256 como legislação específica. Todavia, é difícil afirmar que estes municípios possuem capacidade técnica e administrativa para

aplicar e gerenciar a aplicação do instrumento, como na destinação adequada dos recursos oriundos, tornando-o simplesmente uma previsão legal e mostrando que sua magnitude é limitada em relação aos pequenos municípios que, normalmente, são horizontais, com pouco adensamento em larga escala.

Outro instrumento quantificado pela pesquisa são as operações urbanas consorciadas, existente em 391 dos pequenos municípios, sendo em 270 integrantes dos planos diretores e 121 como uma legislação específica. Este instrumento possui forte ligação com o citado anteriormente e também é limitadamente executado nos pequenos municípios.

Soma-se ainda o fato de que mesmo nas grandes cidades, as operações urbanas consorciadas possuem falhas, como Maricato e Ferreira abordam:

O fato é que essas operações urbanas nunca vingaram. Por falta de capacidade financeira do Estado? Por falta de interesse do mercado? Ou porque não se tentou uma concepção participativa com a realização de acordos e exigências de contrapartidas mais adequadas à iniciativa privada estabelecida nesses bairros? (MARICATO E FERREIRA, 2002, p. 44).
[...] Mas o que fica ainda mais evidente é que todas essas possibilidades, embora estejam de acordo com a lei, dependem de uma regulamentação municipal que as favoreça. Mais uma vez, fica clara a importância que passará a ter a mobilização política da sociedade civil no momento da elaboração dos Planos Diretores Municipais e das leis complementares, que poderão incluir possibilidades do tipo, ou simplesmente “esquece-las” (MARICATO E FERREIRA, 2002, pg. 45).

Nas pequenas cidades, as desigualdades sociais se fazem presentes de maneira camuflada em razão das disparidades socioeconômicas, culturais e espaciais serem atenuadas pelo baixo contingente populacional. Com isso, pode-se afirmar que as reivindicações das massas perdem força nessas localidades, fazendo com que a exclusão seja um processo que ocorre em todas as escalas da vida social, porém com dinâmica disfarçada pela proximidade dos indivíduos.

É indispensável que sejam buscadas soluções reais e efetivas de planejamento urbano para os problemas existentes, uma vez que a simples elaboração de normas não garante sua consolidação.

A necessidade de uma fundamentação teórica mais sólida é perceptível, visto que os problemas enfrentados são cada vez mais complexos. Talvez um maior diálogo com as áreas afetadas seja o primeiro passo para encontrar soluções efetivas. É preciso também fomentar a precária cultura de participação através da criação de mecanismos que permitam a participação efetiva da população nas decisões que afetam seu dia a dia.

Os PDMs que não dialogam nem com a população, nem com a administração municipal provavelmente possuirão menor efetividade. Essa é uma constatação e também um alerta para os planejadores e gestores urbanos. A participação popular é essencial para o sucesso de qualquer plano e sem ela, é grande o risco de fracasso, é fundamental que haja diálogo entre os gestores municipais e os cidadãos, pois somente assim poderão ser encontradas soluções sustentáveis, de modo que os planos não sejam deixados de lado, como abordado por Maricato (1998):

Os planos tecnocráticos, resultado de um saber especializado que vem de fora do município, que ignora a opinião da população e não pouco frequentemente, dos quadros técnicos que compõe a própria administração municipal, acabam se tornando planos utópicos, inábeis e sem utilidade... (MARICATO, 1998, p.36).

Um ponto comum, observado em relação aos pequenos municípios, é a ausência de informações sobre a existência de PDMs que abarquem uma interação da sede municipal com seus distritos e povoados. Mesmo que o EC possua tais diretrizes, é usual verificar no banco de experiências do extinto Ministério das Cidades instrumentos urbanísticos que não englobam o planejamento e gestão urbana em escala municipal, isto é, do que está localizado fora da sede.

Contudo Carranza (2015) afirma que é essencial a inclusão de todo território municipal nos planos diretores já que a maioria dos pequenos municípios brasileiros estão vinculados a atividades econômicas do setor primário, seja na agropecuária ou extrativismo, uma vez que é significativa a presença da população na área rural.

Ainda comparando e exemplificando a reprodução de ações nas pequenas e grandes cidades, nota-se a demarcação de zonas industriais como estratégia de desenvolvimento econômico e geração de empregos. No entanto, as pequenas cidades muitas vezes ignoram essa possibilidade, ignorando os pequenos empresários e produtores locais, aguardando a injeção de capital externo que normalmente não serão utilizados por conta de o município não possuir infraestrutura e suporte a um setor industrial.

Outro exemplo recorrente diz respeito às expectativas geradas pela população destas localidades em relação ao turismo, que pode ser uma alternativa para o fomento do desenvolvimento municipal, mas desde que sua implantação possua planejamento para que isso ocorra de maneira sustentável ao longo do tempo.

Segundo Carranza (2015), são constantes os obstáculos encontrados pelas pequenas cidades para exercer sua função perante a rede de cidades. Mesmo com a

atual inserção tecnológica, por intermédio dos meios de telecomunicações que possibilitam a diminuição das distâncias virtuais até os grandes centros, o que se percebe é que a distância real é concreta, denotando uma hierarquia operante que faz com que as pequenas cidades permaneçam dependentes das cidades maiores, principalmente pela demanda de serviços de saúde complexos, de educação especializada e de prestação de serviços específicos.

Ademais, a pauta da reforma urbana nos pequenos municípios ainda não é unanimidade entre população e gestores, que se comprometem em cumprir somente a formalidade legal. Existe ainda a ausência de capacitação técnica dos servidores públicos e, paralelamente, ocorre a centralização de informações em funcionários que geralmente possuem cargos com vínculos políticos, o que acaba inviabilizando a execução adequada dos planos diretores (CARRANZA, 2015, p.28).

Soma-se a isso, a dificuldade de viabilizar financeiramente os planos diretores, especialmente pela incapacidade técnica, pela exclusão do orçamento municipal ou desconhecimento dos meios financiadores de tais políticas (CARRANZA, 2015, p.28).

Com isso é fundamental fomentar o debate acerca do marco regulador que é o EC para que seja possível reavaliar a função do plano diretor como instrumento urbanístico elementar em especial para os municípios de pequeno porte.

4. APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE EM ANTÔNIO PRADO DE MINAS

O EC oferece uma gama de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para implementação pelos municípios que buscam ordenar/desenvolver seu território, por meio de estratégias para elaboração do Plano Diretor, onde a seleção dos instrumentos condizentes com a realidade do município favorece o alcance das metas de planejamento urbano.

Os instrumentos do Estatuto atrelados à indução do desenvolvimento urbano são classificados como urbanísticos (tributários), jurídicos de regularização fundiária e de democratização da gestão urbana (administrativos e políticos) (Tabela 07).

Tabela 7: Instrumentos do EC e sua natureza.

Instrumentos urbanísticos	Instrumentos jurídicos de regularização fundiária	Instrumentos de democratização da gestão urbana
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	Zonas especiais de interesse social	Estudo de impacto de vizinhança
IPTU Progressivo no tempo	Usucapião especial de imóvel urbano	Conselhos – sistemas de gestão democrática da política urbana
Desapropriação com pagamento em títulos	Concessão de uso especial para fins de moradia	
Consórcio imobiliário	Concessão de direito real do uso	
Outorga onerosa do direito de construir		
Transferência do direito de construir		
Operações urbanas consorciadas		
Direito de preempção		
Direito de superfície		

Elaboração: autor, 2022. Fonte: Confederação Nacional de Municípios – CNM. Planos Diretores para Municípios de pequeno porte: limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, 2015.

Este trabalho avaliará os principais instrumentos que podem ser adotados pelas pequenas cidades, apoiado no que a CNM considera serem os problemas territoriais mais evidentes neste tipo de localidades, como a irregularidade fundiária, os problemas rurais e urbanos e a ausência de equipamentos públicos. Apoiar-se também no próprio documento da CNM intitulado “Planos Diretores para municípios de pequeno porte: limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do

Estatuto da Cidade” e na análise realizada por Bernardy (2013) sobre a aplicabilidade dos instrumentos do EC em municípios de pequeno porte.

A implementação dos instrumentos do EC pode possibilitar a dinamização do desenvolvimento das pequenas cidades, tendo em vista que está diretamente ligada à organização do solo, melhoria dos investimentos públicos, por meio da viabilidade de parcerias entre Poder Executivo, investidores, empreendedores e sociedade, além de abertura para a canalização de recursos externos, com base na organização interna do território (BERNARDY, 2013).

Embora as pequenas cidades apresentem dificuldades estruturais relacionadas à aplicação dos instrumentos do EC, este trabalho identifica, por meio da matriz de Bernardy, acompanhado de explicações técnicas, o grau de dificuldade para aplicação de tais instrumentos, seja em razão da complexibilidade de identificar as demandas dos pequenos municípios ou pelas características da administração pública nestas localidades.

