

CAMILLA MAGALHÃES CARNEIRO

**COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO PLANEJAMENTO URBANO E
REGIONAL EM PEQUENAS CIDADES: UM ESTUDO DE CASO NA BACIA
HIDROGRÁFICA DO RIO PIRANGA - MG**

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

2019

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

C289c
2019 Carneiro, Camilla Magalhães, 1994-
Cooperação intermunicipal no planejamento urbano e regional em pequenas cidades : um estudo de caso na Bacia Hidrográfica do Rio Piranga - MG / Camilla Magalhães Carneiro. – Viçosa, MG, 2019.

114 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Orientador: Ítalo Itamar Caixeiro Stephan.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.108-114.

1. Planejamento urbano. 2. Planejamento regional.
3. Cooperação. 4. Cidades pequenas. I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. II. Título.

CDD 22 ed. 711.4

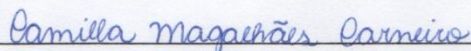
CAMILLA MAGALHÃES CARNEIRO

COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO PLANEJAMENTO URBANO E
REGIONAL EM PEQUENAS CIDADES: UM ESTUDO DE CASO NA BACIA
HIDROGRÁFICA DO RIO PIRANGA - MG

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.

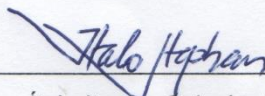
APROVADA: 03 de dezembro de 2019.

Assentimento:



Camilla Magalhães Carneiro

Autora



Ítalo Itamar Caixeiro Stephan

Orientador

***Aos meus pais, Edir e Humberto, meus
maiores incentivadores e melhores amigos.***

AGRADECIMENTOS

Aprimorar os estudos sempre foi um objetivo, e é um privilégio realizar parte desse sonho na Universidade Federal de Viçosa. Embora tivesse muito amor, dedicação e força de vontade, a vitória só foi possível com o apoio de algumas pessoas.

Agradeço primeiramente a Deus, meu guia e conforto em todos os momentos. Foi n'Ele que eu consegui forças para perseverar nos momentos difíceis.

Aos meus pais, Edir e Humberto, que nunca mediram esforços para que meus sonhos se tornassem realidade. O amor e o companheirismo de vocês fizeram com que eu não desistisse.

Ao João Vítor, meu companheiro de todos os momentos, o meu porto seguro nos últimos anos em Viçosa. Dividiu comigo minhas ansiedades, meus medos, minhas alegrias e conquistas.

Ao Ítalo que, além de orientador, foi pai, amigo e conselheiro. O seu amor pela educação me cativou desde a graduação e inspirou-me a tentar ser uma pessoa melhor.

À CAPES, pela bolsa concedida.

À Universidade Federal de Viçosa, pela excelência em sua missão. O orgulho e o privilégio de ter estudado nesse lugar são inestimáveis.

Ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, pelo apoio ao longo de toda a pesquisa. Em especial aos professores do Programa, que compartilharam conhecimento e lições de vida.

Aos entrevistados, que cederam informações importantes para a elaboração da dissertação. Cada palavra foi decisiva para o direcionamento dos meus estudos.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para que esse sonho se tornasse realidade, muito obrigada!

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

“Educação muda pessoas. Pessoas transformam o mundo.”
(Paulo Freire)

RESUMO

CARNEIRO, Camilla Magalhães, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, dezembro de 2019. **Cooperação intermunicipal no Planejamento urbano e Regional em pequenas cidades: um estudo de caso na Bacia Hidrográfica do Rio Piranga - MG.** Orientador: Ítalo Itamar Gaixeiro Stephan.

As pequenas cidades encontram muitas dificuldades para o seu desenvolvimento urbano. É preciso pensar em novas possibilidades dentro da política urbana para que esses lugares possam oferecer a mínima qualidade de vida a seus habitantes. Ao levar em consideração as limitações financeiras e técnicas desses municípios, passa-se a buscar soluções a partir da formação de políticas e ações que envolvam mais cidades com características e demandas em comum, e não mais isoladamente. A pesquisa, de natureza aplicada, com objetivos de caráter exploratório-descritivos, identificou e analisou um conjunto de instrumentos de planejamento urbano e regional com potencial de auxiliar no desenvolvimento de políticas de planejamento urbano intermunicipal para quatro municípios da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga: Acaiaca, Barra Longa, Diogo de Vasconcelos e Rio Doce. Para isso, recorreu-se a observações e questionários, ao mesmo tempo que buscou registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos, que são, nesta pesquisa, aspectos ligados à gestão dos municípios de pequeno porte demográfico. Nesse sentido, a pesquisa teve abordagem qualitativa, recorrendo a levantamentos e estudos de casos como procedimentos. Os resultados apontaram que as pequenas cidades não contam com práticas de planejamento em escala regional e conclui que é necessário avançar na adoção de políticas de planejamento intermunicipal. Essa integração se daria de forma a abranger a escala espacial e os níveis de governo. A cooperação, mediante a associação em forma de consórcio foi identificada como a principal dessas alternativas.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Planejamento regional. Cooperação intermunicipal. Pequenas cidades. Bacia do Rio Piranga. Minas Gerais.

ABSTRACT

CARNEIRO, Camilla Magalhães, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, December, 2019. **Inter-municipal cooperation in urban and regional planning in small cities: a case study in the Hidrographic Basin of Piranga River - MG.** Advisor: Ítalo Itamar Caixeiro Stephan.

Small towns face many difficulties for their urban development. It is necessary to think about new possibilities within urban politics so that these places can offer the minimum quality of life to their inhabitants. When taking into account the financial and technical limitations of these municipalities, solutions are sought based on the formation of policies and actions that involve more cities with common characteristics and demands, and no longer in isolation. The research, of an applied nature, with exploratory-descriptive objectives, identified and analyzed a set of urban and regional planning instruments with the potential to assist in the development of intermunicipal urban planning policies for four municipalities in the Piranga River Basin: Acaiaca, Barra Longa, Diogo de Vasconcelos and Rio Doce. To this end, observations and questionnaires were used, at the same time that it sought to record, analyze and correlate facts or phenomenon, which are, in this research, aspects linked to the management of small demographic municipalities. In this sense, the research had a qualitative approach, using surveys and case studies as procedures. The results showed that small towns do not have planning practices on a regional scale and conclude that it is necessary to move forward in the adoption of intermunicipal planning policies. This integration would take place in order to cover the spatial scale and levels of government. Cooperation, through association in the form of a consortium, was identified as the main one of these alternatives.

Keywords: Urban planning. Regional planning. Inter-municipal cooperation. Small towns. Piranga River Basin. Minas Gerais.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização dos municípios estudados em Minas Gerais.....	13
Figura 2 – Localização dos municípios em Minas Gerais.....	54
Figura 3 - Vista parcial de Acaiaca-MG.....	57
Figura 4 – Mapa esquemático de Acaiaca-MG.	58
Figura 5 – População residente em Acaiaca-MG (2000-2010).....	59
Figura 6 – Vista parcial de Barra Longa-MG.	61
Figura 7 – Mapa esquemático de Barra Longa-MG.	62
Figura 8 – População residente em Barra Longa (2000-2010).....	62
Figura 9 – Vista parcial de Barra Longa no início do século XX.....	63
Figura 10 – Vista aérea de Barra Longa-MG, após o rompimento da barragem de Fundão.	65
Figura 11 – Vista parcial de Diogo de Vasconcelos-MG.	66
Figura 12 – Mapa esquemático de Diogo de Vasconcelos-MG.....	67
Figura 13 – Bairro Nova Diogo.....	67
Figura 14 – Bairro Nova Diogo e início da construção da ETA.	67
Figura 15 – População residente em Diogo de Vasconcelos-MG (2000-2010).68	
Figura 16 – Trevo que dá acesso a Diogo de Vasconcelos, onde está localizada a estátua do Padre Arlindo.....	69
Figura 17 – Vista parcial de Rio Doce-MG.....	70
Figura 18 – Mapa esquemático de Rio Doce-MG.....	71
Figura 19 – População residente em Rio Doce-MG (2000-2010).....	71
Figura 20 – Usina Hidr. Risoleta Neves, após o rompimento da barragem de Fundão.	74
Figura 21 – Rodovias e hidrografia das cidades estudadas.....	75
Figura 22 – Evolução populacional total, urbana e rural dos municípios, nos anos de 1991, 2000 e 2010.....	79
Figura 23 – Municípios que participam do CISAMAPI e do CIMVALPI.....	84
Figura 24 – Municípios que participam do CISABI.	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Metodologia adotada.....	16
Quadro 2 - A Constituição de Minas Gerais e sua relação com os municípios.	27
Quadro 3 - Passos para criar um consórcio intermunicipal.	46
Quadro 4 - Fontes de recursos para os consórcios.....	47
Quadro 5 - Aspectos em comum.....	76
Quadro 6 - Características econômicas	77
Quadro 7 - Infraestrutura dos municípios	77
Quadro 8 - Locais onde se busca serviços.....	78
Quadro 9 - Características demográficas.....	78
Quadro 10 - Características sociais.	80
Quadro 11 - Gestão do meio ambiente	81
Quadro 12 - Gestão.....	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ALMG** – Assembleia Legislativa de Minas Gerais
- AMM** – Associação Mineira de Municípios
- AMAUC** – Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense
- CIMVALPI** – Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Vale do Piranga
- CISABI** – Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais
- CISAMAPI** – Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Vale do Piranga
- FECAM** – Federação Catarinense de Municípios
- FJP** – Fundação João Pinheiro
- FPM** – Fundo de Participação dos Municípios
- IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano
- IDHM** – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- PIB** – Produto Interno Bruto
- PMDI** – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
- PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PRODEMI** – Programa de Desenvolvimento Microrregional
- REGIC** – Regiões de Influência das Cidades
- SAREM** – Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios
- SEBRAE** – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
- SECIR** – Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional
- SEDRU** – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
- SEEDIF** – Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais
- SUDENE** – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
- SUPAM** – Superintendência de Articulação dos Municípios
- TICs** – Tecnologias de Informação e Comunicação
- UFV** – Universidade Federal de Viçosa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 PLANEJAMENTO E ESCALA ESPACIAL	18
1.1 Pequenas cidades ou cidades locais	18
1.2 Planejamento urbano em pequenas cidades	26
1.3 A escala regional e o planejamento regional	31
1.4 Estrutura para o planejamento urbano em Minas Gerais.....	37
1.5 Planejamento urbano intermunicipal para pequenas cidades.....	39
1.6 Experiências brasileiras e internacionais em associativismo	477
1.7 Breve síntese do Capítulo 1	511
2 CARACTERIZAÇÃO DE QUATRO MUNICÍPIOS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PIRANGA: ACAIACA, BARRA LONGA, DIOGO DE VASCONCELOS E RIO DOCE	53
2.1 O início da ocupação da região	54
2.2 Características específicas	56
2.2.1 Acaiaca	56
2.2.2 Barra Longa.....	60
2.2.3 Diogo de Vasconcelos.....	66
2.2.4 Rio Doce	70
2.3 Considerações sobre as cidades de estudo	74
2.4 Os consórcios que atuam na região	83
2.5 Os municípios e as esferas nacional, estadual e regional	85
2.6 Considerações sobre o Capítulo 2.....	87
3 GESTÃO LOCAL E REGIONAL	90
3.1 Dificuldades na gestão territorial.....	91
3.2 Estrutura organizacional das prefeituras.....	92
3.3 Consórcios públicos e outras formas de planejamento intermunicipal....	94
3.4 Políticas de planejamento intermunicipal e o apoio das esferas estadual e federal.....	98
3.5 Análise dos resultados.....	99
3.6 Formas e ações potenciais conjuntas em planejamento urbano intermunicipal.....	101
3.6.1. Ações sugeridas que dependem do governos federal/estadual:..	102
3.6.2. Ações sugeridas que dependem dos governos municipais/consórcios regionais ou microrregionais:	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS	108

INTRODUÇÃO

Este trabalho trata de pequenas cidades e de suas dinâmicas urbanas, envolvendo planejamento e gestão. Nelas, suas formas, suas dinâmicas e seus papéis num determinado contexto regional variam a todo o momento. A cidade, em sua formação, está sujeita a diversos fatores, que a tornam única, e que determinam sua função no espaço. Apesar de serem únicas, é possível que sejam pensadas políticas urbanas que envolvam mais de uma dessas cidades.

Entretanto, com o passar do tempo, muitas cidades permaneceram à margem dos grandes estudos acadêmicos, como se nelas não houvesse problemas relevantes. Nelas, na maioria das vezes, notam-se os mesmos problemas que ocorrem nas grandes cidades, embora numa escala menor. Sendo assim, torna-se necessário investigar esses locais, a fim de entender sua dinâmica.

O isolamento e o grau de importância de algumas pequenas cidades impedem seu desenvolvimento, assim como o acesso dos munícipes a serviços básicos adequados. Uma alternativa que se destaca é pensar e buscar soluções a partir da formação de políticas e ações que envolvam mais cidades com características e demandas em comum, e não mais isoladamente. Pode-se aplicar, portanto, as bases do planejamento em escala regional, defendidas por Tostes, Souza e Ferreira (2015), segundo os quais

O desafio posto estabelece a necessidade da integração não só do planejamento dos dois espaços em uma visão de continuidade e conectividade, mas também de estabelecer ações que integrem o conjunto de fragmentos percebidos no espaço urbano e nas políticas públicas.

Considerando-se esse cenário, teve origem o questionamento que norteia esta pesquisa: é possível desenvolver uma forma de Planejamento Urbano em pequenas cidades, não mais individualmente, mas que englobe conjuntos dessas cidades a partir de características, carências, demandas, complementaridades (potenciais de cooperação em comum), em vista de seu desenvolvimento urbano?

Diante do exposto, esta pesquisa se propôs a investigar a possibilidade de aplicação do planejamento urbano e regional em um conjunto de pequenas cidades com aspectos comuns e/ou complementares.

A pesquisa teve como objeto de estudo um conjunto de quatro pequenas cidades da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – MG¹ (Acaiaca, Barra Longa, Diogo de Vasconcelos e Rio Doce). Esses municípios possuem uma pequena população (menos de 10.000 habitantes), que vem diminuindo ao longo do tempo.

Figura 1 - Localização dos municípios estudados em Minas Gerais



Fonte: acervo da autora.

A escolha do objeto de estudo partiu de um conjunto de 40 cidades, todas localizadas na Bacia Hidrográfica do Rio Piranga. A partir daí o recorte foi reduzido, considerando aspectos comuns, como a região geográfica em que estão inseridos e as dinâmicas que acontecem em cada cidade.

Apesar dessas cidades possuírem menos de vinte mil habitantes, todas elas se enquadram nos requisitos de obrigatoriedade do Plano Diretor. São obrigadas a tê-lo por se enquadrarem nos requisitos estabelecidos pelo artigo 41 da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). São cidades isoladas que, se permanecerem assim, continuarão com dificuldades.

A ausência de políticas urbanas específicas para essas cidades prejudica seu desenvolvimento. Muitas vezes, elas não dispõem de recursos para elaboração e aplicação dessas políticas. Com isso, nesses locais, alguns fatores levaram “[...] a

¹ Segundo o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga, a Bacia Hidrográfica do Rio Piranga localiza-se inteiramente no Estado de Minas Gerais, em uma área de 17.571 km², com sua maior extensão nas regiões da Zona da Mata e Campos das Vertentes. É formada pelos rios Piranga, do Carmo, Casca e Matipó.

arquitetura e o desenho urbano a deixar de ser um reflexo da identidade, da tradição, da história e dos costumes da cidade em que se inserem” (ANJOS, 2016, p.39). Dessa forma, as cidades passam por um processo de descaracterização, que comprometem a sustentabilidade, no que se refere à permeabilidade, ao adensamento populacional, à acessibilidade, à mobilidade e aos aspectos culturais e ambientais. Além disso, acabam por adotar ou tentar adaptar políticas genéricas, criadas nos moldes das grandes cidades. Essas políticas não são de conhecimento da maioria da população e, às vezes, nem mesmo da equipe gestora. São cumpridas em parte, sem alcançar resultados adequados.

Assim, tomando como base a problemática evidenciada, faz-se necessário buscar possibilidades para um desenvolvimento intermunicipal, que não prejudique o território e a identidade local.

A pesquisa teve como objetivo geral identificar e analisar um conjunto de instrumentos de planejamento e gestão urbanos e regional com potencial de auxiliar no desenvolvimento de políticas de desenvolvimento das pequenas cidades. Para responder ao objetivo geral, pretendeu-se especificamente:

- 1: Identificar e analisar o papel das pequenas cidades junto à rede urbana, no que se refere aos aspectos do planejamento regional.
- 2: Identificar e analisar problemas relacionados à implantação de políticas urbanas recorrentes em planejamento e gestão urbana em pequenas cidades.
- 3: Identificar e analisar uma região da Bacia do Rio Piranga (MG), formada por quatro pequenas cidades.
- 4: Identificar e selecionar formas e ações potenciais conjuntas em planejamento intermunicipal, envolvendo pequenas cidades.

A importância de avançar no estudo das políticas urbanas e regionais para pequenas cidades incide no fato de que a maioria delas não dispõe de meios para a elaboração e aplicação de uma política urbana própria.

As pequenas cidades também são locais que, apesar de abrigar uma pequena população, desempenham papéis significantes para as pessoas que nela vivem. Sendo assim, é preciso continuar a investir em pesquisas sobre políticas urbanas que se adequem às suas dinâmicas. Segundo Endlich (2006, p. 362),

Embora sejam áreas com menor tamanho e densidade demográfica, estagnadas ou em esvaziamento – mas não esvaziadas, constituem espaços concretos e cotidianos de parte significativa da sociedade e, como tais, devem ser reconhecidos. Nesse sentido, as políticas

supramunicipais podem representar possibilidades de viabilizar e melhorar o acesso da sociedade a serviços e equipamentos.

Não se mostra viável pensar em uma forma de planejamento urbano para cada pequena cidade de forma isolada. Torna-se necessário estudar as pequenas cidades em conjunto, levando em consideração as especificidades de cada uma delas.

Considerando os fatores aqui citados, justifica-se esta pesquisa pelo fato de poder trazer resultados que sirvam de subsídio para o estudo e para o desenvolvimento de políticas urbanas e regionais para as pequenas cidades.

O trabalho foi organizado em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. Assim, foi possível esclarecer os objetivos e detalhar a metodologia utilizada, fundamentando-se no embasamento teórico.

No primeiro capítulo debateu-se, de forma teórica, o conceito de pequenas cidades, planejamento regional, planejamento urbano intermunicipal e a forma como acontece o planejamento urbano nas pequenas cidades. Além disso, buscaram-se experiências nacionais e internacionais de planejamento urbano intermunicipal. Enfatizaram-se os conceitos que fundamentam a pesquisa, através de pesquisa bibliográfica (Quadro 1).

No segundo capítulo foram caracterizados os quatro municípios abordados no estudo, apresentando aspectos geográficos, históricos, demográficos, dentre outros. Após, foi realizada uma comparação entre os quatro municípios, por meio de informações disponibilizadas em tabelas. Além disso, foram identificados consórcios e os órgãos que atuam na região, nos diferentes níveis governamentais.

O terceiro capítulo concentrou-se na análise dos resultados, que foi guiada por entrevistas realizadas com pessoas ligadas à gestão dos municípios. Por fim, foram identificados meios com potencial de auxiliar no desenvolvimento de políticas de planejamento urbano intermunicipal para pequenas cidades.

A pesquisa, de natureza aplicada, com objetivos de caráter exploratório-descritivos, fez uso de observações e questionários, ao mesmo tempo que buscou “registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos” (RAMPAZZO, 2010), que são, nesta pesquisa, aspectos ligados à gestão dos municípios de pequeno porte demográfico. Nesse sentido, a pesquisa teve abordagem qualitativa (GIL, 2008), recorrendo a levantamentos e estudos de casos como procedimentos.

Após a análise e aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFV, iniciou-se a coleta de dados em campo. O Quadro 1 apresenta a metodologia da pesquisa.

Quadro 1 - Metodologia adotada

Objetivos	Métodos	Como?	Instrumentos
OE1: Identificar e analisar o papel das pequenas cidades junto à rede urbana, no que se refere aos aspectos do Planejamento Regional.	<ul style="list-style-type: none"> Levantamento bibliográfico. 	<ul style="list-style-type: none"> Pesquisa sobre Pequenas Cidades, Rede Urbana, Planejamento Regional. 	<ul style="list-style-type: none"> Base bibliográfica: acervos sobre planejamento e gestão urbanos, destacando-se autores como Sposito, Endlich, Orlando Moreira Júnior e Marcelo Lopes de Souza. Publicações em artigos de periódicos científicos, banco de dados de universidades, teses e dissertações, anais de eventos científicos, grupos de pesquisa.
OE2: Identificar e analisar problemas relacionados à implantação de políticas urbanas recorrentes em Planejamento e Gestão Urbana em pequenas cidades.	<ul style="list-style-type: none"> Levantamento bibliográfico. 	<ul style="list-style-type: none"> Pesquisa referente à discussão sobre Planejamento e Gestão Urbana em pequenas cidades. 	<ul style="list-style-type: none"> Base bibliográfica: acervos sobre planejamento e gestão urbana, destacando-se autores como Sposito, Endlich, Orlando Moreira Júnior e Marcelo Lopes de Souza. Publicações disponíveis em artigos de periódicos científicos, banco de dados de universidades, teses e dissertações, anais de eventos científicos, grupos de pesquisa e livros.
OE3: Identificar e analisar uma determinada região da Bacia do Rio Piranga (MG), formada por quatro pequenas cidades.	<ul style="list-style-type: none"> Utilização de “dados primários”. Exploração preliminar: visita à área de estudo. 	<ul style="list-style-type: none"> Levantamento histórico da região a ser estudada. Buscas de documentos relacionados à formação sócio espacial da região, assim como à formação dos arranjos atuais. Levantamento da base documental: <ul style="list-style-type: none"> leis, estatutos e similares que envolvem aspectos de planejamento e gestão urbana; mapas da microrregião, dos consórcios, microbacias, circuitos turísticos e sistemas rodoviários, ferroviários e hidrovíarios. dados das instituições como IBGE, SEBRAE, Fundação João Pinheiro, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Associação Mineira de Municípios e Fundação Estrada Real. Levantamento da legislação urbanística municipal de cada município estudado, além da legislação estadual referente a políticas de planejamento urbano e regional. Contato com gestores das cidades e com os representantes culturais. 	<ul style="list-style-type: none"> Acesso à internet para acesso às informações da região. Elaboração e aplicação de questionários e roteiros de entrevistas.

		<p>Também foram realizados levantamentos fotográficos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificação dos diferentes arranjos - e os critérios que os incluem nesses arranjos - considerando microrregiões de planejamento de Minas Gerais, circuitos turísticos, dentre outros. • Identificação de pontos em comum dessas localidades, para assim detectar seus problemas e potencialidades. Isso foi realizado a partir de pesquisa documental, que permitiu identificar tais arranjos. 	
<p>OE4: Identificar e selecionar formas e ações potenciais conjuntas em Planejamento Intermunicipal, envolvendo pequenas cidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Compreensão do referencial teórico e das informações obtidas. • Visita à área de estudo. • Identificação de um conjunto de instrumentos de planejamento urbano e regional com potencial de auxiliar no desenvolvimento de políticas de planejamento urbano intermunicipal para as pequenas cidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas semiestruturadas, com gestores e representantes culturais de cada cidade. Busca de informações a respeito da organização política e das possíveis formas de reorganização do território em questão. • As entrevistas foram gravadas e transcritas e os temas preferenciais a serem explorados foram constituídos em blocos de assuntos. A amostra foi constituída por pessoas que atuam e possuem conhecimento técnico relacionado a aspectos econômicos, sociais, legais e de planejamento urbano na região da pesquisa. Isso será feito para identificar possíveis formas de planejamento intermunicipal que potencializem/otimizem o planejamento e a gestão regional. • Interpretação do material obtido. Serão produzidos mapas, gráficos e tabelas e textos. • Produção de mapas. • Análise dos dados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Roteiro de entrevista (mostrado no Capítulo 3).

Fonte: elaborado pela autora (2019).

1 PLANEJAMENTO E ESCALA ESPACIAL

Este capítulo apresenta reflexões feitas a partir do estudo das ideias de diferentes autores que tratam dos temas: pequenas cidades, planejamento regional e planejamento urbano intermunicipal. O referencial teórico apresentado neste capítulo é de fundamental importância para o entendimento dos dados da caracterização do objeto de estudo, que será apresentado no Capítulo 2, e para a análise das entrevistas realizadas, cujas informações estão no Capítulo 3. Com a assimilação desse conteúdo pretende-se tornar possível identificar e analisar um conjunto de instrumentos de planejamento urbano e regional com potencial de auxiliar no desenvolvimento de políticas de planejamento urbano intermunicipal para as pequenas cidades, de forma a cumprir o objetivo geral deste trabalho.

Optou-se por estruturar os assuntos em quatro tópicos, iniciando com uma escala menor (as cidades) até chegar a uma escala maior (as regiões), de forma que essa discussão inicial forneça conhecimento para o melhor entendimento do ponto central da discussão (planejamento urbano intermunicipal). Para dar início ao debate, optou-se por tratar dos conceitos de pequenas cidades e cidades locais. Isso deu origem a outro tópico, que trata do planejamento urbano nessas cidades. Após, foram apresentados conceitos acerca da escala regional e do planejamento regional. Por fim, foram estudados aspectos do planejamento urbano intermunicipal para pequenas cidades.

1.1 Pequenas cidades ou cidades locais

Autores como Endlich (2006), Lacerda (2016) e Corrêa (2011) tratam do tema “pequenas cidades”, de forma a buscar um conceito para defini-las e um melhor entendimento sobre suas dinâmicas econômicas, sociais e espaciais. Este é um tema complexo, que exige levar em consideração algumas variáveis, não sendo possível classificar esses locais a partir da análise de um único critério. Procura-se, nesta seção, expor a visão de autores acerca do tema, a fim de proporcionar uma base teórica para o desenvolvimento deste trabalho.

Antes de adentrar na discussão sobre os conceitos relevantes para esta pesquisa, é preciso entender que o termo “cidade pequena” não é adotado por todos os estudiosos da área. Seu uso não se restringe à comunidade acadêmica, sendo utilizado também pelo senso comum e pelo Estado (SPOSITO; JURADO DA SILVA,

2013). Isso faz com que se precise recorrer a diferentes pontos de vista, que levam diferentes fatores em consideração.

Empregada amplamente pela mídia e pelos leigos, a ideia de “cidade pequena” ganha uma conotação muitas vezes vaga e seu sentido geográfico é perdido, distorcido ou mesmo negligenciado. Por isso, em muitos casos, diz-se que tais locais são pacatos e seguros, polos de recepção de idosos e com altíssimo nível de qualidade de vida, sem ao menos se realizar uma investigação acurada para provar ou não tais afirmações (SPOSITO; JURADO DA SILVA, 2013, p.20).

O estudo sobre as pequenas cidades ganha cada vez mais espaço no meio acadêmico. Para Lacerda (2016, p.96), isso pode estar relacionado ao grande número dessas cidades e à expansão da interiorização do ensino superior.

Para este estudo, recorre-se a Endlich (2006) que, em seu livro “Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do Noroeste do Paraná”, destaca a necessidade de aperfeiçoar o conceito de “cidade”. Segundo a autora, as cidades, para assim serem classificadas, precisam apresentar alguns requisitos, ainda que com patamares mínimos. Tais requisitos estariam associados não só a uma aglomeração espacial de pessoas, “mas ao grau de acessibilidade e demanda destas em uma economia de mercado” (ENDLICH, 2006, p.87).