Vale ressaltar que a bibliografia referente à aplicação e aos efeitos provenientes da utilização dos instrumentos da Lei 10.257/2001 nos pequenos municípios é escassa, ou seja, tais instrumentos, em suma, necessitam ser adaptados à realidade destes municípios (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2015).

Deste modo, para considerar a aplicabilidade de utilização de cada instrumento utilizou-se uma adaptação da matriz metodológica de Bernardy (2013) que analisa a natureza, magnitude, temporalidade, duração e abrangência de cada instrumento, onde:

- Natureza: característica do instrumento quanto ao seu resultado, para um ou mais fatores do município, sendo tributário, financeiro, jurídico, administrativo e político.
- Magnitude: característica do instrumento relacionada ao porte ou grandeza da intervenção no ambiente urbano, podendo ser pequena, média ou grande.
- Temporalidade: é o espaço de tempo em que o instrumento gera resultados, no contexto social e econômico, sendo expresso em curto, médio ou longo prazo.
- Duração: característica do instrumento que traduz a sua temporalidade no ambiente urbano, podendo ser contínuo ou descontínuo.
- Abrangência: é a extensão de ocorrência do impacto do instrumento, considerando as áreas de influência, sendo direta ou indireta.
- Sinergia: associação do impacto em análise com outros instrumentos do Estatuto da Cidade, podendo ser sim ou não.

- Aplicabilidade: está relacionada à possibilidade de emprego do instrumento nos pequenos municípios, sendo aplicável e de difícil aplicação (BERNARDY, 2013, p. 20).

Tabela 8: Matriz dos Instrumentos do Estatuto da Cidade

Instrumento EC Antônio Prado de Minas	Natureza					Magnitude			Temporalidade			Duração		Abrangência		Sinergia		Aplicabilidade	
	Tributária	Financeira	Jurídica	Administrativa	Política	Pequena	Média	Grande	Curto Prazo	Médio Prazo	Longo prazo	Contínua	Descontínua	Direta	Indireta	Sim	Não	Aplicável	Difícil aplicação
Grandeza	1	2	3	4	5	1	2	3	1	2	3	1	2	1	2	1	2	1	2

Fonte: BERNARDY (2013). Elaboração do autor.

São notórios os obstáculos na estrutura organizacional das pequenas cidades, em especial Antônio Prado de Minas, área deste estudo, para a aplicação de tais instrumentos, de modo que seja necessária uma análise individualizada e específica para cada situação.

Bernardy (2013, p.21) afirma que entre as principais dificuldades para implementação dos instrumentos, encontram-se: a ineficiência técnica, que poderia ser solucionada por meio da atuação de consórcios municipais; a incompreensão do potencial dos instrumentos do EC que podem proporcionar investimentos em diversos setores e, conseqüentemente, melhoria na qualidade de vida; a ausência de vontade política (esfera do planejamento) causada especialmente pela orientação das políticas públicas, focadas na assistência das necessidades mais básicas da população (saúde e educação).

Neste trabalho, analisar-se-ão os instrumentos do EC cuja implementação se encontra diretamente vinculada à ação do poder público municipal (BERNARDY, 2013, p.22). Tais instrumentos são:

- parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- IPTU progressivo no tempo;
- desapropriação com pagamento em títulos;
- outorga onerosa do direito de construir;
- transferência do direito de construir;
- consórcio imobiliário.
- operações urbanas consorciadas;

h) direito de preempção.

A perspectiva referente à definição, requisitos, objetivos e análises técnicas tocante aos pequenos municípios são fundamentadas consubstancialmente nas disposições da Lei nº 10.257/2001. Deste modo, tais instrumentos serão analisados de maneira sequencial, obedecendo a ordem da citada legislação, exclusivamente para os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano que abrangem a participação direta da gestão pública municipal.

Compreende-se que existem outros instrumentos que necessitam ser examinados a depender da realidade territorial do município, entretanto a delimitação da pesquisa é necessária para que se atentem aos principais instrumentos passíveis de aplicação nos pequenos municípios e ao disposto no Art. 42 da Lei 10.257/2001. Além disso, este trabalho se apropria da análise realizada por Bernardy (2013) e também pelo Confederação Nacional de Municípios (2015), os quais se limitaram a esses instrumentos.

1. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC Art. 5º e 6º)

“O primeiro instrumento diz respeito ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, estando vinculado à otimização das redes de infraestrutura e serviços urbanos, portanto diretamente aos custos públicos para a instalação e manutenção da cidade. O objetivo deste instrumento é o combate da especulação imobiliária, dos vazios urbanos, da horizontalização da ocupação urbana, portanto do combate das baixas densidades urbanas” (BERNARDY, 2013, p.22).

Este instrumento está focado em barrar processos de especulação imobiliário a partir da exigência de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, de acordo com a sua função social. O Plano Diretor tem a incumbência de indicar as áreas urbanas que são passíveis de ações coercivas do Poder Público, além de detalhar os parâmetros de uso e ocupação do solo, apresentar critérios específicos, procedimentos e prazos para cumprimento da obrigação de edificar, parcelar ou utilizar a propriedade urbana, para que os imóveis urbanos localizados nestas regiões tenham real papel social. Preza-se que seja aplicado em áreas com maior oferta de infraestrutura.

Como exemplo, cita-se a existência de regiões do município de APM com maior densidade populacional, entretanto com pouca infraestrutura urbana e imóveis em estado de conservação precário. Já em outras regiões do município notam-se

terrenos e imóveis com boa localização e infraestrutura, contudo vagos, não utilizados ou subutilizados.

A implementação do PEUC em pequenas cidades exige uma adequação estrutural técnica e administrativa da gestão municipal, pois é essencial a normatização dos parâmetros para definição dos imóveis classificados como não edificadas, não utilizados e subutilizados, assim como a demarcação das áreas para execução do instrumento em concordância ao conteúdo mínimo determinado no Plano Diretor (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2015, p.28).

Desta forma entende-se que para aplicar este instrumento, a prefeitura das pequenas cidades deve estruturar os setores de administração e de planejamento urbano para que seja possível efetuar os procedimentos referentes aos métodos empregados para notificação dos proprietários, dos meios para enfrentar possíveis recursos, definir e inspecionar prazos para protocolamento e análise de projetos e fiscalizar o cumprimento das ações propostas nos projetos (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2015, p.28).

O PEUC se relaciona com o instrumento Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, tendo em vista que se o proprietário não cumprir as determinações para utilização do terreno após o prazo acordado, pode ser estabelecida a aplicação do IPTU progressivo no tempo.

A legislação municipal deve determinar o prazo mínimo conforme o disposto no EC, isto é, pelo período mínimo um ano, contudo, o Município possui competência legal para verificar se é preciso ampliar o período do prazo mínimo. Se no período de 5 anos o proprietário não cumprir a determinação de parcelamento, edificação ou utilização (PEUC), o Poder Público Municipal poderá proceder ainda com a desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Entretanto a eficácia e a articulação dos instrumentos PEUC + IPTU Progressivo + Desapropriação com pagamentos em títulos é de complexa aplicação nos pequenos Municípios, por conta da exigência de uma área permanente de gestão e monitoramento pelo poder público local (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2015, p.30).

A urbanização e edificação compulsória se configura como um instrumento de complexa implantação pelas pequenas cidades pois exige a instalação de um sistema de cadastro imobiliário que seja constantemente atualizado, viabilizando o monitoramento dos imóveis e sua ocupação. Como pautado na análise sobre a gestão

do município de APM, uma das dificuldades com relação ao planejamento do território é a ausência de uma planta cadastral dos imóveis e lotes, logo esse seria um empecilho para a aplicação dos instrumentos em questão.

O instrumento propõe medidas de cunho administrativo e embasamento jurídico, logo tendem a possuir impactos políticos consideráveis no município de Antônio Prado de Minas, principalmente por ser uma gestão que mantém contato direto com a população, podendo causar indisposição com o proprietário taxado. A magnitude de sua aplicabilidade pode ser considerada pequena, pois, não tende a proporcionar intervenções diretas de grande porte no ambiente urbano. Sua temporalidade é definida como de curto prazo, isto é, de dois anos, como disposto no § 4º do Art 5º da Lei 10257/2001. Possui abrangência direta, levando em consideração que afeta diretamente as áreas urbanas de influência.

Para que seja aplicável em APM precisa-se fazer uma análise profunda sobre a subutilização dos imóveis da cidade, a justificativa dos proprietários. Além disso, é preciso que tenha uma sinergia com as diretrizes do plano com cada região do município, principalmente se o plano estiver aliado a gestão do turismo. Para tanto deverão ser mapeadas no macrozoneamento as áreas passíveis de aplicação do instrumento, assim como deverá promover a capacitação dos funcionários responsáveis pelo setor de cadastro imobiliário para que o instrumento seja aplicado de maneira eficaz e os imóveis cumpram sua função social.

Tabela 9: Matriz do PEUC em Antônio Prado de Minas.

Características	Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	Grandeza
Natureza	Jurídica, administrativa e política	3,4 e 5
Magnitude	Pequena	1
Temporalidade	Curto Prazo	1
Duração	Contínua	1
Abrangência	Direta	1
Sinergia	Sim	1
Aplicabilidade	Difícil aplicação	

Fonte: Elaboração do autor, 2022, a partir de Bernardy, 2013.

2. Do IPTU progressivo no tempo (Art. 7º)

O IPTU progressivo no tempo representa o aumento do valor do IPTU cobrado de um imóvel, como penalidade pelo não cumprimento das condições e prazos previstos para o parcelamento, edificação e utilização compulsória (PEUC).

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo, com alíquota progressiva de até cinco anos, está centrada na perspectiva de desestimular a ociosidade de áreas urbanas que acarretem prejuízos à população. A sua natureza pode ser fiscal, em razão do valor do imóvel ou da sua localização, ou extrafiscal, para motivar o uso adequado, conforme o plano diretor, visando a atender à função social da propriedade.

Neste instrumento, o valor da alíquota é estabelecido por legislação municipal específica e deverá respeitar o máximo de 15% sobre o valor do imóvel. Caso o proprietário não cumpra as determinações legais, o poder Executivo municipal pode manter a alíquota máxima, até o cumprimento da legislação. Finalmente, ressalta-se que a função deste instrumento não é o aumento de receitas municipais, mas o cumprimento da função social da propriedade urbana (BERNARDY, 2013, p.23-24).

Assim como na implementação do PEUC em pequenos municípios a implantação do IPTU progressivo no tempo exige uma adequação estrutural técnica e administrativa da gestão municipal, para monitorar o descumprimento dos prazos determinados pela PEUC, e definir as alíquotas progressivas, majoradas anualmente.

Integrante da denominada tríade de instrumentos, possui sinergia principalmente com o PEUC e a desapropriação com pagamento em títulos, visto que o não cumprimento do PEUC pode ocasionar aplicação do IPTU progressivo no tempo e o não cumprimento do IPTU progressivo no tempo pode possibilitar a aplicação da desapropriação com pagamento em títulos.

A instauração do instrumento exige esforços da administração pública das pequenas cidades especialmente por conta de seu impacto político no local, considerando a proximidade dos gestores políticos com os cidadãos, causando complexidade nas decisões políticas. Observa-se também a manifestação de impactos jurídicos, administrativos e tributários, mesmo não sendo o objetivo central do instrumento (BERNARDY, 2013, p.24). É fundamental capacitar os servidores para que seja possível manter o cadastro imobiliário, monitorar e aplicar as sanções do instrumento sem que haja simplesmente um aumento de receitas.

Porém, apesar das dificuldades de implementação, considera-se o IPTU progressivo no tempo um instrumento aplicável em Antônio Prado de Minas principalmente para estimular os proprietários a utilizarem ou edificarem seus imóveis, aumentando a oferta de imóveis para venda, locação ou para fins de habitação social. É um instrumento que pode contribuir com a adequação do município em centro

turístico, sendo direcionadas pelo plano diretor áreas de interesse cultural e ambiental voltada para o turismo. Porém, é necessário entender a situação socioeconômica do proprietário, tendo em vista que a população de APM é majoritariamente classe média-baixa e baixa. Esse instrumento pode ser benéfico em edificações subutilizadas de propriedade fruto de herança, por exemplo.

A magnitude do impacto deste instrumento é média, pois uma possível majoração na alíquota do IPTU tem poder de intervenção no ambiente urbano. O instrumento pode ser estruturado como de médio e longo prazo (5 anos), e a duração pode ser progressiva e contínua, a abrangência é direta e possui sinergia, pois se posiciona em fase intermediária entre outros instrumentos.

Tabela 10: Matriz do IPTU progressivo no tempo em Antônio Prado de Minas.

Características	IPTU progressivo no tempo	Grandeza
Natureza	Tributária, Jurídica, Administrativa e Política	1, 3, 4 e 5
Magnitude	Média	2
Temporalidade	Médio e longo prazo	2 e 3
Duração	Contínua	1
Abrangência	Direta	1
Sinergia	Sim	1
Aplicabilidade	Difícil aplicação	

Fonte: Elaboração do autor, 2022, a partir de Bernardy, 2013.

3. Da desapropriação com pagamento em títulos (Art. 8º)

Segundo o Art. 8º do EC, decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Assim como no PEUC e no IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos tem o objetivo de desestimular a ociosidade de áreas urbanas que proporcionem prejuízos à coletividade. É um instrumento capaz de promover a reforma urbana e proporcionar o cumprimento da função social da propriedade, e, portanto, merece um tratamento especial.

Com base no artigo 8º do Estatuto da Cidade, o instrumento poderá ser aplicado pelo Poder Público Municipal após o prazo de cinco anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo sem que o proprietário tenha realizado o parcelamento, edificação ou utilização do imóvel, conforme as instruções do PDM. A desapropriação

é executada mediante uma indenização com pagamento via títulos da dívida pública, por meio de títulos da dívida pública, aprovada previamente pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, e considerando o valor real do imóvel e os juros legais.

Para aplicação deste instrumento, o poder Público do município, necessita garantir o aproveitamento apropriado do imóvel, no prazo máximo de cinco anos, conforme as diretrizes do PDM, a partir da incorporação do referido imóvel. O plano pode convencionar ainda que o aproveitamento do imóvel poderá ser realizado pelo poder público ou concessão a terceiros, essa por meio de processo licitatório, de forma que permaneçam mantidas as determinações de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel.

Considera-se que este instrumento se configura como de difícil aplicabilidade em Antônio Prado de Minas, por conta da exigência de clareza nas fases anteriores. Insere-se ainda a dependência de anuência de um órgão externo (Senado Federal) ao município e pelo período de efetivação que ultrapassa um mandato político, fator que dificulta a sua aplicação. Além disso, deve-se considerar a condição de utilização do imóvel tendo em vista os poucos recursos das prefeituras de pequenos municípios, o que coloca em risco a gestão do prefeito da situação, já que esse pode incorrer a improbidade fiscal.

A sua duração é descontínua, portanto, assistemática, a abrangência indireta e existe sinergia com os demais instrumentos.

Tabela 11: Matriz da desapropriação com pagamento em títulos em Antônio Prado de Minas.

Características	Desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública	Grandeza
Natureza	Jurídica, Administrativa e Política	3, 4 e 5
Magnitude	Média	2
Temporalidade	Longo prazo	3
Duração	Descontínua	2
Abrangência	Indireta	2
Sinergia	Sim	1
Aplicabilidade	Difícil aplicação	

Fonte: Elaboração do autor, 2022, a partir de Bernardy, 2013.

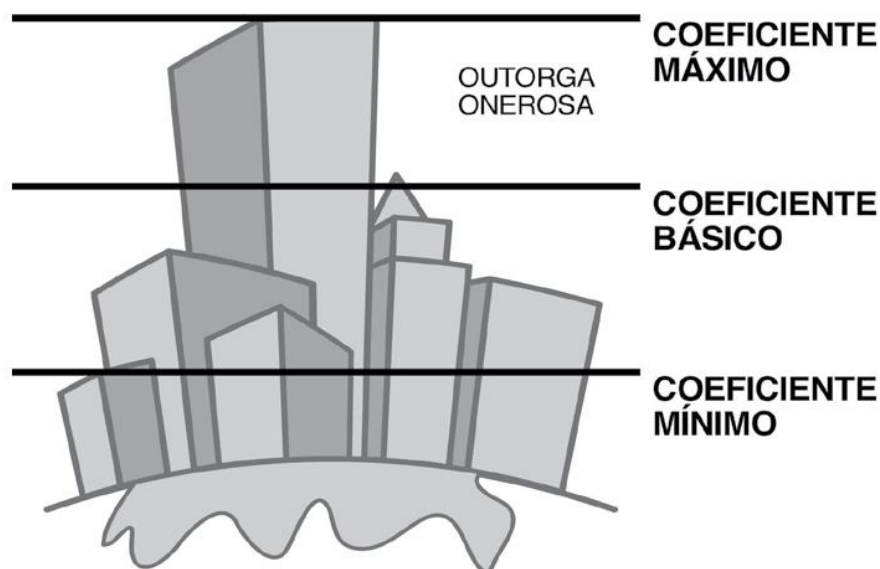
4. Outorga onerosa do direito de construir (Art. 28 a 31)

Também conhecida como solo criado, a aplicação da OODC acontece quando o PDM determina em quais áreas o direito de construir poderá ser realizado acima do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido, e os limites máximos a serem atingidos, ou ainda possibilitar a alteração de uso do solo, tudo isso mediante contrapartida pelo favorecido. Segundo o Art. 28 do EC, o plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado.