Ao citar alguns requisitos para a atribuição do termo “cidade”, Endlich (2006) reconhece que a realidade urbana deve ser compreendida, considerando suas contradições, pois o processo de urbanização se materializou de diferentes maneiras. Para a autora, para referir-se a uma cidade como pequena é preciso estabelecer comparações com outras cidades, além de levar em conta a variabilidade do fenômeno, pois critérios que classificam uma cidade como pequena em um determinado contexto podem classificá-la como média em outro contexto. Sposito e Jurado da Silva (2013) também entendem que o estudo das pequenas cidades envolve comparação, pois, segundo eles, a cidade pequena não deve ser analisada isoladamente. “Trata-se de uma construção social e coletiva, além de uma elaboração teórica e prática de membros da comunidade científica, a qual produz reflexões analíticas, algo consensual e/ou reconhecido/negado para a compreensão do urbano e da estruturação da sociedade”. (SPOSITO e JURADO DA SILVA, p.17, 2013).

Outros autores ampliam a discussão sobre pequenas cidades. Para Corrêa (2011), a pequena cidade é, antes de mais nada, “um núcleo dotado da função de sede municipal”, na qual o padrão dominante está ligado à função político-administrativa. A pequena cidade não abrangeria outras funções básicas à

sobrevivência dos seus habitantes, que precisariam recorrer a outros locais para a obtenção de serviços. É essa relação de dependência que Sposito e Jurado da Silva (2013) sugerem existir entre as pequenas e os centros maiores. Para os autores, mesmo estando bem localizadas, as cidades pequenas podem não se desenvolver ao ponto de oferecer tais serviços devido ao seu crescimento diretamente influenciado pelos centros maiores. Assim, as pequenas cidades ficariam constantemente dependentes, ocupando sempre o mesmo lugar inferior na rede urbana.

Moreira Júnior (2009) também afirma que as pequenas cidades ficam dependentes dos centros urbanos de maior porte. Segundo o autor, elas desempenham um papel reduzido na rede urbana e sua relação é maior com o campo. Constatções como essa fizeram com que Moreira Júnior (2009), intrigado pelas dinâmicas que envolvem essas cidades e sua relação com a rede urbana em que estão inseridas, sugerisse que, para estudar as pequenas cidades, é preciso considerar aspectos qualitativos. Afinal de contas, para o entendimento desses locais, é preciso compreender “do sítio e da situação, à análise da rede urbana, ao papel e ao significado do núcleo urbano face às contradições do capitalismo e à divisão territorial do trabalho” (SPOSITO e JURADO DA SILVA, p.40, 2013).

Autores como Corrêa (2011) reafirmam a importância de pensar em aspectos qualitativos. Exemplo disso é que os dados demográficos não são suficientes para classificar uma cidade enquanto pequena, média ou grande.

A pequena cidade pode ser melhor definida em termos do grau de centralidade do que em termos de tamanho demográfico. Ela se caracteriza por ser um centro local, isto é, um centro que exerce centralidade em relação ao seu território municipal, sua hinterlândia². (CORREA, 2011).

Coutinho (2011) é um dos autores que consideram os aspectos qualitativos e os quantitativos (número de habitantes) em uma mesma análise, uma vez que as cidades pequenas caracterizam-se pelas “dimensões espaciais, o número de habitantes, a pouca diversidade de funções urbanas, a dependência de um centro maior, a temporalidade lenta, a relação com a vida rural e a proximidade entre as pessoas” (GONÇALVES *apud* COUTINHO, p.88, 2011). Sendo assim, percebe-se que, quando se estuda um lugar, é necessário realizar uma ampla caracterização, não descartando nenhum dado a princípio. Estes devem ser analisados e relacionados, possibilitando uma melhor compreensão do todo.

² O autor considera hinterlândia como sendo aquelas terras afastadas da região urbana.

Para fazer um paralelo de estudos brasileiros com estudos realizados em outros países acerca do tema, pode-se citar Jane Jacobs (2000). Em sua obra intitulada “Morte e vida de grandes cidades” a escritora fez uma distinção entre *town* (cidade) e *city* (cidade de maior porte). Para ela, uma *town* não tem funções consideradas urbanas e não cresce com uma economia local. Já uma *city* se desenvolve economicamente a partir da economia local. A partir disso, percebe-se a relação de dependência de algumas cidades em relação a outras, mesmo em contextos diferentes do brasileiro.

Em meio a discussões que buscam significados para o conceito de “pequenas cidades”, Santos (1979, p.70) estabeleceu o conceito de “cidade local”, correspondente à dimensão mínima na qual as necessidades inadiáveis da população seriam servidas. Para o autor, cidades que não atingissem uma complexidade mínima seriam “pseudocidades” ou “cidades de subsistência”, - aquelas ligadas, geralmente, a um só tipo de atividade (em geral atividades primárias) - ou aquelas chamadas de cidades-dormitório. Para Bacelar (2012, p.95), as localidades com menos de 10.000 habitantes só seriam consideradas cidades por uma questão de coerência, ligada à Constituição de 1988 e ao pacto federativo por ela proposto.

Souza (2015, p. 201-202) complementa a discussão quando classifica a escala local como “a cidade”. E completa:

a escala local propriamente dita se refere a recortes espaciais que, em graus variáveis, de acordo com o seu tamanho, expressam a possibilidade de uma vivência pessoal intensa do espaço, para além do nível ‘nano’ – e, adicionalmente, a possibilidade de formação de identidades socioespaciais bastante particulares sobre a base dessa vivência.

Entretanto, é preciso ter cuidado ao classificar certo espaço geográfico como centro local. Para Tânia Maria Fresca (2010) os termos “pequenas cidades” e “centros locais” têm sido utilizados de forma errada (como sinônimos). Fresca (2010) então define centro local: “a denominação centro local refere-se ao menor escalão das cidades no Brasil [...], considera o papel dos centros urbanos de uma rede na distribuição de bens e serviços”. A autora faz uma ressalva, quando reconhece que existem algumas cidades que extrapolam o nível mínimo, mas que continuam sendo pequenas. Para essas cidades que não são locais, Fresca admite a expressão “pequenas cidades”.

Por outro lado, segundo o IBGE, em seus estudos sobre as Regiões de Influência das Cidades (REGIC), centros locais correspondem às cidades “cuja

centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes e têm população predominantemente inferior a 10 mil habitantes (média de 8.133 habitantes)” (IBGE, 2008). Em 2007, no Brasil, havia 4.473 centros locais (IBGE, 2008).

Souza (2015, p.201-202) discorre sobre os centros locais, pautado na questão administrativa. Sobre isso, dentre outras coisas, o autor cita a maior proximidade física entre os cidadãos e a sede do poder estatal, ao mesmo tempo em que tal proximidade pode, algumas vezes, ser “politicamente muito enganosa” e “objeto de manipulação ideológica”.

Apesar das pequenas cidades (e centros locais) serem conhecidas como lugares pacatos e referência de qualidade de vida, o que se percebe na maioria das vezes são cenários de conflitos. A ausência de planejamento urbano é um fator a ser considerado. Aragão e Souza (2017) respaldam essa afirmativa ao relacionar a suscetibilidade a conflitos ao - na maioria das vezes - inexistente planejamento socioambiental, sendo que essas cidades não são dotadas de orientação e preocupação nesse sentido. A esse processo, acrescentam-se as modificações na sua morfologia, sendo que elas recebem “formas, objetos, conteúdos e problemas - violência, drogas, pressão imobiliária - até então exclusivos de núcleos maiores” (HENRIQUE, 2010).

Outros problemas são enfrentados nas pequenas cidades. Segundo Moreira Júnior (2009), nas pequenas cidades é ainda mais acentuada a exclusão de uma parcela da população. Isso se dá devido ao tamanho territorial dessas cidades, que implica em uma série de processos de ordem econômica, política e social. Assim, Moreira Júnior (2009) nomeia esses locais como “cidades dos excluídos”, ao se referir sobre os habitantes desses locais que pouco podem usufruir de seus direitos básicos. Os procedimentos mais complexos de atendimento à saúde e o transporte coletivo são alguns desses problemas.

Corrêa (2011) cita alguns fatores históricos que influenciaram as dinâmicas das pequenas cidades e as consequências disso em um contexto posterior. Esses fatores dão início ao entendimento de alguns dos conflitos que as pequenas cidades enfrentam. Dentre eles, o autor realça o desenvolvimento da indústria, que demandou novas matérias primas. A cidade passou a atrair a população do campo, levada pela oferta de empregos, oportunidade de conseguir melhor qualidade de vida. Para o autor, a migração rural-urbana é um importante ponto a ser retomado no estudo das

pequenas cidades. Isso porque, segundo Corrêa (2011), os impactos foram duplos: ao mesmo tempo em que a comunicação com os grandes centros foi facilitada, esses locais se tornaram mais excluídos, à medida que o novo espaço de fluxos lhe atribuiu uma importância menor.

Outro fator que Corrêa (2011) cita é a reestruturação do comércio atacadista-varejista, que foi substituído por modelos diferentes de comercialização da produção agrária, que pode acontecer através das cooperativas e do contato direto entre produtor e empresa industrial. Dessa forma, as pequenas cidades não se beneficiaram com essa transformação, que acabou por tornar filiais de venda ou representantes comerciais menos importantes.

Os fatores citados mostram que as pequenas cidades ficam, em geral, à margem do desenvolvimento, e nem mesmo podem ser consideradas cidades por alguns estudiosos. Entretanto, no Brasil, formalmente, as pequenas cidades são consideradas localidades urbanas, já que desempenham o papel de sedes dos municípios. Em outros países, para chegar a tal constatação, é realizada uma análise de critérios de população, localização e tamanho (VEIGA, 2003, p.23). Considerando o contexto brasileiro, Sposito e Jurado da Silva (p.39-40, 2013) adotam a ideia que a pequena cidade é o nível mais básico do urbano e não cumprem papel de destaque nas relações urbanas, mas ainda assim são meios de comunicação com outros centros. Essa reflexão direciona à busca do entendimento sobre o papel que essas cidades desempenham, no limiar entre a sua classificação como urbana ou rural, e de como acontecem as dinâmicas sociais e territoriais nesses lugares. Tal entendimento pode ser guiado por alguns questionamentos:

[...] nas cidades pequenas a relação campo-cidade e urbano-rural ganha um significado especial, sobretudo, no limiar inferior dessa categoria de núcleos urbanos e, por isso, enfatizamos a valorização da escala municipal. O que pensar, por exemplo, de núcleos que possuem grande quantidade de trabalhadores do campo morando na cidade? Ou mesmo de pessoas que tiveram de migrar para cidade e ainda não incorporaram hábitos urbanos? Isso acaba por refletir na dimensão do vivido e no modo antropológico/sociológico das condições experimentadas no cotidiano (SPOSITO e JURADO DA SILVA, p.44, 2013).

No caso das pequenas cidades, a ruralidade citada é por eles entendida como condição de vida, e também, em certos casos, como um interesse dos produtores do espaço urbano (SPOSITO e JURADO DA SILVA, p.44, 2013). Wirth (1979, p.93) e

Lefebvre (1975) também relacionam o rural ao modo de vida, alterado ao longo da história, não estando restrito a limites territoriais.

Além disso, é preciso atentar para o uso do termo, pois a ruralidade nem sempre se restringe às cidades pequenas, não sendo uma regra aplicada a todas elas, podendo também acontecer em cidades maiores (SPOSITO e JURADO DA SILVA, p.44, 2013).

Para Lacerda (2016, p.87), é impossível distinguir a urbanidade das cidades pequenas de seu entorno rural. Isso mostra que cada pequena cidade é permeada por dinâmicas próprias, e que generalizá-las seria um erro. Nessa mesma linha de raciocínio seguem Wanderley e Favareto (2013, p.415), já que para eles o rural não pode ser estudado sem se considerar a história, o tempo e o lugar.

Marinho e Pozzobon (2004) dividem as pequenas cidades em dois grupos: pequenos municípios predominantemente urbanos (onde a expansão das atividades urbanas acontece como reflexo das cidades-pólo em que estão próximos) e os municípios predominantemente rurais (onde o ecossistema é pouco alterado pelas atividades urbanas).

Bitoun e Miranda (2015) realizaram estudos sobre os espaços rurais e os dividiram em 26 tipos regionalizados. Esses tipos representam, em escala intermediária, o território brasileiro, com foco em seu modo rural. Com as variáveis disponíveis, é possível realizar várias constatações. Dentre elas, os autores citam que, no período entre os anos 1950 e 2010, houve uma intensa dinâmica populacional de povoamento no Brasil rural. Com o estudo, também foi possível destacar uma visão comparativa dos tipos regionalizados no país. Além disso, os autores mostram que as tipologias facilitam no entendimento das ruralidades e dos diferentes tratamentos necessários, em especial nas políticas públicas, que devem ser integradas e multissetoriais (BITOUN e MIRANDA, 2015).

Para este estudo, considera-se o tipo regionalizado 14, correspondente à região da Mata Atlântica (Oeste do Espírito Santo; parte Norte da Zona da Mata e Sul/Sudoeste de Minas Gerais). O tipo compreende 186 Municípios e Bitoun et al. (2014) o caracteriza fisicamente e historicamente:

corresponde a um complexo de regiões serranas e de vales que guiaram a ocupação colonial e a implantação de estabelecimentos rurais. Nestes, em meados do século passado, a produção era bastante diversificada, predominando o cultivo do café, de cereais e o criatório de pecuária leiteira e de corte. As condições ecológicas, a distância local a cidades de pequeno porte, às redes viária e

ferroviária, o tamanho muito diversificado das propriedades desenham um mosaico de situações, bem representativo das partes da Mata de Minas Gerais e do Espírito Santo mais afastada dos grandes centros urbanos. Nesse tipo, nunca se está muito distante de um pequeno centro de serviços e daí para um centro um pouco mais equipado. A divisão entre o campo e as cidades varia com o tamanho dessas e muitas pequenas são claramente centros rurais pelas ocupações de muitos moradores (BITOUN et al., 2014).

Cada lugar assume um papel na rede urbana em que está inserido e sua dimensão de atuação pode variar. Ao mesmo tempo em que há cidades pequenas dotadas de uma função específica na rede urbana e conseguem se destacar, há outras pequenas cidades que exercem papéis reduzidos, apenas como suporte de atividades agrárias das regiões próximas ou a oferta de mão de obra. É preciso considerar, também, que as pequenas cidades, em geral, sofrem um processo de perda de população, que acaba por se tornar um ciclo vicioso. Isso faz com que os repasses, como o FPM, passem a diminuir, pois estão diretamente relacionados ao número de habitantes. Isso também faz com que essas cidades não consigam se destacar na rede urbana (BACELAR, 2012, p.97).

A rede urbana, por sua vez, se conforma a partir das diferentes atuações de seus agentes, que podem exercer maior ou menor grau de influência no todo. Essa rede é o meio no qual a produção, a circulação e o consumo acontecem (CORRÊA, 2006, p.15). É nesse espaço que ocorrem as interações, a partir das quais os centros menos providos ficam subordinados aos núcleos que exercem maior centralidade econômica e política, devido ao fortalecimento de seu domínio e poder (SPOSITO e JURADO DA SILVA, 2013, p.47).

Um dos fatores que determinam a subordinação dos centros menores aos maiores é o consumo. Segundo Endlich (2006, p.159), a ampliação do consumo fez com que surgissem novas demandas que, por sua vez, exigiram mudanças nas dinâmicas das cidades. Com essa mudança, surgiu uma diversidade de comércios nos grandes centros, organizados em grandes grupos e redes de lojas, que cada vez mais excluía o modelo tradicional do mercado. Isso prejudicou a centralidade comercial dos centros menores, uma vez que a mobilidade dos produtos ficou também mais fácil (ENDLICH, 2006, p.159). Essas mudanças fazem parte do processo de globalização que, segundo Corrêa (2006, p.256), impacta tanto nas esferas econômica, social, política e cultural, como na organização espacial. Nessa rede, marcada pela globalização, os pequenos centros participam de circuitos espaciais

ligados à produção, na medida em que produzem, distribuem ou só mesmo consomem bens (SANTOS, 1988).

Essa dinâmica pode excluir as pequenas cidades até mesmo do novo universo do consumo. Além desses locais não disporem dos aparatos de comércio mais novos, a renda dos trabalhadores das pequenas cidades (advinda, na maioria das vezes, de atividades ligadas ao campo) não é suficiente para que todos adentrem no âmbito dessa rede (ENDLICH, 2006). Somente uma parcela da população com maior poder de consumo mostra-se como exceção a isso.

Os fatores considerados permitem compreender que o papel desempenhado pelas pequenas cidades ficou cada vez menos importante e que é preciso repensar as questões que as afetam. Como diz Corrêa (2006, p.270), as pequenas cidades devem se adaptar às novas demandas. Ademais, tais questões podem ser mais bem compreendidas e soluções podem ser propostas com um planejamento urbano eficiente.

Com o estudo do referencial teórico deste tópico, é necessário admitir a pertinência do uso do termo “centro local”, uma vez que o objeto deste estudo é formado por locais que se encaixam na definição desse termo colocada por Fresca (2010): o menor escalão das cidades no Brasil. Apesar de se admitir “centro local” como o termo mais adequado para este trabalho, a discussão será articulada utilizando-se do termo “pequena cidade”, visando proporcionar uma maior familiaridade do leitor com o trabalho. Essa familiaridade pode ser relacionada ao uso mais frequente do termo escolhido nos estudos que abarcam o tema.

1.2 Planejamento urbano em pequenas cidades

Como foi ressaltado no tópico anterior, as pequenas cidades enfrentam muitos problemas, a maioria dos quais de difícil resolução, devido aos poucos recursos humanos e financeiros de que dispõem. Entretanto, o âmbito local pode ser considerado um marco para o desenvolvimento de novas atividades ligadas à gestão. Dentro desse marco, a democracia poderia ser renovada com o princípio da proximidade, tendo em vista o direito à diversidade e o dever de inventar (CASTELLS e BORJA, 1996).

Nesse contexto, é importante entender quem pode (e deve) buscar soluções para certos tipos de problemas. Cabe à administração desses locais desprovidos de

planejamento “adequar o espaço dos municípios aos novos tempos, aos novos costumes e principalmente ao desenvolvimento tecnológico que hoje tem sido o maior modificador das cidades” (SALGUEIRO et al.).

Aragão e Souza (2017) ainda alertam para possíveis justificativas não cabíveis ao cenário do planejamento urbano, quando falam sobre o cuidado com discursos que procuram amenizar a ausência de serviços públicos essenciais, baseados na dimensão das pequenas cidades. Algumas vezes, é utilizada a justificativa de que tudo o que a população precisa está no centro da cidade, devido ao seu porte. Entretanto, a questão colocada pelos autores é a do acesso aos serviços públicos e da noção de justiça, julgada como fundamental para os moradores mais distantes do centro comercial.

É atribuição constitucional dos municípios exercer controle sobre o uso e a ocupação do solo e estabelecer condições para o desenvolvimento sustentável do seu território (MARINHO e POZZOBON, 2004). A Constituição Federal de 1988 reconheceu o município como ente federativo, podendo considerá-lo entidade estatal de terceiro grau, ao lado da União e dos Estados-membros.

Já a Constituição de Minas Gerais (1989) busca consolidar o que foi proposto na Constituição Federal, assim como promover a descentralização do poder e melhores condições de vida aos cidadãos. O Quadro 2 mostra alguns artigos da Constituição de Minas Gerais e o que está disposto neles.

Quadro 2 - A Constituição de Minas Gerais e sua relação com os municípios.

Artigo	O que fala no artigo
11	É competência do Estado, comum à União e ao Município, cuidar da saúde e assistência pública, proteger o patrimônio cultural, proporcionar meios para o acesso à cultura, educação e ciência, proteger o meio ambiente, fomentar a produção agropecuária, promover programas de construção de moradias e de melhorias relativas ao saneamento básico, acompanhar a exploração dos recursos hídricos, dentre outras coisas.
165	É reforçada a autonomia dos municípios, observando que ele deve organizar-se e reger-se pela Lei Orgânica e demais leis que adotar.
171	Complementa sobre as legislações municipais, reafirmando a obrigação do município de legislar sobre assuntos de interesse local, como plano diretor e outras limitações urbanísticas, como o planejamento do solo.
183	Garante assistência técnica e financeira, por parte do Estado, aos municípios com escassas condições de desenvolvimento socioeconômico, dando prioridade àquelas com menos de 30 mil habitantes.
245	Garante assistência do Estado aos municípios que o solicitarem na elaboração de planos diretores.

Fonte: Constituição de Minas Gerais (1989).

Essa descentralização proposta na Constituição depende de alguns fatores para gerar bons resultados. Carvalho (2005) cita alguns desses fatores: sobrevivência econômica, reforço da participação local, organização administrativa e reversão das práticas inadequadas dos projetos de planejamento que trabalham de forma globalizada (CARVALHO, 2005). A preocupação com esses fatores se dá porque, segundo a autora, os municípios com menos de 10.000 habitantes encontram dificuldades para cumprir esses requisitos, uma vez que esses locais enfrentam problemas como: falta de uma gestão planejada; dificuldade na prestação de serviços no local; falta de racionalidade técnica; falta de políticas de desenvolvimento; falta de instrumentos institucionais, financeiros e técnico-administrativos; problemas em relação à geração de renda; problemas na gestão dos recursos; inércia dos governos municipais; predomínio dos interesses das lideranças locais; população com pouco poder de reivindicação (CARVALHO, 2005).

Endlich (2006, p.326) também ressalta a importância de dar a devida atenção à elaboração de políticas públicas. Para ela “a formulação de políticas territoriais tem como motivação principal tentar resolver o desenvolvimento desigual”. Para a autora, as estratégias de desenvolvimento local visam diminuir a dependência do exterior e valer-se das potencialidades locais. É preciso fazer isso considerando as especificidades de cada local, pois os arranjos são únicos e raramente se encontra os fatores combinados da mesma forma (ENDLICH, 2006, p.333). Entretanto, os municípios de pequeno porte têm dificuldades para exercer práticas de planejamento e gestão urbana, devido às carências de estrutura administrativa, pessoas qualificadas e instrumentos próprios (MARINHO e POZZOBON, 2004).

Geralmente, nas pequenas cidades, algumas dessas carências estão ligadas, dentre outros fatores, à economia. Os municípios brasileiros com menos de 10.000 habitantes (80,3% do número total de municípios) participam com apenas 9,99% das receitas tributárias³. Assim, esses municípios dependem dos repasses federais e estaduais, como Fundo de Participação Municipal (FPM), que favorece os municípios que não conseguem arrecadar recursos (BACELAR, 2012, p.85).

Entretanto, como o FPM é atrelado à gestão orçamentária, os municípios pequenos ficam sujeitos a qualquer oscilação. Esses recursos estão relacionados com

³ (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI, Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços - ICMS, dentre outros).

o montante populacional, o que faz com que os municípios com menos de 10.000 habitantes fiquem com coeficiente menor no repasse do FPM. A administração pública mostra-se como o principal problema dessas localidades (BACELAR, 2012, p.88).

Essa administração geralmente é baseada em interesses pessoais, que dificulta o progresso local. É comum a perda de recursos financeiros devido à falta de conhecimento técnico para, por exemplo, elaboração e encaminhamento de projetos. Essa forma de administração persiste em alguns locais, onde a capacitação técnica e educacional é escassa e o município é o maior empregador. Assim, a falta de capital circulando dificulta o acesso da população aos serviços básicos que deveriam ser oferecidos a todos.

Além disso, essas pequenas cidades, que não têm obrigatoriedade legal de elaboração de planos urbanísticos sofrem as consequências da falta de planejamento.

A necessidade de projetar o processo da expansão urbana e do crescimento acelerado aliado à falta de políticas públicas compatíveis e a ausência de conscientização da população em relação às questões ambientais estabelecem um processo de desenvolvimento desarmônico. A expansão do mercado imobiliário e o uso indiscriminado dos recursos naturais não consideram de forma satisfatória os critérios de desenvolvimento sustentado (SALGUEIRO et al.).

Um dos instrumentos mais utilizados para auxiliar no planejamento urbano é o Plano Diretor. Para Villaça (1999), Plano Diretor é:

um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

Entretanto, segundo o Estatuto da Cidade (2001), o plano diretor não é obrigatório para as cidades com menos de vinte mil habitantes⁴. Além disso, esses municípios não contam com recursos técnicos e financeiros para a sua elaboração e aplicação. Mas isso não quer dizer que os municípios com baixa densidade demográfica não necessitem de planejamento.

⁴ Segundo o Art. 41 do Estatuto da Cidade, o plano diretor é obrigatório para municípios: com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, ou que estejam incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas de risco.

Baseado em considerações como essas, Salgueiro et al., fazem alguns questionamentos pertinentes para a discussão deste texto: “Porque o município tem primeiro que alcançar a uma população de 20.000 habitantes para ser obrigado a elaborar um plano de desenvolvimento urbano?” e outro: “Não será tarde demais para os municípios planejarem o que foi construído de forma desordenada e até certo ponto irregular?”. Diante disso, Salgueiro et al. (2015) discorrem sobre o assunto, afirmando que o processo de planejamento nas cidades “tem de ser contínuo e acompanhar seu processo de crescimento e não pode estar à mercê das políticas públicas adotadas por esse ou aquele partido e tampouco devem ser dirigidas a um reduzido número de municípios como é o caso do Plano Diretor”. Salgueiro et al. ainda expõem mais um motivo pelo qual deve-se atentar ao planejamento urbano de cidades com reduzido número de habitantes, quando diz que “o desejo de qualquer cidadão, principalmente o que vive no campo, é ver sua cidade crescer e saber que ali ele poderá criar e tirar o sustento de sua família sem precisar se deslocar para tentar sobreviver em outras cidades” (SALGUEIRO et al., 2015).

De forma a contribuir para a discussão da busca de soluções para o desenvolvimento das pequenas cidades, Aragão e Souza (2017) veem nesses locais a possibilidade de reversão desse quadro ou, ao menos, a desaceleração do crescimento urbano insustentável. Para os autores, isso deve acontecer com a revisão das propostas de desenvolvimento que, contrariando o que propõem, têm fortificado ainda mais os problemas e contradições sociais.

Fresca (2010) ressalta a importância de pensar as cidades em uma escala mais ampla, para que as mesmas se desenvolvam, quando fala da necessidade de entender a inserção de uma cidade em determinada rede urbana ou região. Para a autora, isso deve ser feito porque é possível encontrar vários níveis de complexidade de atividades urbanas nas diferentes cidades. Nas pequenas cidades, essa complexidade de atividades fica diretamente ligada, e algumas vezes subordinada, às atividades de outros municípios. Afinal, essas cidades desempenham um papel secundário nas decisões inerentes ao funcionamento da rede urbana (SPÓSITO e SILVA, 2013).

A respeito do pensamento de planejamento em uma escala mais ampla, Santos, em 1979 (p.74) já dizia que “o que importa agora é preservar o papel das cidades locais, sem todavia consagrar e conservar disparidades, e integrar essas cidades em um mecanismo de crescimento que seja geral e não seletivo”. Essa

consideração de Santos, mesmo feita na década de 1970, pode ser considerada relevante.

Levando em consideração toda a discussão aqui desenvolvida acerca do tema, entende-se que o planejamento em escala regional é uma alternativa para o desenvolvimento das cidades que se encaixam na abordagem deste tópico.