Para isso, diversos fatores devem ser considerados, como o adensamento urbano, coeficientes de ventilação e iluminação, suporte da infraestrutura local e outras variáveis previstas no PDM e nas leis complementares.

A possibilidade de exercer o direito de construir acima do estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico aumenta a densidade construtiva. Dessa forma, compete ao PDM determinar as áreas e as formas de contrapartida dos direitos adicionais e as autorizações. A regulamentação da OODC depende da capacidade de infraestrutura instalada ou prevista nessas áreas. A definição dos limites máximos de aproveitamento dos terrenos urbanos deve ocorrer sempre com base nos critérios de infraestrutura, isto é, somente as áreas dotadas de infraestrutura, ou com previsão para implantação desta, serão passíveis da atribuição da OODC.

Figura 14: Outorga onerosa do direito de construir.



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios, 2015.

Segundo Bernardy (2013, p.26) o objetivo primordial do instrumento é a distribuição dos ônus e bônus do desenvolvimento urbano, assim como a recuperação

da valorização urbana dos imóveis, possibilitando ainda a constituição de um fundo municipal de desenvolvimento urbano e utilizar os investimentos em benefício da comunidade. Ou seja, por meio da OODC, a municipalidade “cobra” pelo uso adicional do solo urbano estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico, de forma que os recursos adquiridos sejam reinvestidos na própria cidade, em infraestrutura e equipamentos para a coletividade.

Este instrumento pode ser utilizado para incorporar ações de regularização fundiária de interesse social (REURB-S) e demais ações como a proteção do patrimônio histórico e ambiental, financiar a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, assim como para a construção de espaços públicos de lazer, habitação de interesse social e áreas verdes.

Inicialmente para a implantação da OODC, o PDM deve estabelecer o coeficiente de aproveitamento básico e as macrozonas onde se pretende intervir, verificando por exemplo quais áreas se deve intensificar, restringir ou preservar a urbanização, seja com usos residenciais, ou atividades econômicas. Assim poderão ser demarcadas as áreas aptas para receber um potencial superior ao coeficiente ou densidade básicos. Serão estabelecidos também “estoques de área adicional”, isto é, a quantidade total de metros quadrados que poderão ser vendidos, discriminados por áreas da cidade e por seus usos, com base na pretensão de ocupação apontada pela política urbana, prevendo um estoque de área adicional maior para regiões em que se planeja estimular a ocupação e o uso; e estoques menores para áreas onde o intuito é o oposto.

O PDM com auxílio de leis complementares específicas deve estabelecer além do coeficiente básico, os limites máximos para a outorga onerosa, com a previsão de isenção de pagamento da OODC para estimular usos como, por exemplo, as habitações de interesse social, ou equipamentos culturais ou de saúde para áreas onde há carência destes espaços ou equipamentos. E por fim estabelecer de maneira clara e transparente o valor de venda de potencial a ser adotado, para que posteriormente não exista margem para negociações caso a caso.

É importante ainda que o poder público municipal não permita a alteração do uso do solo por meio do cadastramento de novos lotes urbanos, em desacordo com sua função, sem que haja a proposta de projetos de urbanização para que essas áreas tenham previsão de possuir função urbanística e, portanto, possuam função social. É inferido também que a contrapartida para a aplicação da ONALT pode ser financeira,

ou pode ser determinada por meio da participação do beneficiário na implantação da infraestrutura e equipamentos para uso coletivo, previamente definidos no PDM (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2015, p.35).

Possui relação principalmente com o instrumento Direito de Superfície, visto que são dois os princípios que fundamentam a venda ou transferência do direito de construir: o direito de superfície (ou separação do direito de propriedade do direito de construir) e a função social da propriedade.

As pequenas cidades apresentam diversas limitações para a aplicação da OODC, principalmente em razão da baixa dinâmica do mercado imobiliário, fator que torna menos efetiva a determinação de mecanismos de comercialização dos potenciais construtivos.

Contudo, é um instrumento aplicável em Antônio Prado de Minas principalmente nas áreas com caracterização comercial e nas possíveis áreas de expansão urbana, assim como para utilização da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (ONALT) com objetivo de alterar do uso do solo de rural para urbano, por meio de compensações para abrigar as atividades, os usos e ocupações do solo urbano, de maneira integral ou parcial. Em Antônio Prado de Minas existem áreas passíveis desta alteração do solo, visto que estão localizadas fora do perímetro urbano e apresentam infraestrutura para abrigar novas atividades, e também há, nas pequenas cidades em geral, uma crescente produção de loteamentos que acabam por expandir o tecido urbano.

Ademais sua aplicabilidade em Antônio Prado de Minas decorre de sua natureza financeira, jurídica, administrativa e política. Sua magnitude, não é expressiva, por conta das características locais (por apresentar basicamente edificações horizontais). Este instrumento poderia ser aplicado (temporalidade) de forma escalonada e contínua, a abrangência é indireta e existe sinergia com os demais instrumentos (BERNARDY, 2013, p.26-27).

Tabela 12: Matriz da outorga onerosa do direito de construir em Antônio Prado de Minas.

Características	Outorga onerosa do direito de construir	Grandeza
Natureza	Financeira, Jurídica, Administrativa e Política	2, 3, 4 e 5
Magnitude	Pequena	1
Temporalidade	Curto, médio e longo prazo	1, 2 e 3

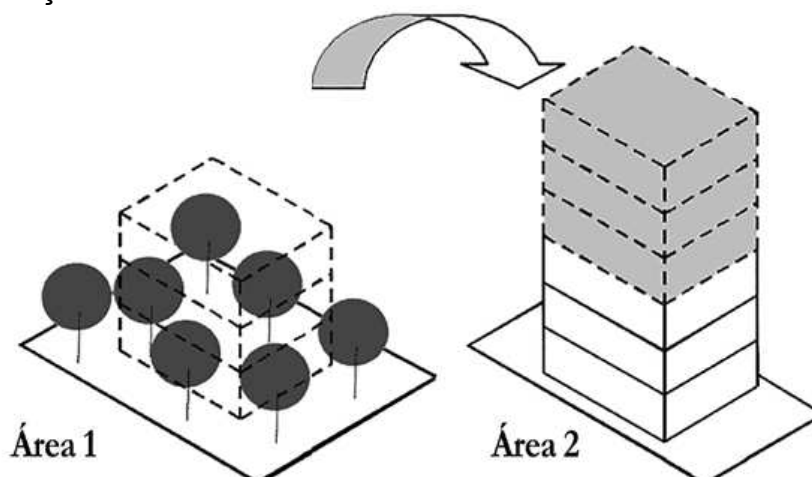
Duração	Contínua	1
Abrangência	Indireta	2
Sinergia	Sim	1
Aplicabilidade	Aplicável	

Fonte: Elaboração do autor, 2022, a partir de Bernardy, 2013.

5. Transferência do direito de construir (Art. 35)

O instrumento de transferência do direito de construir poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, público ou privado, a exercer em outro lugar, ou alienar mediante escritura pública o direito de construir previsto no Plano Diretor. Aplica-se quando o imóvel for adequado para a instituição de equipamento público e comunitário, preservação histórica e arquitetônica, ambiental, regularização fundiária ou para a habitação de interesse social (BERNARDY, 2013, p.27).

Figura 15: Aplicação TDC.



Fonte: Saboya, 2006.

Para utilização da TDC, é necessário que conste no PDM a definição das áreas nas quais os proprietários podem transferir o potencial construtivo e das áreas aptas a receber tal potencial. Assim como as condições de transferência necessitam ser claramente estabelecidas e vinculadas aos objetivos e diretrizes mais amplas do plano.

Segundo Saboya (2006), os parâmetros de transferência necessitam ser implementados considerando o valor dos imóveis tanto o de origem quanto o receptor da área adicional. Para isso, devem ser definidos os índices de equivalência entre as diversas regiões da cidade, para minimizar deturpações e impedir a possibilidade de transferência de potencial dos setores mais baratos da cidade para setores mais valorizados.

Por se tratar de uma transação entre agentes privados, é essencial a intervenção do poder público para catalogar a perda do potencial do imóvel que

realizou a transferência e o aumento do potencial do imóvel receptor. Outra exigência é a elaboração de planos de preservação, para que o propósito do imóvel seja realmente executado, visto que a transferência será concedida apenas se o proprietário do imóvel participar de algum programa de preservação elaborado em conjunto com o poder público.

Saboya (2006) faz um importante ressalva acerca da TDC e sua relação com o instrumento OODC, visto que esse último também aborda o exercício de índices construtivos acima do coeficiente de aproveitamento básico, fato que pode causar um conflito entre eles em virtude de uma má administração.

Entende-se que um proprietário interessado em construir até o coeficiente de aproveitamento máximo poderia comprar o índice por meio da TDC, ou via OODC. Assim, as diretrizes de mercado estabeleceriam os valores para a transferência, enquanto o poder público regularia os valores da OODC dependendo das condições.