1.3 A escala regional e o planejamento regional

Antes de tratar do planejamento em escala regional, é pertinente discutir o que seria a escala regional. Para iniciar a discussão, recorre-se a Santos (2008, p.89) que, em 1988, determinou que região é “o *locus* de determinadas funções da sociedade total em um momento dado”. Para o autor, a cada momento histórico, o que foi chamado de “região” se refere a um subespaço do espaço nacional, e aparece como “o melhor lugar para a realização de um certo número de atividades” (SANTOS, 2008, p.90).

Souza (2015) deixa margens para discussões sobre as definições das escalas citadas, à medida que se estuda locais com características diferentes. Valida uma “construção social das escalas”, “dependente de aspectos culturais, políticos e econômicos” (SOUZA, 2015). Dessa forma, tem-se a possibilidade de realizar uma leitura mais particular do objeto de estudo deste trabalho. Para Vasconcelos (2007), o conceito de região depende do contexto histórico no qual o local de estudo está inserido, podendo se adaptar aos cenários.

Souza (2015) contribui no assunto com algumas definições:

- Escala local: a cidade.
- Escala macrolocal: “nível local ampliado”. Típica das Regiões Metropolitanas ou municípios com forte integração; um minissistema urbano.
- Escala regional: “lugar”, moldura imediata do nível local. Pode coincidir com um território político-administrativo ou com um espaço de implementação de políticas públicas. Um nível regional de forte densidade cultural-simbólica pode desdobrar-se em regiões ainda menores (que atuariam como ‘microrregiões’) e, ao mesmo tempo, estar inserido em um conjunto regional maior (macrorregiões).

Considerando os termos expostos por Santos (2008) e Souza (2015), e levando em consideração as particularidades do objeto de estudo deste trabalho, adota-se a escala regional como a mais adequada para a abordagem deste estudo.

Segundo Rodrigues (2018, p.15), com o surgimento de uma nova divisão do trabalho, ficou possível a difusão de novas culturas, industrialização, urbanização e outras relações, de forma que isso foi determinante para a alteração dos limites regionais já estabelecidos pelo homem. A partir daí, surgiu o conceito de organização espacial, compreendido como “o padrão espacial resultante de decisões locacionais, privilegiando as formas e os movimentos sociais sobre a superfície da Terra” (CORRÊA *apud* RODRIGUES, 2018).

Com o avanço da globalização, novos arranjos espaciais surgem. O conceito de região baseado em delimitações a partir de recursos naturais é desfeito, não deixa de existir, mas expande a compreensão para além dos limites antes determinados. A atual fase capitalista, então, se caracteriza pela construção e desconstrução de regiões rapidamente, devido à mudança nos aspectos econômicos dos locais (RODRIGUES, 2018).

Devido a certas razões, alguns estudiosos colocaram o planejamento em escala regional em descrédito. Lencioni (1999) cita quatro fatores pelos quais o termo “região” tornou-se renegado por alguns. O primeiro fator se refere à intensa globalização, que poderia proporcionar certa homogeneidade que poderia diluir as regiões. O segundo fator está ligado à relação entre região e planejamento. Segundo a autora, o termo “região” entrou em descrédito, fazendo com que o planejamento regional passasse a sofrer muitas críticas. O terceiro fator se refere ao caráter meramente descritivo de muitos estudos regionais, de forma que não são apresentadas propostas para a melhoria dos problemas. Já sobre o quarto fator, Lencioni (1999) cita a consideração da geografia como uma ciência social, distinguindo natureza e sociedade. Isso segmentaria a geografia física da geografia humana, fazendo com que a categoria região perdesse sua importância para outras, como o território e o lugar. Além dos fatores citados pelo autor, acrescenta-se um quinto fator, que gera dificuldades para o planejamento regional: o fato de a região não existir como nível de governo (o que ocorre em vários países).

Em um país onde muitas questões sociais (como saúde, saneamento, educação e moradia) são mal resolvidas, a questão regional não expressa tanto valor e passa a não ser prioridade dos governantes (LOMAR, 1991). Entretanto, isso não diminui sua importância. Milton Santos, por exemplo, sempre defendeu a fragmentação do espaço em regiões para melhor entendê-lo. Nesse contexto, o autor considera não somente aspectos físicos, e inclui aspectos humanos, e reconhece que

o ser humano já interferiu em grande valor no espaço. Em 1997 o autor já mostrava a importância que a região ganhava com o passar dos anos, considerando:

[...] em primeiro lugar, o tempo acelerado, acentuando a diferenciação dos eventos, aumentando a diferenciação dos lugares; em segundo lugar, já que o espaço se torna mundial, o ecúmeno se redefine, com a extensão de todo ele do fenômeno de região. As regiões são o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizam. Agora, exatamente, é que não se pode deixar de considerar a região, ainda que reconhecamos como um espaço de conveniência mesmo que a chamemos por outro nome (SANTOS, 1997, p. 196).

Dessa forma, entende-se que o que acontece é algo que contradiz a visão de descrédito da região. Segundo Brito (2007), o que acontece é exatamente o contrário de homogeneização, sendo que “a velocidade dos fluxos e a instantaneidade dos eventos reforçam a conformação da região, fazem com que os espaços se tornem especializados, normatizados a partir das necessidades globais da produção, da circulação, da distribuição e do consumo” (BRITO, 2007).

Para Boisier *apud* Haddad (1994), o desenvolvimento de uma região está ligado a alguns fatores, como a participação no uso dos recursos naturais, a magnitude que as políticas nacionais têm sobre a região e a capacidade de organização social da região. Para Haddad (1994), o desenvolvimento de uma região também estaria ligado à autonomia decisória, capacidade de captar e reinventar excedente econômico, inclusão social, consciência ambiental e sincronia de crescimento.

Para Boisier (1989), a prática de planejar está ligada a uma área de conhecimento ou de problemas, podendo ser um país, uma região, um município e demais demarcações territoriais. “O conceito de região de planejamento é dependente do conteúdo do próprio planejamento, não pode ser definido exogenamente, nem se mostra tampouco, necessariamente, igual ou coincidente com regiões definidas em outros contextos, como a região, no sentido cultural, por exemplo” (Boisier, 1989, p. 619).

Para Perobelli et al. (1999), é necessário calcular potenciais de desenvolvimento, o que possibilita conhecer as características das cidades que compõem a região em questão. Isso poderia também indicar setores nos quais seria interessante investir. Para Boisier (1989), é importante também firmar estruturas participativas para administrar melhor os conflitos.

Para Perobelli et al. (1999), o desenvolvimento de uma região está atrelado a três fatores: a alocação de recursos, a política econômica e a estrutura institucional e social na região. Dessa forma, o estado e a região se destacam como atores deste cenário: o estado enquanto definidor de políticas econômicas e a região enquanto negociadora, visando sempre o crescimento Perobelli et al. (1999). Além disso, é importante a realização de um diagnóstico para realizar um melhor planejamento.

Perobelli et al. (1999) classificam as funções do planejamento regional, uma vez que os agentes da região (políticos, econômicos, sociais, ambientais, dentre outros) têm o papel de negociadores e de influenciadores da quantidade de recursos a ser alocada. São as funções: alocação (procura estabelecer prioridades de desenvolvimento), compensação (combinar estudos técnicos com necessidades imediatas), ativação (ações que buscam o desenvolvimento econômico).

Para Bruna (1983, p.105), a análise de uma região deve considerar aspectos da rede urbana, buscando compreender as funções específicas de cada cidade e as possibilidades de desenvolvimento regional. Para tanto, a autora considera que a cidade está inserida em uma economia urbana, capaz de inseri-la em um elo com determinada região. Segundo Perroux *apud* Bruna (1983, p.105) essa economia não se desenvolve igualmente em todos os locais, começando em determinadas cidades, podendo se expandir às demais porções do território. Essa expansão se dá através de uma relação de interdependência entre as mesmas.

Entretanto, segundo Perroux *apud* Bruna (1983, p.107), é preciso diferenciar crescimento e desenvolvimento regional, uma vez que o primeiro está ligado ao aumento de renda *per capita*, enquanto o segundo é uma combinação de mudanças sociais e mentais, que capacitam as pessoas a fazerem seu produto real global de forma cumulativa. Sendo assim, é colocada em evidência a importância dos locais que exercem função de polos de crescimento, uma vez que é a partir deles que há o crescimento da renda e do produto real global. Esses polos também são capazes de modificar o espaço ao seu redor, sendo alvo de políticas de planejamento advindas dos Governos Federal e Estaduais (BRUNA, 1983, p.107).

Outro conceito é o do polo. A teoria dos polos de crescimento de Perroux, de 1955, define polo como uma concentração ou aglomeração de elementos, sendo que um polo surge como “um pico em uma superfície homogênea”, podendo haver mais de um deles. A partir deste conceito, Perroux *apud* Bruna (1983, p.107) define o que seriam eixos, zonas e pontos de desenvolvimento. Os eixos seriam decorrentes do

fluxo entre dois polos, que se estabelece devido à complexidade das atividades neles desenvolvidas. Já as zonas seriam resultantes da concentração industrial, sendo responsáveis pela atração de indústrias e afins. Por fim, os pontos de desenvolvimento seriam o conjunto que reúne polos, zonas e eixos de desenvolvimento da área próxima.

Sendo assim, é importante entender que é preciso levar esses polos em consideração ao pensar em planejamento urbano. Isso não significa se restringir à elaboração de planos de desenvolvimento conforme essas regiões já formadas, mas sim leva-los em consideração, planejando ações complementares.

Para Bruna (1983, p.108), ao analisar uma rede urbana, é preciso levar em consideração as relações entre os centros urbanos e a área em questão. A autora dá exemplos dessas relações: as migrações diárias, as migrações definitivas, as relações comerciais, os vínculos de serviços e as relações de trabalho. A partir dessa análise, é possível identificar o papel que cada uma exerce na sua região e sua relação com as cidades vizinhas. Para essa análise, no sentido de ampliar o entendimento desses fenômenos, pode-se também considerar o uso do solo e o transporte público (Bruna, 1983, p.109).

A análise da rede urbana permite ao planejador conhecer melhor os centros e suas relações, assim como situar cada local no planejamento regional. Christaller *apud* Bruna, (1983, p.110) trata esse tema em sua teoria dos Lugares Centrais, na qual focaliza o estudo de sistemas de cidades em regiões esparsamente povoadas. Com essa teoria, Christaller propõe que uma cidade deve ter como função ser um lugar central, e sua centralidade, por sua vez, está relacionada com o grau de importância de seus serviços. Os lugares centrais fariam parte de uma hierarquia que compreende cidades com diversos graus de influência. Essas hierarquias poderiam ser organizadas de acordo com os princípios de mercado, de tráfego e sócio-políticos ou administrativos e os centros maiores teriam que fornecer serviços ao espaço circundante (BRUNA, 1983, p.111). Sendo assim, as cidades estariam inter-relacionadas, de forma que nem todas conseguiriam oferecer diversos serviços, mas estariam estruturadas em uma região na qual há diversos níveis de atuação.

Ainda se tratando da conformação de uma região, Milton Santos (2008) cita a influência dos processos de produção. Para o autor, as frações de espaço possuem certas virtualidades que podem variar com o tempo, e cuja dinâmica implica em mudanças de valor, com a conseqüente mudança de valor dos lugares (SANTOS,

2008, p.85). Isso reforça ainda mais a pertinência de estudar tais frações de espaço, pois elas se modificam com o decorrer do tempo. O autor trata de “frações do espaço”, referindo-se a um espaço que não necessariamente compreende apenas um município ou qualquer espaço já delimitado fisicamente. Isso dá margem para pensar em outros possíveis arranjos, formados por locais com aspectos comuns. É preciso reafirmar a diversidade que existe no território brasileiro, a qual, para ser evidenciada, “pressupõe encontrar uma escala geográfica intermediária que seja mais ampla do que os municípios e menor do que as grandes regiões brasileiras definidas pelo IBGE” (BITOUN e MIRANDA, 2015, p.22). Em 1991 já se falava sobre isso, pois já se achava necessário pensar em “regiões abertas”, livres dos níveis de poder governamentais político-administrativos, cuja delimitação seria temporária (STEINBERGER, 1991). Entretanto, as políticas de desenvolvimento não contemplam a heterogeneidade intrarregional (BITOUN e MIRANDA, 2015, p.23).

Brito (2007, p.119) mostra a constante mudança do entendimento de região⁵ ao afirmar que esta não deve ser vista apenas como um conceito, mas como “uma realidade, uma construção humana”. A região, dessa forma, teria seu conceito formado a partir da leitura do pesquisador. Além disso, as categorias que são chamadas de regiões nada mais são que porções do território delimitadas em termos político-administrativos, e não devem ser tratadas como locais isolados, sem considerar as dinâmicas que ocorrem no seu espaço (STEINBERGER, 1991).

Levando em consideração os autores citados neste tópico, fica mais acentuada a importância de considerarem-se as regiões nos processos de planejamento urbano. Não se trata aqui de regiões fisicamente já delimitadas, mas sim das novas possibilidades de planejamento entre locais que se ligam em uma determinada lógica no espaço.

⁵ Tendo em vista as mudanças ocorridas no espaço produtivo nacional, o IBGE definiu, em 2017, uma nova divisão urbano-regional do Brasil. O órgão identificou regiões em três escalas: regiões ampliadas de articulação urbana, regiões intermediárias de articulação urbana e regiões imediatas de articulação urbana. Nessa divisão, foi determinada uma cidade que lidera sua região (IBGE, 2017).

As Regiões Geográficas Imediatas compreendem o seu principal elemento de referência na rede urbana. Elas são compostas por centros urbanos próximos que possibilitam a satisfação das necessidades imediatas das populações (IBGE, 2017).

Já as Regiões Geográficas Intermediárias correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas. Essas regiões “organizam o território, articulando as Regiões Geográficas Imediatas por meio de um polo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade” (IBGE, 2017).

Nesse aspecto, reforça-se o conceito mais adequado para o trabalho, que são os fragmentos citados por Milton Santos (1977).