Se perceber que a especulação com a transferência está alta, pode reduzir os preços e forçar um alívio. Se perceber, por outro lado, que as transferências estão correndo bem, pode aumentar o preço da outorga porque, assim, consegue aliviar a pressão imobiliária de áreas que têm essa necessidade (SABOYA, 2006, acesso em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/07.074/338>).

Este instrumento se configura como aplicável para alguns casos específicos, como para possibilitar a implantação de equipamentos urbanos para a comunidade, preservar e recompor áreas de interesse social, ambiental ou histórico, e também para implementação de programas de regularização fundiária. No caso de Antônio Prado de Minas, é interessante que esse instrumento tenha foco na questão ambiental, tendo em vista o potencial turístico do município a partir de sua inclusão no circuito da Serra do Brigadeiro.

Sua natureza é jurídica, administrativa e política. Pode ser aplicado de forma escalonada, de acordo com as demandas municipais, é descontínuo, portanto, pontual e sua abrangência é indireta e pode convergir com os demais instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.

Tabela 13: Matriz da transferência do direito de construir em Antônio Prado de Minas.

Características	Transferência do direito de construir	Grandeza
Natureza	Jurídica, Administrativa e Política	3, 4 e 5
Magnitude	Pequena	1

Temporalidade	Médio e longo prazo	2 e 3
Duração	Descontínua	2
Abrangência	Indireta	2
Sinergia	Sim	1
Aplicabilidade	Aplicável	

Fonte: Elaboração do autor, 2022, a partir de Bernardy, 2013.

6. Consórcio imobiliário (Art. 46)

Segundo o § 1º do artigo 46, consórcio imobiliário é um instrumento que viabiliza a parceria entre o poder público e os agentes privados com intuito de realizar projetos de urbanização em regiões com déficit de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos e possuam imóveis urbanos não utilizados e/ou subutilizados.

O consórcio imobiliário é um instrumento que visa viabilizar os planos de urbanização ou edificação, onde o proprietário fornece seu imóvel ao Poder Público municipal e, após a execução das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

O poder público municipal deve regulamentar os objetivos, critérios e diretrizes do Consórcio Imobiliário por meio da lei do PDM para que sejam definidas e viabilizadas as condições financeiras para o devido aproveitamento do imóvel que não cumpre com a sua função social. Tal regulamentação junto ao PDM é de que a utilização do imóvel urbano observe as estratégias da política urbana e obedeça ao fundamento da função social da propriedade.

O Consórcio imobiliário deve ser executado por meio de um contrato entre a Gestão Pública e o proprietário, indicando as disposições para a transferência do imóvel para Poder Público, as determinações para a execução das obras, e os meios de pagamento ao proprietário mediante o recebimento de unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas. O pagamento por meio da entrega de unidades imobiliárias ou edificadas obedecerá a imposição determinada ao proprietário. Se sua obrigação for de parcelar o imóvel urbano, irá receber lotes urbanizados dotados de infraestrutura, já se sua obrigação for de utilizar ou edificar, irá receber unidades edificadas como forma de pagamento.

O consórcio imobiliário é um instrumento interessante de ser aplicado em Antônio Prado de Minas, por conta da necessidade de elaboração de programas de habitação social e pela existência de imóveis que podem ser considerados subutilizados ou não utilizados. Percebe-se a dificuldade dos proprietários em edificar, parcelar ou utilizar tais imóveis por conta da ausência de recursos financeiros. É

extremamente difícil conseguir financiamento junto as instituições financeiras para este fim, seja porque em muitos casos os imóveis não possuem registro geral de imóveis ou pela dificuldade da população em comprovar renda compatível com o financiamento. O programa de regularização fundiária instaurado em Antônio Prado de Minas de forma embrionária e que ainda carece de estudos, está conseguindo erradicar o primeiro problema citado.

O instrumento se constitui como de natureza jurídica, administrativa, sua magnitude é pequena, a temporalidade é de curto prazo, a duração é descontínua, a abrangência é direta, pois modifica o entorno próximo e possui relação ou sinergia com os demais instrumentos (BERNARDY, 2013, p.29).

Tabela 14: Matriz do consórcio imobiliário em Antônio Prado de Minas.

Características	Consórcio imobiliário	Grandeza
Natureza	Jurídica e Administrativa	3 e 4
Magnitude	Pequena	1
Temporalidade	Curto Prazo	1
Duração	Descontínua	2
Abrangência	Direta	1
Sinergia	Sim	1
Aplicabilidade	Aplicável	

Fonte: Elaboração do autor, 2022, a partir de Bernardy, 2013.

7. Operações urbanas consorciadas (Art. 32 a 34)

Segundo o Estatuto da Cidade, a Operação Urbana Consorciada (OUC) é um plano específico para determinada área do território que engloba um conjunto de intervenções e diretrizes coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação de moradores, investidores privados, proprietários e usuários permanentes, com a finalidade de possibilitar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Tais operações abarcam simultaneamente: o redesenho desta área, envolvendo seu espaço público bem como o privado; a combinação entre investimentos públicos e privados para sua execução e alteração dos direitos de uso do solo e obrigações de urbanização. Configura-se assim como um instrumento de implementação de projetos urbanos e não meramente uma atividade de controle urbano para determinado setor da cidade.

Segundo Saboya (2008) refere-se a um plano urbanístico em escala quase local, onde podem ser utilizadas diretrizes de difícil definição nos planos mais genéricos como: altura das edificações, relações entre espaço público e privado, reordenamento da estrutura fundiária. Desse modo, essas operações urbanas

apresentam um alto potencial de qualificação espacial para as cidades, visto que possibilitam tratamento com maior nível de detalhamento que no Plano Diretor.

A OUC possibilita o adensamento edilício em regiões dotadas de infraestrutura por meio da alteração dos critérios de uso e ocupação do solo vigentes, valorizando a rentabilidade dos empreendimentos. Essa valorização imobiliária adicional é captada pelo poder público através do pagamento de contrapartidas como a venda de CEPAC's¹⁴, assim, a gestão pública potencializa sua capacidade de investimento e possibilita a execução de projetos estratégicos em necessários ao desenvolvimento da cidade, conduzindo o recurso privado para ações de caráter social, ambiental e de infraestrutura em prol da coletividade.

É importante garantir que os benefícios obtidos pela aplicação das OUCs sejam distribuídos de forma justa pelos diversos atores da sociedade. Contudo, em diversas situações, é perceptível que os resultados das Operações Urbanas Consorciadas acabam por possibilitar a valorização e qualificação de áreas já privilegiadas, visto que a iniciativa privada se inclina a investir nas operações em regiões já atrativas sob a ótica do capital imobiliário.

Este instrumento tem como objetivo, possibilitar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, via outorga de benefícios construtivos e urbanísticos para atores privados. Tais contrapartidas conferidas pela iniciativa privada podem ser, entre outras, na forma de pagamento por Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) ou de Alteração de Uso (ONALT), obras públicas diretas e/ou na compra de Certificado de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs).

De qualquer forma, é fundamental salientar que os recursos obtidos com as contrapartidas das OUCs devem ser direcionados exclusivamente para a implantação daquela operação, conferindo ao empreendedor a garantia da concretização de investimentos urbanos no perímetro da OUC.

A implementação deste instrumento deve ser primeiramente resultado da estratégia determinada pelo PDM, de modo que sejam identificadas as áreas onde se

¹⁴ Títulos financeiros primeiro comercializados na bolsa de valores, em leilões públicos, e que podem posteriormente ser comercializados em mercados secundários antes de serem vinculados a um empreendimento específico. Os CEPACs vêm sendo defendidos como uma estratégia de financiamento antecipado das obras e de captura da valorização imobiliária derivada dos projetos (MCidades, 2017). Por outro lado, também vêm sendo criticados por relacionar o desenvolvimento urbano ao mercado financeiro.

pretende intervir bem como o que se quer alcançar com as operações. Para tanto, deve ser realizado um diagnóstico da área a partir de uma base de dados que considere no mínimo: infraestrutura existente; usos do solo atuais; evolução da população residente; histórico de licenças de uso concedidas e negadas na área; terrenos e imóveis vazios e/ou subutilizados; evolução dos preços de mercado dos terrenos e imóveis da área; mapeamento dos fluxos de circulação e população flutuante; equipamentos públicos e áreas verdes.

É necessário também o mapeamento dos agentes que podem ser envolvidos na operação, como: proprietários, iniciativa privada, população em geral, associações e órgãos públicos. A partir daí poderá ser calculada a capacidade de suporte das infraestruturas e dos equipamentos existentes.

Posteriormente para cada operação urbana consorciada, o Município editará lei específica que, baseada nas normas constantes do Plano Diretor, definirá a área para a aplicação do instrumento e os delineamentos adequados à realidade de cada caso, indicando:

- I – A demarcação da área de intervenção, com seus perímetros e limites;
- II – O programa elementar de uso e ocupação da área, com o novo desenho proposto para a área, suas atividades e distribuição;
- III – Elaboração de programa de atendimento econômico e social da população diretamente afetada pela operação, isto é, a destinação da população moradora e usuária da região afetada pela operação, com a criação de programas de moradia e atividades econômicas;
- IV – Finalidades da operação – definição precisa do produto final da operação;
- V – Estudo prévio de impacto de vizinhança;
- VI – Contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados;
- VII – Forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

A aplicabilidade deste instrumento em Antônio Prado de Minas deve ser refletida, principalmente pela dificuldade de encontrar investidores que se interessem por participar dessas operações em uma cidade com baixa dinâmica econômica e imobiliária. Contudo, entende-se que as operações urbanas são aplicáveis em Antônio Prado de Minas e devem estar previstas na elaboração do PDM e em lei específica não somente por se tratar de conteúdo obrigatório, regulamentado pelo Art. 42 do EC

em conjunto com a Resolução 34/2055 do Conselho Nacional das Cidades, mas também pela expectativa do município se desenvolver economicamente, principalmente por meio do avanço do ecoturismo, onde seria viável a aplicação das operações urbanas no sentido de promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais, valorização e proteção ambiental.

Este instrumento possui natureza jurídica, administrativa e política, sua magnitude é pequena, a temporalidade é de médio prazo, sua duração é descontínua, a abrangência direta e existe sinergia com os demais instrumentos aplicáveis as pequenas cidades.

Tabela 15: Matriz das operações urbanas consorciadas em Antônio Prado de Minas.

Características	Operações urbanas consorciadas	Grandeza
Natureza	Jurídica, Administrativa e Política	3, 4 e 5
Magnitude	Pequena	1
Temporalidade	Médio Prazo	2
Duração	Descontínua	2
Abrangência	Direta	1
Sinergia	Sim	1
Aplicabilidade	Aplicável	

Fonte: Elaboração do autor, 2022, a partir de Bernardy, 2013.

8. Do direito de preempção (Art. 25 a 27)

Segundo o Art. 25 do EC, o direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, pessoa física ou jurídica. O PD deverá apontar as áreas onde o Direito de Preempção pode incidir, bem como seus prazos de vigência.

Os objetivos abordados pelo Art. 26 são bastante claros, infere-se que o EC aponta que o direito de preempção tem o intuito de “ordenamento e direcionamento da expansão urbana” (BRASIL, 2001), por meio da facilidade na aquisição de potenciais áreas para que o poder público possa realizar determinados projetos de melhoria.

O direito de preempção pode se configurar como um instrumento eficaz para fins de planejamento urbano, visto que o poder público deve ser comunicado de todas as intenções de venda de imóveis localizados na zona de incidência, sendo capaz de impedir que sejam praticados atos nocivos ao ordenamento territorial da região, como a demolição de imóveis que devam ser preservados e outras situações análogas.

Outro benefício em implementar o direito de preempção se refere a possibilidade de o Poder Público adquirir gradativamente os imóveis oportunos ao planejamento da cidade. Segundo Bernardy (2013, p.30), as aplicabilidades do solo urbano contemplado instrumento são: a regularização fundiária, os projetos habitacionais de interesse social, a reserva fundiária, o ordenamento e o direcionamento da expansão urbana, a instalação de equipamentos comunitários e a criação de espaços públicos e de lazer e de preservação ambiental.

Por fim, outra premissa importante é que a previsão desse instrumento contribui para um controle do mercado em regiões que tendem a supervalorização e, conseqüentemente, a especulação imobiliária, já que o Estado não lucra sobre os imóveis e a venda de imóveis para a prefeitura não deve ser especulativa.

O PD deverá delimitar as áreas onde o Direito de Preempção pode incidir, definindo as características e diretrizes para uso das áreas urbanas onde este direito poderá ser exercido.

A demarcação destas áreas pela lei municipal deve respeitar os parâmetros apontados no PD. A lei municipal deverá definir exclusivamente áreas urbanas que obedeçam a tais critérios. Por exemplo, o PD determina que o direito de preempção terá que ser desempenhado para fins da realização de projetos de habitação de interesse social em áreas urbanas estabelecidas como áreas adensáveis em virtude da existência de infraestrutura e serviços. Nesta situação a lei municipal, somente poderá demarcar como passíveis da aplicação do direito de preempção as áreas urbanas apontadas como adensáveis pelo PD.

O Município deve estabelecer os prazos de vigência para o exercício do direito de preempção por meio da lei municipal que delimita as áreas urbanas e sua incidência. Este prazo não poderá exceder a cinco anos, contudo, como o EC definiu somente o prazo máximo para este instrumento, compete ao PDM estabelecer o prazo mínimo para o seu exercício.

É possível que este instrumento possa ser combinado com as operações urbanas e Zonas Especiais de Interesse Social, de forma a facilitar a negociação final entre as partes envolvidas, evitando a desapropriação. Também pode ser mobilizado em conjunto com os instrumentos que funcionam como sanções para o solo não utilizado ou subutilizado (PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos), visando principalmente a implementação de equipamentos e

urbanização em regiões periféricas, especialmente aquelas localizadas em áreas bastante densas.

Para aplicação deste instrumento é fundamental que a prefeitura possua mecanismos eficazes de planejamento, o que é incomum nos municípios pequenos. É importante que o poder público tenha transparência na finalidade de demarcar o direito de preempção sobre determinadas áreas, além de considerar uma perspectiva de disponibilidade de recursos para a aquisição de imóveis. Nesse último caso, há um desafio em termos de gestão de recursos da administração pública de pequenos municípios, o que pode dificultar na execução do instrumento.

Outro alerta é quanto ao risco deste instrumento ser utilizado para beneficiar interesses políticos e privados, devendo ser regulamentado e introduzido de maneira transparente, com acesso por parte da sociedade aos valores envolvidos na transação, por exemplo.

Contudo, conclui-se que o direito de preempção é aplicável em Antônio Prado de Minas, principalmente em virtude da necessidade de definição de áreas de expansão urbana, e implantação de programas de habitação social, visto que a demanda por habitação cresce e as intenções de futuros loteamentos avançam muitas vezes por áreas carentes de infraestrutura urbana, carecendo de planejamento para tal. O direito de preempção também pode ser usado em áreas rurais para a instalação de serviços básicos de saúde, já que a população desses locais está mais distante da área urbana. Além disso, entendendo a importância do município ao estar inserido no circuito da Serra do Brigadeiro, o direito de preempção pode ser utilizado para a aquisição de áreas de interesse turístico para a criação de parques, por exemplo, ou imóveis que podem servir como base para o turismo local.

Ademais constitui-se como um instrumento de natureza jurídica, administrativa e política, sua magnitude é pequena, de temporalidade de curto prazo, duração descontínua, abrangência direta e possui sinergia com os demais instrumentos do EC (BERNARDY, 2013, p.30).

Tabela 16: Matriz do direito de preempção em Antônio Prado de Minas.

Características	Direito de preempção	Grandeza
Natureza	Jurídica, Administrativa e Política	3, 4 e 5
Magnitude	Pequena	1
Temporalidade	Curto Prazo	1

Duração	Descontínua	2
Abrangência	Direta	1
Sinergia	Sim	1
Aplicabilidade	Aplicável	

Fonte: Elaboração do autor, 2022, a partir de Bernardy, 2013.

Além desses instrumentos, podemos citar também algumas outras diretrizes do EC que podem ser aplicadas nas pequenas cidades inclusive como forma de iniciar o processo de planejamento e conscientização do poder público e da sociedade civil. É necessário, antes de iniciar o processo de elaboração do PD, que os servidores da prefeitura passem por uma capacitação técnica, não só para a elaboração do plano, mas também para a execução dos instrumentos.

O consórcio estabelecido no CIMERP pode facilitar tanto a capacitação e treinamento quanto a contratação de técnicos para a realização dos levantamentos no território, condução dos processos necessários para o PD e também, auxiliar posteriormente para a permanência dos conselhos e implementação de leis complementares.

Outra questão anterior à elaboração do PD é o processo de engajamento da população na política urbana. Isso requer que seja desenvolvido um consenso que conscientize a população da importância e da interferência do planejamento urbano no seu cotidiano. Isso pode ser realizado a partir de projetos de educação urbana em escolas, eventos públicos, todos em parceria com universidades. Assim, a população estará consciente e preparada para participar das etapas que envolvem um planejamento urbano. Nesse mesmo contexto, é importante que sejam identificadas as lideranças de bairro e distritos e também de setores de trabalho, a fim de criar um grupo diverso e que possa articular com os moradores visando estimular a participação.

Além disso, é importante que sejam valorizadas no município suas qualidades, entendendo quais suas potencialidades através de programas junto a Secretaria de Cultura. Esse debate leva também a questões norteadoras da política urbana, sobre o que se quer manter no município, o que precisa melhorar, quais são as prioridades de investimento, etc.