1.4 Estrutura para o planejamento urbano em Minas Gerais

Este item busca fazer um breve levantamento das iniciativas anteriores de planejamento regional, envolvendo ações federais, estaduais e municipais, com foco em Minas Gerais.

A extinta Sarem (Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios), vinculada à Secretaria de Planejamento da presidência da república, foi criada em 1972 para prestar assistência técnica aos estados e aos municípios no campo de planejamento e modernização administrativa do sistema estadual de planejamento e oferecer orientação técnica para promover capacitação (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 1978, p. 15).

Em 1973, o Governo Estadual criou a Supam (Superintendência de Articulação dos Municípios), com o objetivo específico de articular o planejamento a nível municipal e microrregional, com o planejamento estadual (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 1978, p. 33).

Em Minas Gerais, em 1975, durante o governo Aureliano Chaves, foi criado o Prodemi (Programa de Desenvolvimento Microrregional), para atuar através das associações microrregionais, com as atribuições de planejamento municipal e microrregional com o Estado e a Federação; estabelecer comunicação mais efetiva entre os 3 níveis e integrar os governos locais na realização de projetos intermunicipais. Identificou a falta de pessoal habilitado para acompanhar os trabalhos técnicos e sugeria o aperfeiçoamento dos recursos humanos (MINAS GERAIS, 1975, p.9). Até 1987 o programa foi paulatinamente implantado em todo estado, ao subdividir o Estado em 37 microrregiões com suas respectivas associações municipais (CARVALHO, 1998, p.17).

Em julho de 1991, o governo estadual de Hélio Garcia ensaiou voltar a apoiar as Associações Microrregionais com o lançamento do Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal (PRODEMU), que tinha as Associações de Municípios – AMs - como peças-chave da política estadual de relacionamento com os municípios⁶.

⁶ Os limites da microrregião, por sua vez, não foram definidos por critérios técnicos, mas levaram em consideração a área polarizada por uma cidade que desempenhava certo grau de influência sobre os municípios a sua volta, então chamada de cidade-polo microrregional (CARVALHO, 1998, p. 19).

Tinha como objetivo cumprir o previsto na Constituição Estadual que incumbia o governo, dentre outras, a capacitação, implantação do sistema de informações municipais, orientação técnica na elaboração e implantação de planos diretores (PRODEMU, 1991, p.26).

O Prodemu pouco fez além de produzir levantamentos iniciais a respeito da situação em que se encontravam as AMs no início dos anos 1990 (CARVALHO, 1997-98, p. 24). O quadro apresentado pelos relatórios do Prodemu mostrava a maioria das associações microrregionais sem recursos para investimentos, pois funcionavam apenas para cobrir as próprias despesas (PRODEMU, 1991). A prestação de serviços às prefeituras era a principal fonte de renda (o que mostra que a sobrevivência das Associações Mineiras dava-se mais por esforço próprio delas do que pelo zelo dos prefeitos para com a cooperação intermunicipal) (CARVALHO, 1998).

Criado como “Programa Especial de Governo”, o Prodemu privilegiou, no discurso formal, as suas linhas de ação programáticas. Estas, por sua vez, repetiram antigas estratégias numa tentativa de obter o apoio do estado para mecanismos cuja eficácia fora comprometida no passado. Porém, sem contar com a alocação de recursos financeiros por parte do governo estadual, o Prodemu não obteve apoio, nem dos secretários executivos das associações, nem dos prefeitos, para a implementação das linhas de ação programáticas propostas, dificultando a ação da própria Fundação João Pinheiro, constituída como seu agente técnico. Estes fatos demonstram a pouca importância conferida ao associativismo municipal, nos dias atuais, apesar do discurso formal apresentá-lo como importante estratégia de apoio ao processo de descentralização político-administrativa proposto pelo estado (CARVALHO, 1998, p.28).

O ano de 1993 marcou o surgimento dos consórcios intermunicipais de saúde no estado de Minas Gerais. De forma bastante atípica - pois não derivaram de políticas de descentralização levadas a cabo por administrações estaduais - foram criados, nesse ano, dois CIS, a partir de estruturas de saúde pré-existentes e subutilizadas (DINIZ FILHO, p. 170).

Segundo Silveira (2015), em 1999, durante o governo de Itamar Franco, foi criado o I Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2000-2003). Este plano previa uma estratégia para o desenvolvimento sustentável, cujo objetivo foi “reorientar o Estado dentro da conjuntura política da época, recusando a subordinação estrita aos interesses econômicos e financeiros que dominavam o país” (SILVEIRA, 2015) .

O plano de Itamar tinha como um dos objetivos reconstruir as instâncias estadual e municipal de planejamento. As entrelinhas do PMDI “revelavam um

discurso humanista, pautado na busca da igualdade social, em favor de uma leitura mais rica e sensível aos sentimentos e aspirações dos mineiros e da crítica à política voltada ao mercado” (SILVEIRA, 2015).

As diretrizes do PMDI 2000-2003 focavam, entre outros, a retomada do papel do Estado, tornando-se o promotor do crescimento econômico. O discurso observado no PMDI 2000-2003 afirmava que “as orientações da política neoliberal, estabelecidas a partir dos anos 90 fragilizaram a capacidade técnica de formulação das equipes de planejamento, com o objetivo de criar facilidades e eliminar áreas de resistência às políticas de privatizações e redução do papel do governo no tocante às políticas sociais. (PMDI, 1999, p.46)

Até 2006 a Fundação João Pinheiro, instituição de pesquisa e ensino criada em 1969, atendeu ao Governo de Minas, com a elaboração de pesquisas e estudos relacionados ao planejamento urbano e ao desenvolvimento regional em Minas Gerais.

A Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional - SEDRU – foi criada em 2007. Em 2016, a SEDRU, durante o governo de Fernando Pimentel, passou a se chamar Secretaria de Cidades e Integração Regional – SECIR - com a intenção de alinhar as atribuições com os ministérios.

Em 2019 a SECIR permanecia em atuação, com o intuito de, dentre outras coisas, apoiar melhorias da infraestrutura urbana municipal e políticas de desenvolvimento regional (incluindo o associativismo municipal). Entretanto, sua atuação é limitada, devido ao quadro técnico reduzido, incapaz de atender à demanda dos municípios (SECIR, 2019).

1.5 Planejamento urbano intermunicipal para pequenas cidades

Considerando as dificuldades que as pequenas cidades encontram para o seu desenvolvimento, pensa-se em novas possibilidades para que esses lugares possam oferecer uma melhor qualidade de vida a seus habitantes. Essas dificuldades, para Balão e Saragoça (2017) estão relacionadas com a baixa densidade populacional, poucas atividades de base econômica, baixa capacidade de captação de investimentos, população pouco qualificada e fraco espírito empresarial. Para os autores, isso é causado pela falta de investimentos dos setores público e privado.

A fim de superar essas dificuldades, Albino, Machado e Volpato (2017) sugerem a adoção de parcerias e associações entre os municípios, levando em consideração “as limitações estruturais, de recursos humanos e financeiras enfrentadas pela maioria dos municípios, especialmente os pequenos, com vistas à troca de experiências”.

Para Marinho e Pozzobon (2004), a associação entre municípios de mesmo porte pode até mesmo incentivar a adoção de instrumentos de ordenação urbana, como o plano diretor. Para os autores, isso acontece à medida que os municípios estiverem articulados com seus vizinhos, de forma a pensar seu planejamento baseado em vocações regionais. Tal articulação “não só potencializa a solução de problemas comuns e qualifica os resultados, como permite otimizar recursos no processo de elaborar o Plano Diretor, ao possibilitar a contratação de serviços comuns como consultorias, elaboração de cadastros, estudos, mapeamento, dentre outros” (MARINHO e POZZOBON, 2004).

Lamparelli (1999) já defendia a associação entre municípios, pois, segundo ele, os problemas de âmbito regional seriam mais bem resolvidos com a cooperação entre vários municípios. Para o autor, isso se justifica pela mudança de vida da sociedade e de sua relação com o território, podendo-se observar tal mudança “na organização e atuação das forças produtivas, dos mercados e nos hábitos de deslocamento e consumo das populações” (LAMPARELLI, p.232, 1999).

Entretanto, Abrucio e Couto (1996, p.46) fizeram uma consideração que pode ser aplicada anos depois. Os autores afirmam que o que ocorre é o enfrentamento da falta de recursos através da busca competitiva, e não através da cooperação. Assim, sugerem que é necessário investir em mecanismos que incentivem a ação cooperativa. Essa ação cooperativa já era defendida por Castells e Borja em 1996, quando a classificaram como “uma necessidade imprescindível no confronto com problemáticas novas por sua natureza ou intensidade”.

Segundo Peres e Silva (2013), a Constituição Federal de 1988 enfatizou a importância da abordagem regional para o planejamento urbano.

O momento político brasileiro pós-Constituição recolocou os temas do ordenamento territorial e do planejamento regional, à semelhança de experiências realizadas nos continentes europeu e norte-americano. Ao ressaltar, em seu artigo 21 (BRASIL, 1988)⁷, que “compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do

⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

território e de desenvolvimento econômico e social”, a Constituição Federal de 1988 enfatizou os ordenamentos territorial e regional como instrumentos de planejamento, elementos de organização e de ampliação da racionalidade espacial de ações e políticas públicas. Apesar disso, não houve a efetivação de uma política articulada de ordenamento do território, não significando, contudo, a inexistência de instrumentos que pudessem colaborar para isso (PERES e SILVA, 2013).

Nesse sentido, Castells e Borja (1996) reforçam a importância da Constituição de 1988, quando sugerem que foi apenas na década de 1990 que o papel do município foi reforçado como protagonista. Segundo o autor, os processos de democratização enaltecem o papel das cidades e dos governos locais. Nesse sentido, houve uma desvalorização do planejamento regional, uma vez que o eixo se desloca para os municípios e não para as regiões.

Além disso, segundo Peres e Silva (2013), a Constituição também mostrou a necessidade de se repensar a questão regional no país, abrindo margem para a participação mais direta dos governos municipais e estaduais na elaboração e na aplicação de políticas de âmbito regional. A partir disso, novas configurações espaciais foram feitas, como os Planos de Bacias Hidrográficas e as Unidades de Conservação (PERES e SILVA, 2013), sendo que os recursos naturais integram os ecossistemas além dos limites interpretados pelo homem (JURASZEK, BATISTA e MARCHESAN). Assim, se reforçou a ideia de que certos assuntos não se restringiam a um só município, não podendo ser refém de fronteiras já delimitadas.

Entretanto, em 1991, Steinberger fez uma crítica sobre trechos da Constituição Federal de 1988 e que ainda é motivo de debates. O trecho criticado pela autora faz o uso da expressão “desigualdades regionais”, as quais, anos antes, já vinham sendo alvo de propostas para reduzi-las. Exemplo disso são as políticas regionais que foram apresentadas pela SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste). Considerando que o Brasil é marcado por diferenças territoriais, e que comparar as regiões através de indicadores, a fim de padronizá-las, seria um equívoco (Steinberger, 1991). Mesmo criticando trechos da Constituição, isso mostra, mais uma vez, que é importante considerar os aspectos locais de cada região, de cada município, antes de propor objetivos de desenvolvimento, não deixando que a divisão político-administrativa seja fator limitante.

O Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015) também dispõe sobre planejamento intermunicipal. Apesar de abordar, majoritariamente,

questões referentes a uma região de planejamento maior, também dispõe sobre demais aglomerações urbanas e microrregiões instituídas pelo Estado, com características predominantemente urbanas. Essas disposições podem auxiliar tanto no entendimento das aglomerações quanto na melhor forma de articulá-las. É o caso de alguns princípios definidos pelo Estatuto e que a governança desses locais deve seguir, alertando que devem ser consideradas as especificidades dos municípios integrantes, como população, renda, território e características ambientais. São esses princípios:

- I – prevalência do interesse comum sobre o local;
- II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano intermunicipal;
- III – autonomia dos entes da Federação;
- IV – observância das peculiaridades regionais e locais;
- V – gestão democrática da cidade
- VI – efetividade no uso dos recursos públicos;
- VII – busca do desenvolvimento sustentável.

No artigo 9º são determinados os instrumentos que devem ser utilizados para a gestão urbana integrada. Dentre eles estão: plano de desenvolvimento urbano intermunicipal, planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas interfederativas, zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos, consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana e parcerias público-privadas interfederativas.

Sendo assim, todos os trechos do Estatuto da Metrópole aqui tratados salientam a importância de se pensar as questões urbanas de forma integrada, buscando soluções a partir de iniciativas conjuntas.

Monte-Mór contesta o planejamento urbano que se baseia somente em fronteiras delimitadas previamente, pois mostra, em seus estudos, que “o tecido urbano se expandiu para além das cidades, gerando e integrando centralidades e periferias urbanas diversas”, fazendo com que as ações políticas estejam cada vez mais articuladas (MONTE-MÓR, 2003, p.260-261). É nesse contexto que o autor fala de uma “urbanização extensiva”, que vai além dos limites das cidades, integrando diversos espaços. Além disso, Monte-Mór (2003) sugere o surgimento de novas fronteiras socioespaciais que, para ele, necessitam de um planejamento urbano

adequado, que busque uma melhor compreensão dessas novas formas de organização.

Exemplo do planejamento intermunicipal nessa busca pela solução de problemas é o explicitado no estudo de Yigitcanlar e Teriman (2015). Ao estudar as possibilidades para um planejamento que fosse capaz de promover o desenvolvimento urbano sustentável, eles perceberam que a melhor forma para que isso se concretizasse, tanto em questões de planejamento quanto de execução, seria um planejamento urbano intermunicipal. Isso ocorreria, uma vez que existiam problemas que eram comuns a mais de um local, principalmente no que se refere a questões de crescimento urbano desordenado.

Voltando a análise para a administração pública, Rotmans, Asselt e Vellinga (2000) mostraram que esta se tornou algo complexo, à medida que os processos sócio-culturais, econômicos, ambientais e institucionais se tornaram interligados. Para os autores, tal fato se deve à globalização econômica e política, aos avanços tecnológicos e aos conhecimentos adquiridos sobre as cidades. Ao considerar essas complexidades, admitem que o planejamento intermunicipal, adotando ferramentas que facilitem esse tipo de planejamento, seja relevante para a solução de problemas.

Também, nesse contexto, Albino, Machado e Volpato (2017) enfatizam a importância dos consórcios públicos, considerados por eles “uma tendência nos municípios brasileiros”. Para os autores, os consórcios são capazes de levar benefícios para os municípios, em especial àqueles que dispõem de poucos recursos.

Os consórcios intermunicipais estão previstos no Brasil desde a Constituição de 1937 (BRASIL, 1937⁸). Porém, sua sistematização e disseminação entre os gestores públicos começou a se consolidar apenas a partir da década de 1990, quando a descentralização das políticas públicas, resultada do desenho institucional que a Constituição de 1988 conferiu ao nosso federalismo, instituiu aos governos locais dilemas de coordenação e cooperação. A expectativa de firmar acordos entre os municípios, para que fossem resolvidos problemas de ação coletiva com resultados diretos sobre as políticas públicas, incorporou os consórcios intermunicipais na agenda de alguns governos locais que rejeitavam confundir sua autonomia política com o discurso da autossuficiência autárquica. (ALBINO, MACHADO e VOLPATO, 2017).

Silva e Vieira (2016) também citam a Constituição Federal de 1988 como marco para a descentralização político-administrativa que acontece ao longo dos anos. Essa

⁸ BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1937.

descentralização, para os autores, baseia-se na intenção de ampliar a autonomia fiscal e política dos municípios e os coloca por assumir novas posturas frente ao planejamento e à gestão.

Entretanto, Carvalho (2007) faz um comentário que continua pertinente mais de uma década depois:

Se, por um lado, a passagem para o âmbito do município de uma série de serviços e funções localizadas antes nos níveis superiores de Governo representa um reforço da autonomia municipal, por outro, pode trazer graves consequências para os municípios, especialmente para os de pequeno porte demográfico, despreparados técnica, institucional e financeiramente para a prestação destes serviços (CARVALHO, 2007).

Outro fator que interfere nos resultados da implementação da descentralização é a maneira como o conjunto de instrumentos que a promovem são aplicados. Essa ideia foi imposta igualmente a todos os municípios brasileiros, sem considerar o número de habitantes, economia, localização geográfica ou fatores sociais (CARVALHO, 2005). Isso persiste, uma vez que os municípios continuam sem apoio técnico e financeiro para promover um planejamento urbano eficaz.

Assim, os municípios precisariam buscar novas alternativas, tais como os consórcios públicos. Segundo Albino, Machado e Volpato (2017), os consórcios públicos visam a prestação de serviços públicos, de modo associado. Dois ou mais entes federados podem criar um consórcio que preste serviços de interesse comum e podem inovar na gestão pública, investindo, por exemplo, na gestão compartilhada das compras e serviços (ALBINO, MACHADO e VOLPATO, 2017).

Diante de todos os benefícios encontrados com os consórcios intermunicipais, viu-se neles uma alternativa para alcançar objetivos para o bem social e para o bem de toda uma região, de forma a conciliar interesses, ligados à escassez de recursos técnicos, financeiros e de gestão (SILVA e VIEIRA, 2016). No entanto, a escassez desses recursos é característica das pequenas cidades brasileiras que, dentre outras coisas, ficam à margem de qualquer desenvolvimento.

Nesse cenário, os consórcios podem atuar “como articuladores na construção de um novo projeto de desenvolvimento regional/territorial e até mesmo na perspectiva sustentável” (SILVA e VIEIRA, 2016). Assim, segundo Silva e Vieira (2016), eles são potenciais para a atenuação da exclusão social, de forma a proporcionar melhorias ligadas às condições de trabalho e renda, construção de políticas públicas, preservação do meio ambiente e amenização de conflitos culturais.

Henrichs e Moyano (2016) também encontram vantagens nos consórcios intermunicipais, pois, para eles, “trazem inovações na gestão que propiciam a execução de serviços e políticas públicas com maior eficiência, agilidade, transparência, assim como racionaliza e otimiza o uso dos recursos públicos”. Essas vantagens citadas são de grande interesse das cidades pequenas, que dispõem de recursos limitados que, por consequência, limitam também o seu desenvolvimento.

Às vantagens dos consórcios, principalmente para as pequenas cidades e para a região na qual estão inseridas, Henrichs e Moyano (2016) acrescentam: “os consórcios públicos se apresentam como um importante instrumento de cooperação e gestão intergovernamental que visam fortalecer os entes federados com reduzida capacidade administrativa, gerencial e financeira”. Nesse aspecto, os autores ressaltam a aplicabilidade deles aos pequenos municípios, que, segundo os autores, “enfrentam dificuldades para resolver problemas inerentes ao local e à região em que estão inseridos”. Outras vantagens são citadas por Henrichs e Moyano (2016) e podem ser fundamentais para o desenvolvimento de uma região: o aumento da capacidade de realização, solução de problemas que não seriam resolvidos numa situação isolada, economia de recursos, modernização de processos e criação de uma identidade regional.

Apresentadas as vantagens, é preciso também ter consciência de que os consórcios só são realizados quando há ideais e atitudes que os promovam. “As vantagens são muitas, no entanto, a concretização delas demanda tempo, diálogo, articulação coesa e comprometimento, pois, como visto, a constituição de um consórcio público é uma faculdade, um ato de vontade política” (HENRICHES; MOYANO, 2016).

Juraszek, Batista e Marchesan (2018) também apontam as bases para o sucesso dos consórcios, ao mostrar que o processo envolve “mobilização, protagonismo e iniciativas dos atores locais em torno de interesses, projetos e ações coletivas, conjugando esforços para enfrentar e superar desafios comuns”. Essa integração é capaz de gerar resultados que podem “melhorar o ambiente, a qualidade de vida, as relações humanas e de todas as formas de vida e, conseqüentemente, contribuindo com o desenvolvimento regional” (JURASZEK; BATISTA; MARCHESAN, 2018).

Os consórcios públicos intermunicipais trazem inovações para a gestão, de forma que favorecem a execução de serviços e políticas públicas com mais eficiência.

Visando benefícios como esse, a criação de consórcios se mostra de grande utilidade para os municípios, principalmente os pequenos. Para criar um consórcio intermunicipal, é preciso seguir alguns passos (Quadro 3).

Quadro 3 - Passos para criar um consórcio intermunicipal.

1. Identificar os interesses e problemas comuns.
2. Elaborar estudos de viabilidade técnica.
3. Elaborar o protocolo de intenções.
4. Ratificar o protocolo de intenções.
5. Elaborar o estatuto do consórcio público.
6. Efetivar o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).
7. Realizar ajustes orçamentários.
8. Firmar o contrato de rateio.
9. Estruturar órgãos decisórios e equipe técnica.
10. Tomar outras providências para o funcionamento do consórcio.
11. Quando o consórcio já tiver atingido seu objetivo, retirada, exclusão, alteração ou extinção do consórcio.

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios, 2016.

Após a efetivação no CNPJ, o consórcio passa a existir de fato, com a missão de atender comunidades. A partir daí, os gestores devem escolher o modelo organizacional, levando em conta a finalidade do consórcio, se ele exercerá atividades-fim ou meio (temático ou multifinalitário). Os multifinalitários permitem o agrupamento de várias demandas com atividades-meio em uma mesma pessoa jurídica, podendo otimizar equipe técnica, equipamentos, materiais e instalações (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2016).

Para gerir o consórcio, é necessário que haja uma estrutura administrativa mínima, composta por assembleia-geral, conselho fiscal, conselho administrativo, diretoria executiva, recursos humanos, divisão de programas (exemplo: iluminação pública, resíduos sólidos, inspeção sanitária, dentre outros), área geográfica (área de atuação de cada equipe), função (exemplo: contabilidade, recursos humanos, dentre outros) (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2016).

O Quadro 4 mostra algumas fontes de recursos para os consórcios.

Quadro 4 - Fontes de recursos para os consórcios.

1. Contrato de rateio.
2. Bens móveis ou imóveis recebidos em doação.
3. Transferências de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.
4. Auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo que não compõem o consórcio público.
5. Receitas de prestação de serviços para outros entes não consorciados.
6. Outras receitas próprias.

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios, 2016.

Dentre as fontes de recursos citadas no Quadro 4, o contrato de rateio é o que mais garante a atuação do consórcio, pois, com ele, os entes da federação consorciados comprometem-se a transferir recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público.

1.6 Experiências brasileiras e internacionais em associativismo

Alguns consórcios firmados no Brasil surtiram efeitos positivos. A maioria se encontra no sul, onde, segundo Silva e Vieira (2016), “a constituição de consórcios públicos intermunicipais é estratégia efetiva para que os municípios possam viabilizar políticas públicas econômicas e sociais, favorecendo o desenvolvimento local e regional”.

No Paraná a instituição de consórcios intermunicipais acontece com o apoio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU) e do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, que atua na coordenação dos trabalhos, além das demais secretarias cuja função esteja relacionada ao assunto. Os consórcios têm direção executiva única e rege-se por Estatuto, aprovado pelo conselho diretor. Algumas vezes, os consórcios unem-se a associações de municípios, a fim de trocar experiências, informações, e finalidades para o desenvolvimento da região abrangida por ele. O Estado, quando solicitado, presta apoio técnico, de forma a orientar a criação, implantação e analisar quais são as condições adequadas para os investimentos (SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO URBANO E DE OBRAS PÚBLICAS).

Para exemplificar, serão citados alguns desses consórcios de Santa Catarina.

Alguns consórcios assertivos foram promovidos pela Fecam (Federação Catarinense de Municípios). A Fecam atua em várias áreas nas quais os municípios necessitam de ajuda técnica e financeira, tendo foco na organização de consórcios intermunicipais, de forma a acompanhar o seu andamento. O órgão “organiza a criação do consórcio, institui o mesmo, faz assessoria jurídica e suporte técnico e, em alguns casos, financia o início dos consórcios. O que dá força é seu caráter de mediação de conflitos, ao mesmo tempo em que é a junção entre eles” (ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013). A Fecam ainda busca “unir forças para solucionar problemas comuns às regiões, racionalizar custos, garantir à comunidade a

continuidade de ação pública, minimizar os efeitos da polarização partidária e incentivar a participação dos municípios” (ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013).

Um exemplo de consórcio auxiliado pela Fecam foi o CIGA (Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal), que tem como objetivo desenvolver ferramentas de governança, por meio de TICs (tecnologias de informação e comunicação), visando ao desenvolvimento, implantação, capacitação, manutenção e suporte de sistemas que possibilitem melhorias na gestão pública (ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013). É um instrumento de planejamento municipal, que surtiu efeitos positivos.

O consórcio iniciou com o incentivo aos municípios a participar, por meio de eventos que divulgavam os objetivos e as vantagens do consorciamento. Os municípios se interessaram, visando algumas vantagens como a aquisição de TICs com baixo custo. Isso possibilitou que os municípios não ficassem “presos” a empresas que prestam serviços de informática. O CIGA criou o “Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina”, o qual facilitou muitas das dinâmicas de gestão dos municípios (ABRUCIO, FILIPPIM e DIEGUEZ, 2013).

Com a análise do CIGA, Abrucio, Fillipim e Dieguez (2013) perceberam que a adesão dos municípios aos consórcios ocorre conforme os resultados apresentados. Além disso, o que mais os motiva é a racionalização dos recursos. Sendo assim, é necessário pensar constantemente nas estratégias, a fim de que os municípios permaneçam.

Outro consórcio bem sucedido é o Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Negro Catarinense, popularmente conhecido como Consórcio de Quiriri. Este consórcio abrange os municípios de São Bento do Sul, Rio Negrinho e Campo Alegre, onde se constatou a necessidade de um planejamento ambiental que abrangesse os três municípios. A intenção era fortalecer a ação em questões ambientais importantes para a região (DA CRUZ, SIRACUSA e GUIMARÃES, 2008). Segundo os autores, o consórcio enfrentava algumas dificuldades ligadas ao desinteresse dos gestores. Com o passar dos anos, muitos benefícios foram adquiridos. Porém, é possível que problemas como esse perdurem.

Mais um exemplo é o Consórcio Intermunicipal de Gestão Ambiental Participativa em Nível de Bacias Hidrográficas, mais conhecido como Consórcio de Lambari. Ele desenvolve um programa de gestão ambiental participativa, na escala das bacias hidrográficas. Criado em 2001, e ainda atuante em 2019, ele visa a

melhoria das condições ambientais e sociais dos 16 municípios consorciados, que são os mesmos municípios que integram a Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense (AMAUC), que fica sediada em Concórdia-SC. Exceto dois desses municípios, todos os outros possuem menos de 10.000 habitantes. As atividades realizadas pelo Consórcio de Lambari se relacionam com educação e conscientização ambiental, sendo três temas prioritários escolhidos no início: resíduos sólidos, esgotos urbanos e dejetos suínos (DA CRUZ, SIRACUSA e GUIMARÃES, 2008).

Um dos fatores definitivos para o sucesso do consórcio de Lambari foi a ausência da influência político-partidária na equipe de trabalho. Isso possibilitou uma continuidade das ações, ao mesmo tempo em que proporcionou uma boa relação com os políticos envolvidos (DA CRUZ, SIRACUSA e GUIMARÃES, 2008).

Além dos consórcios, cabe citar neste estudo os planos de desenvolvimento regionais. Dentre os planos, destaca-se o “Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Eixo das Metrôpoles de Londrina, Apucarana e Maringá”, programado para ter seu término em outubro de 2019⁹. O Plano pretende chegar a diretrizes e definição de ações estratégicas para o desenvolvimento sustentável de uma região do Paraná, composta por três regiões metropolitanas. Essa região apresenta um grande dinamismo, sendo vista como local de grande potencial de integração e evolução.