Não deve se esquecer que Antônio Prado de Minas, assim como a maioria dos pequenos municípios apresenta uma grande área rural, que deve ser priorizada

no plano diretor tendo em vista que a agricultura familiar ainda faz parte da realidade de Antônio Prado de Minas e também, mais atualmente, o interesse turístico da cidade ligado diretamente a suas qualidades ambientais. O macrozoneamento é essencial para esse processo, bem como todas as etapas anteriores à sua elaboração.

Portanto, antes de aplicar os instrumentos também é interessante que o município demarque suas zonas de especial interesse, principalmente ambiental e social, mas também voltadas à produção agrícola – a fim de conter prováveis processos de expansão urbana.

Para que essas diretrizes deem certo também é necessário capacitar e financiar as atividades da população, como a agricultura familiar e o artesanato que já estão presentes na realidade de Antônio Prado de Minas. Além disso, investir em capacitações voltadas ao setor turístico para que os habitantes locais possam trabalhar no Circuito da Serra do Brigadeiro.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise realizada nesta dissertação foi possível aferir que os instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade necessitam de ajustes específicos para que seja viável sua aplicabilidade em pequenas cidades. O próprio desenvolvimento do trabalho de Bernardy (2013) revelam alguns impeditivos para que a implantação dos instrumentos sejam realmente efetivas no contexto de pequenos municípios.

Especificamente sobre APM, podemos concluir que o processo de elaboração do plano diretor será positivo para a gestão municipal, tendo em vista que realizará uma análise sobre o município e dará possibilidade de promover sinergia entre o PD, o PPA, a LDO e a LOA, para que essas últimas estejam vinculadas a diretrizes e propósitos para o atendimento da demanda da população, a gestão do território e o desenvolvimento sustentável tendo como perspectiva a inserção no circuito turístico da Serra do Brigadeiro.

Quando é proposto um estudo voltado para pequenas cidades devemos deixar claro que não é pretendido, a partir das constatações, que essa realidade seja encarada como insustentável, mas sim que possam ser viabilizadas políticas condizentes com suas especificidades, principalmente porque essas são a maioria das cidades e municípios brasileiros.

Primeiramente notou-se a necessidade de conscientizar a população de sua importância nos processos participativos. É evidente a falta de interesse da sociedade no que se refere a esta pauta, principalmente pela ausência de conhecimento dos benefícios que uma legislação adequada às características da cidade pode proporcionar. Muitos acreditam que simplesmente a elaboração de um Código de Obras vai resolver os problemas entranhados no âmago do território, outros não conhecem os preceitos de função social e consentem que o proprietário de determinado imóvel tem o direito de fazer o que bem entender dentro de sua propriedade. Talvez esse seja o principal desafio da equipe responsável por iniciar a elaboração do plano.

Em um segundo momento deverá ser priorizada a capacitação dos funcionários públicos municipais. Percebe-se a ausência de conhecimento técnico em diversos setores da administração pública, seja pelo baixo investimento da Prefeitura em capacitar seus funcionários, pelo desinteresse dos funcionários em buscar

conhecer os mecanismos capazes de impulsionar a gestão pública, ou pelo simples desconhecimento dos instrumentos do EC.

Deve ser aproveitado este momento em que a atual gestão municipal de Antônio Prado de Minas compreende a necessidade de elaborar ferramentas de legislação não só por conta da exigência do MPMG, mas também pela importância de ordenar o território local e impulsionar o desenvolvimento da economia local. Entende-se que mesmo perante a complexidade de elaborar um PDM eficaz com uma adequada aplicação dos instrumentos determinados pelo EC, a Gestão de Antônio Prado de Minas está buscando se preparar para vincular o Plano Diretor ao desenvolvimento local, pela atuação de investimentos não apenas canalizados em funções básicas, mas em estratégias de desenvolvimento que contribuam para a fixação da população em seus locais de origem, com maior qualidade de vida. É evidente que a aplicação dos instrumentos do EC, abarcados em um PDM fundamentado na realidade de Antônio Prado de Minas, transforma as tomadas de decisão baseadas sobretudo em parâmetros pessoais, políticos e personalistas que prejudicam o desenvolvimento das pequenas cidades de forma geral.

REFERÊNCIAS

ANTÔNIO PRADO DE MINAS. **Lei Orgânica Municipal**. Antônio Prado de Minas, MG, 22 mar. 1990.

ANTÔNIO PRADO DE MINAS. **Lei de Diretrizes Orçamentárias 889/2021**. Antônio Prado de Minas, MG, 12 ago. 2021.

ANTÔNIO PRADO DE MINAS. **Plano Plurianual 892/2021**. Antônio Prado de Minas, MG, 23 set. 2021.

ANTÔNIO PRADO DE MINAS. **Lei Orçamentária Anual 893/2021**. Antônio Prado de Minas, MG, 21 nov. 2021.

BACELAR, Winston K. A análise da pequena cidade sob o ponto de vista político-administrativo. Dias PC, Santos J, organizadores. Cidades médias e pequenas: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos. Salvador: SEI, 2012.

BERNARDY, Rógis J. **O planejamento urbano de pequenos Municípios com base no Plano Diretor**. In: Desenvolvimento em Questão, Ijuí, RS: Unijuí, ano 11, no 22, jan./abr. 2013.

BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia (org.). **Tipologia das Cidades Brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. 296 p. (Conjuntura Urbana Volume 2). Disponível em: <https://observatoriodasmetrolopoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/Vol2_tipologia_cidades_brasileiras.pdf>. Acesso em: 16 jun 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de outubro de 2000a. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao ato das disposições constitucionais transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 14 de setembro de 2000.

BRASIL. Lei nº 10257, 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. **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília, DF.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. **Lei no 13.465, de 11 de julho de 2017**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>.

Câmara dos Deputados; Comissão de Desenvolvimento urbano e interior; Secretaria Especial de Desenvolvimento urbano da Presidência da República; Federal, C. E.; Instituto Polis. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Centro de Informação e Divulgação, 2001.

CARLOS, Ana F. A. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007, 11 p.

CARNEIRO, Camilla M.; STEPHAN, Ítalo. **Planejamento urbano intermunicipal. Um estudo de caso na Bacia Hidrográfica do Rio Piranga, Minas Gerais**. Arqtextos, São Paulo, ano 21, n. 251.03, Vitruvius, abr. 2021. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/21.251/8046>>. Acesso em: 07 mai 2022.

CARNEIRO, Patrício A. S.; MATOS, Ralfo E. S. **Geografia Histórica da ocupação da Zona da Mata mineira: acerca do mito das “Áreas Proibidas”**. In: Seminário sobre a Economia Mineira, 14., 2010, Belo Horizonte. Anais do XIV Seminário sobre a Economia Mineira. Belo Horizonte: Cedeplar – UFMG, 2010, 25 p.

CARRANZA, Miguel A. de Á. **Os planos diretores em pequenos municípios no Brasil: realidade e perspectivas a serem concretizadas como instrumento de direito urbanístico**. Trabalho de Conclusão de Curso IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Rio de Janeiro, 2015. p. 4-25.

CARVALHO, José M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. 236 p.

Confederação Nacional de Municípios – CNM. **Planos Diretores para Municípios de pequeno porte: limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: 2015. 44 p. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Planos%20Diretores%20para%20Munic%C3%ADpios%20de%20pequeno%20porte%20\(2015\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Planos%20Diretores%20para%20Munic%C3%ADpios%20de%20pequeno%20porte%20(2015).pdf). Acesso em: 31 jan. 2023.

CONSELHO DAS CIDADES. Resolução nº. 25, de 3 de setembro de 2004. **Realizar uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando à elaboração e a implementação dos Planos Diretores Participativos, com o objetivo de criar cidades includentes, democráticas e sustentáveis**. Disponível em: <<http://cidades.gov.br/>> Acesso em 15 jul. 2022.

_____. Resolução nº. 34, de 1º julho de 2005. **Emitir orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano diretor, tendo por base o Estatuto da Cidade**. Disponível em: <<http://cidades.gov.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

CORRÊA, Roberto L. As pequenas cidades na confluência do urbano e do rural. GEOUSP. Revista da Pós-Graduação em Geografia, FFLCH/USP. São Paulo, n. 30, 2011, p. 05-12.

_____. Caminhos paralelos e entrecruzados. SciELO-Editora UNESP, 2019.

_____. Globalização e reestruturação da rede urbana – Uma nota sobre as pequenas cidades. Território, Rio de Janeiro, v.4 nº6, jan. /Jun. 1999b. p.41-53.

_____. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 1999a. 94 p.

CUNHA, Egláisa Micheline Pontes. **Do Programa Nacional de Capacitação das Cidades a Diretrizes para uma Política de Formação em Desenvolvimento Urbano: Uma Proposta de Ação para a Implementação da Política Urbana no Brasil**. 2020. 299 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: https://www.udesc.br/arquivos/faed/id_cpmenu/4219/Eglaisa_Micheline_Pontes_Cunha_Tese_16353639160776_4219.pdf. Acesso em: 12 nov. 2022.

ENDLICH, Ângela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do Noroeste do Paraná**. (Tese de Doutorado em Geografia). Presidente Prudente: FCT/ Unesp, 2006. 507p.

FERNANDES, Edésio. **Estatuto da Cidade, mais de dez anos depois: razão de descrença ou razão de otimismo**. Revista UFMG, v. 20, n.1, p. 212-233, jan. /jul. 2013.

_____. **O estatuto da cidade, 20 anos mais tarde**. In: FERNANDES, Edésio (org.). 20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE experiências e reflexões: experiências e reflexões. Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente, 2021. p. 08-12. Disponível em: https://issuu.com/edesiofernandes/docs/20_anos_do_estatuto_da_cidade. Acesso em: 22 jun. 2022.

FRANÇA, Iara S. de; COSTA, Valéria Aparecida M.; FONSECA, Marcela A. **Planejamento urbano e participação social em pequenas cidades**. Ágora, v. 21, n. 1, p. 119-131, 2019.

FRESCA, Tânia Maria. **CENTROS LOCAIS E PEQUENAS CIDADES: diferenças necessárias** (local centers and small cities: differences necessary). Mercator, Fortaleza, v. 9, n. 20, p. 75-81, 2010. ISSN 1984-2201. Acesso em: <<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/398>>. Acesso em: 02, jun. 2022.

FRESCA, Tânia M. **Em defesa dos estudos das cidades pequenas no ensino da Geografia**. Revista Geografia, Londrina: UEL, vol. 10, n. 01, 2001. Disponível em <www.geo.uel.br/revista>. Acesso em fev de 2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010. <https://sidra.ibge.gov.br/territorio#/N6/3103108>

_____. Cidades@. Antônio Prado de Minas. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/antonio-prado-de-minas/panorama>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos municípios brasileiros: 2021**. 112 p. Rio de Janeiro, 2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Coordenação de Geografia. **Regiões de influência das cidades: 2018**. Rio de Janeiro, 2020.

LEÃO, Carla de S. **Reflexões sobre o desenvolvimento e as pequenas cidades: análise das cidades de Dracena e Ouro Verde-SP**. Cadernos Prudentino de Geografia. n.32, vol.1, p.135-153, jan./jun. 2010.

LIMONAD, Ester. **Novidades na urbanização brasileira?** In: ELIAS, D.; PEQUENO, R. (Orgs.). Tendências da urbanização brasileira: novas dinâmicas de estruturação urbano-regional. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 25-58.

Lívia Villela. **Gestores recebem orientações para desenvolvimento urbano e elaboração de Plano Diretor**. 2021. Veiculada por: Agência CNM de Notícias. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/gestores-recebem-orientacoes-para-desenvolvimento-urbano-e-elaboracao-de-plano-diretor>. Acesso em: 31 jan. 2023.

LYNCH, Kevin. **A imagem da Cidade**. Tradução Maria Cristina Tavares Afonso. Lisboa: Edições 70. 1999. 123 p.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2003. 311 p. Disponível em: https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india. Acesso em: 20 mar. 2021.

MARICATO, Ermínia. **Desorganizando o consenso**. Petrópolis: Vozes, 1998.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João S. W. **Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade**. Estatuto da Cidade e Reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre, 2002.

MATTOS, Rodrigo F. **Geografia Histórica da ocupação territorial da Zona da Mata mineira ao longo do século XVIII e primórdios do XIX**. Revista de Geografia UFJF, v.6, n. 3, p. 283-291, 2016.

MINAS GERAIS (Estado). Lei nº 2.764, de 30 de dezembro de 1962. Contém a divisão administrativa do Estado de Minas Gerais. Diário do Executivo, Belo Horizonte, 30 dez. 1962. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/2764/1962/;PORTAL_SESSIONID=22FABB2096C21A4690BDBB7732F7132D.worker2

&comp=&ano=1962&texto=original>. Acesso em: 2 jan. 2014.

MOREIRA JÚNIOR, Orlando. **As cidades pequenas na região metropolitana de Campinas-SP: dinâmica demográfica, papéis urbanos e (re) produção do espaço**. 2014. 311 f. Tese - (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, 2014.

NOGUEIRA, Marly. **As pequenas cidades de Minas Gerais: Uma tipologia**. Geoinfó: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PGE/UEM), v. 8, n. 2, p. 38-57, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANTÔNIO PRADO DE MINAS. Dados Gerais. Disponível em: <<https://www.antoniopradodeminas.mg.gov.br/a-cidade/dados-gerais.html>>. Acesso em jan. 2022.

REZENDE, J. B. **Administração pública em municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas**. 2011. 241 p. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

RODRIGUES, João F. **O rural e o urbano no Brasil: uma proposta de metodologia de classificação dos municípios**. Anál. Social, Lisboa, n. 211, p. 430-456, jun. 2014. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732014000200008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: jun. 2022.

RODRIGUES, Gabriela T; STEPHAN, Ítalo. **A experiência da produção do Plano Diretor e Plano de Mobilidade em Visconde do Rio Branco – Minas Gerais**. Anais do V Simpósio Nacional sobre Pequenas Cidades Universidade Estadual do Paraná – Câmpus Campo Mourão, nov. 2020.

ROLNIK, Raquel. **20 anos do Estatuto da Cidade: expectativas, desafios e mudanças**. São Paulo: Instituto POLIS, 2021. Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/20-anos-do-estatuto-da-cidade-expectativas-desafios-emudancas/>. Acesso em: jun. 2022.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. **Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção**. Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, p. 1-19, 2000.

ROSA, Lucelina R.; FERREIRA, Darlene A. de O. **As categorias rural, urbano, campo, cidade: a perspectiva de um continuum**. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (org.). Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural. São Paulo: Expressão Popular, 2006. Cap. 9. p. 187-204.

SABOYA, Renato. **Planos diretores como instrumento de orientação das ações de desenvolvimento urbano**. In: Arqtextos, São Paulo, v. 74, p. 374, 2006. Disponível em: <https://www2.fag.edu.br/professores/solange/PUR%20III/BIBLIOGRAFIA/PlanosDiretoresComoInstrumento.pdf>. Acesso em: jun. 2022.

SALGUEIRO, T. B. **Problemas em torno de um conceito complexo**. In: MEDEIROS, C. A. (org.). Geografia de Portugal-Sociedade, paisagens e cidades. Lisboa, Círculo de Leitores, 2005.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade: ensaios**. Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. **As cidades locais no terceiro mundo: O caso da América Latina**. IN: SANTOS, Milton. Espaço e sociedade (ensaios). 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1982. p.69-75.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001.

SENADO FEDERAL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF, 1988.

SILVA, Juliana A. da. **A (i)legalidade fundiária na produção do espaço urbano de Muriaé/MG**. 2019. 89 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2019.

SIMMEL, G. 1973[1903]. **A metrópole e a vida mental**. In VELHO, O. G. (org.). O fenômeno urbano, Rio de Janeiro, Guanabara, p. 11-25.

SOARES, Josarlete M. **Estado e planejamento regional na Zona da Mata de Minas Gerais: contribuições para a descolonização do pensamento**. In: FRIDMAN, F.; GENNARI, L.; KRAUSE, C. De cidades e territórios: volume 2. Rio de Janeiro: Pod, 2019a, p. 251-274.

SOARES, Manuel P. **A dificuldade em definir cidade: atualidade da discussão à luz de contributos recentes**. Cadernos Metrópole, v. 21, p. 647-668, 2019.

SOUZA, Marcelo L. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.p.23-47.

SPOSITO, Eliseu S; JURADO DA SILVA, Paulo F. **Discussão geográfica sobre cidades pequenas**. GEOGRAFIA, Rio Claro, v. 34, n. 2, p. 203-217, mai./ago. 2009.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Cidades médias e pequenas: as particularidades da urbanização brasileira**. In: DIAS, Patrícia Chame; LOPES, Diva Maria Ferlin (org.). Cidades médias e pequenas: desafios e possibilidades do planejamento e gestão. Salvador: Sei, 2014. p. 23-35.

STEPHAN, Ítalo; MARIA, Ana C. de S. **Os desafios do planejamento e gestão urbanos em pequenas cidades de Minas Gerais**. Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades, v. 3, n. 15, 2015.

VIDAL, Angélica Silva Arruda. **A pequena cidade: inserção regional, dinâmica e produção do espaço urbano de Piraúba-MG**. 2022. 149 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2022.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Urbanização e ruralidade: relações entre a pequena cidade e o mundo rural: estudo preliminar sobre os pequenos municípios em Pernambuco**. Revista Nordeste: regionalismo e inserção global, v. 1, p. 05-32, 2001.