No cenário internacional, o Brasil continua sendo a maior referência no assunto. Yurisch, Soto e Fuenzalida (2019) desenvolveram um estudo sobre cooperação intermunicipal na América Latina, levantando material bibliográfico referente ao tema. Dentre as referências, a maioria trata de experiências brasileiras.

Ao longo do estudo, Yurisch, Soto e Fuenzalida (2019) ainda mostram a escassez de conhecimento teórico e empírico sobre o assunto, tanto na América Latina quanto no debate mundial. Para as autoras, a escassez dos estudos nessa área pode explicar o enfraquecimento dos municípios para lidar com seus problemas. Apesar disso, acreditam que as teorias de políticas públicas que identificam os atores que promovem mudanças políticas podem alimentar o debate nessa área. Sendo assim, ressaltam a importância de caracterizar os atores empreendedores dos arranjos que motivam a cooperação entre os atores. No caso do Brasil, esses atores

⁹ Todas as informações sobre o Plano foram obtidas em seu site oficial (www.metropoleprnorte.com.br), que foi acessado em 25 de março de 2019.

que empreendem os arranjos e que devem ser caracterizados são os municípios que buscam alternativas no associativismo.

Além do Brasil, um país que possui políticas de planejamento intermunicipal é o México. Ramírez de la Cruz (2012) desenvolveu um estudo sobre o país. Nele, o autor mostra que o país passa por problemas que não derivam apenas de fatores locais: há problemas relacionados à falta de coordenação entre as jurisdições; ineficiência na prestação de serviços; desperdício de potenciais; desigualdade na prestação de serviços públicos, dentre outros.

Com o objetivo de solucionar problemas como os que foram citados, alguns municípios se associam, com o objetivo de aumentar sua capacidade de gestão. Um exemplo é a Associação de Municípios da Zona Norte do Estado de Guerrero. Com essa associação, oito municípios trabalham em ação conjunta, em assuntos que são comuns a eles. Foi dada prioridade às questões relacionadas ao lixo e à contaminação dos corpos d'água. Dessa forma, foi criada uma estrutura institucional e outros elementos para responder às demandas. O trabalho foi impulsionado pelos governantes dos municípios. Com esse espaço para a solução de problemas, o propósito da associação foi além, de forma que vários problemas são abordados e analisados nas reuniões, levando ao planejamento e a ações para solucionar cada um deles. Essas ações são promovidas por autoridades locais, independente do apoio ou não de outras hierarquias governamentais (RAMÍREZ DE LA CRUZ, 2012).

Entretanto, segundo De la Cruz (2012), a fragmentação político-administrativa desmotiva a cooperação entre os municípios mexicanos. Além disso, há dificuldades relacionadas a interesses particulares. Os governantes dos municípios só aderem a programas de associativismo no caso de haver algum benefício para seu partido político.

Os exemplos de cooperação intermunicipal citados são uma boa alternativa para a solução de problemas regionais. Modelos de ações conjuntas que surtiram efeitos positivos são o CIGA (Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal), que auxilia as cidades consorciadas através de novas tecnologias e o Consórcio de Quiriri, que fica em ações conjuntas relacionadas ao meio ambiente. Ambos possuem sua sede em Santa Catarina.

Esses exemplos podem auxiliar no estudo e na elaboração de políticas de outras regiões. Além do mais, as maiores dificuldades estão relacionadas a interesses particulares, e não à qualidade das políticas.

1.7 Breve síntese do Capítulo 1

Os conceitos aqui levantados servirão de base para a análise dos municípios localizados na região da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga (Acaiaca, Barra Longa, Diogo de Vasconcelos e Rio Doce), que serão estudados no capítulo a seguir.

Como foi explicitado neste capítulo, há pontos complementares entre autores na busca do termo mais adequado para nomear os locais estudados. Levando em consideração a familiaridade que já existe do termo “pequena cidade” com a linguagem popular, optou-se por manter este termo.

Independentemente da distância entre os municípios, Coutinho (2011) defende levar em consideração aspectos qualitativos e quantitativos. O autor sugere que seja feita uma caracterização das cidades que se deseja estudar, para só depois identificar as formas mais adequadas de planejamento que as envolvam. Essa caracterização será feita no Capítulo 2.

É preciso atentar para o que está disposto na Constituição de Minas Gerais, a qual dispõe sobre as competências dos municípios mineiros. Com a compreensão desse material é possível entender melhor as dificuldades relacionadas à gestão dos municípios. Isso será de grande valor para atender o objetivo geral da pesquisa.

Como será mostrado no próximo capítulo, apesar das cidades de estudo terem a obrigação de elaborar um plano diretor, nem todas cumprem essa obrigação. Esse é mais um motivo para abordar questões de associativismo entre esses locais, pois, como foi citado por Marinho e Pozzobon (2004), a associação entre os municípios pode até mesmo promover a elaboração do plano diretor.

Essa questão do associativismo será mais abordada, uma vez que as cidades estabelecem novas relações entre si, de forma que precisam se libertar dos limites político-administrativos criticados por STEINBERGER (1991). Nesse sentido, os consórcios se mostram como a melhor alternativa para o desenvolvimento de um planejamento intermunicipal. O CIGA, consórcio apresentado neste capítulo e que surtiu efeitos positivos na região onde atuou, é um bom exemplo para auxiliar na implementação de outros consórcios, em diferentes regiões.

Algumas perguntas foram feitas por Carvalho em 2007 e ainda persistem: “Por que insistir na dimensão local, quando os municípios isolados são frágeis e despreparados, técnica e administrativamente? Seria um sonho, ou uma ilusão, ainda

acreditar na possibilidade de fortalecimento das associações municipais em Minas Gerais? De que ponto seria necessário partir ou quais estruturas viciadas seria necessário desmontar para se recuperar um modelo tão simples e inteligente de planejamento microrregional e de fortalecimento da autonomia municipal?” (CARVALHO, 2007).

Ressalta-se, mais uma vez, a necessidade da caracterização das cidades de interesse, a fim de entender as peculiaridades de cada lugar e elaborar políticas precisas para cada tipo de necessidade.

Algumas características podem ser observadas nas quatro cidades abordadas, antes mesmo de realizar uma caracterização mais aprofundada. A falta de planejamento é uma dessas características, tendo como consequência a perda populacional e a diminuição de sua importância econômica. Essas características ainda podem estar aliadas a outros fatores (como a falta de capacidade técnica e de interesse político) que contribuem para que o desenvolvimento urbano fique comprometido. Outro fator que pode prejudicar esse desenvolvimento é pensar a cidade de forma isolada, não levando em consideração a região na qual está inserida.

O Capítulo 2 analisará as características das quatro cidades, a fim de confirmar ou não as suspeitas levantadas, visando também obter novas explicações para os fenômenos nelas observados.

2 CARACTERIZAÇÃO DE QUATRO MUNICÍPIOS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PIRANGA: ACAIACA, BARRA LONGA, DIOGO DE VASCONCELOS E RIO DOCE

Neste capítulo é feita a caracterização dos municípios estudados: Acaiaca, Barra Longa, Diogo de Vasconcelos e Rio Doce (Figura 2). Esses municípios estão localizados na Bacia do Rio Piranga, em Minas Gerais.

Figura 2 - Localização dos municípios em Minas Gerais



Fonte: acervo da autora.

A escolha desses municípios se deve a alguns fatores observados ao longo da pesquisa. Primeiramente, se deve ao fato de que, apesar das cidades com menos de vinte mil habitantes enfrentarem problemas comuns aos das cidades grandes, elas

não têm obrigação de elaboração de um plano diretor (principal instrumento de ordenação do território). Além disso, esses municípios normalmente não têm nenhum tipo de regra de ordenamento do uso do solo. A ausência de políticas urbanas específicas compromete seu desenvolvimento, de forma que eles ficam cada vez mais dependentes de municípios maiores que funcionam como polo¹⁰. É necessário desenvolver um conjunto de ações e programas que auxiliem no desenvolvimento desses municípios. A alternativa a ser apresentada neste estudo é o planejamento intermunicipal.

Como citado no Capítulo 1, as cidades pequenas são caracterizadas pelas dimensões espaciais, número de habitantes, a pouca diversidade de funções urbanas, a dependência de um centro maior, a temporalidade lenta, a relação com a vida rural e a proximidade entre as pessoas (GONÇALVES apud COUTINHO, p.88, 2011). Considerando essas características e buscando entender melhor cada município envolvido neste estudo, será feita uma caracterização de todos eles. Com essa caracterização, será possível compreender as funções específicas de cada cidade e as possibilidades de desenvolvimento regional.

Inicia-se a caracterização com um histórico do processo de ocupação da região, seguida da caracterização específica de cada cidade. Logo após, são feitas considerações sobre as quatro cidades, de forma a explicitar informações para uma comparação, através de mapas, tabelas e textos. Dando continuidade, serão apresentados os consórcios que atuam na região e os órgãos que representam as esferas nacional, estadual e regional.

2.1 O início da ocupação da região¹¹

A formação do território mineiro está ligada ao controle pela disputa de terras. A atual configuração é resultante do domínio sobre as minas de ouro e diamantes, que também influenciavam nas relações de poder (administrativo, militar e religioso). A região deste estudo está inserida onde foi o primeiro núcleo de povoamento do território mineiro pelos bandeirantes, que é o Sertão dos Cataguases, onde se situam as minas do ribeirão de Nossa Senhora do Carmo e do Ouro Preto. A descoberta

¹⁰ Segundo o conceito de Perroux apud Bruna (1983, p.107), Ponte Nova desenvolve o papel de polo. No caso, Ponte Nova é um polo de serviços e comércio. Entretanto, a relação de “eixos” acontece com outros municípios que não são os estudados neste trabalho, como Belo Horizonte, Mariana e Viçosa.

¹¹ Todas as informações contidas neste tópico foram retiradas do livro “História de Minas Gerais: as Minas Setecentistas”, de Maria Efigênia Lage de Resende e Luiz Carlos Villalta (org.).

dessas minas levou um grande número de povoadores para a região, principalmente entre 1697 e 1704, que foi quando mais se achou ouro nesse local. As minas encontradas nesse período determinaram o processo de territorialização de Minas Gerais, a partir dos caminhos do ouro.

Apesar de ser um vasto território e de grande dinâmica, decorrente do comércio de ouro, em Minas Gerais existiam poucas cidades e vilas¹². A urbanização era evidenciada com a migração do meio rural para o meio urbano, uma vez que o meio urbano oferecia condições favoráveis de sobrevivência, como empregos. Além disso, precisa-se considerar uma série de aspectos da rede urbana que conformaram o espaço regional e as relações de dependência em relação aos polos mais centrais.

O *status* de cidade (superior do de vila, por estar fixada em terras próprias) estava relacionado à honra de locais com caráter religioso, político ou militar. Entretanto, o título nem sempre esteve relacionado a um grau de desenvolvimento econômico ou demográfico que justificasse a fixação de uma estrutura político-administrativa. O título era dado às localidades em que se julgava necessitar de mais presença do Estado, uma vez que isso possibilitava à Coroa Portuguesa ter maior controle sobre as riquezas. Inúmeros núcleos urbanos estavam aptos a receber o título de cidade, entretanto, ao longo de todo período colonial, foram erguidas apenas 15 vilas e uma cidade (Mariana).

O processo de urbanização em Minas Gerais foi mais intenso que em outros locais da América Portuguesa. Nesse contexto, no início do século XVIII, o significado de “arraial¹³” foi alterado, uma vez que antes era utilizado para se referir a algo provisório e, com esse fenômeno, muitos locais nomeados “arraiais” passaram a abrigar populações fixas.

A exploração do ouro e de pedras preciosas não trouxe apenas atividades econômicas ligadas à mineração, mas também atividades mercantis necessárias ao abastecimento da área, como a agricultura. Entretanto, essas atividades, desenvolvidas em localidades menores, tinham significância menor no contexto econômico da época.

¹² Pela leitura do livro “História de Minas Gerais: as Minas Setecentistas”, de Resende e Villalta (org.), entende-se “vila” como aglomerado populacional de tamanho entre o da aldeia e o da cidade.

¹³ Pela leitura do livro “História de Minas Gerais: as Minas Setecentistas”, de Resende e Villalta (org.), entende-se “arraial” como um lugar onde vive um grupo numeroso de pessoas.

Ainda na tentativa de controlar as riquezas produzidas nas minas, eram erguidas vilas, corporificando arraiais e freguesias¹⁴ em porções territoriais que tinham regras para a vida urbana e rural. Esse processo acarretou a urbanização do território e o surgimento de polos regionais.

A região estudada está localizada no entorno de um desses polos, que foi estabelecido às margens do Rio Carmo. A sua ocupação teve início com a chegada de Matias Barbosa, bandeirante de muitas posses, em 1701. Com o passar dos anos, a paisagem da região continuou se conformando ao longo dos rios, sem planejamento.

Apesar de desenvolver papéis menos relevantes isoladamente, as pequenas cidades sempre fizeram parte de uma rede urbana complexa. Desde o início da ocupação da região estudada, os papéis dessas cidades foram fundamentais para o início do desenvolvimento na região. Posteriormente, grande parte das pequenas cidades perderam sua importância e passaram a exercer um papel secundário.

A seguir serão apresentadas as características específicas de cada cidade.

2.2 Características específicas

2.2.1 Acaiaca

Acaiaca é um município localizado na região geográfica imediata de Ponte Nova e na região geográfica intermediária de Juiz de Fora. É cortada pela rodovia MG-262. Situa-se a 153,8 km da capital Belo Horizonte. Seus municípios limítrofes são Barra Longa, Diogo de Vasconcelos, Guaraciaba, Mariana e Ponte Nova.

Figura 3 - vista parcial de Acaiaca - MG

¹⁴ Pela leitura do livro “História de Minas Gerais: as Minas Setecentistas”, de Resende e Villalta (org.), entende-se “freguesia” como uma pequena povoação, sendo a menor divisão administrativa do antigo Império Português.



Fonte: acervo da autora (2019).

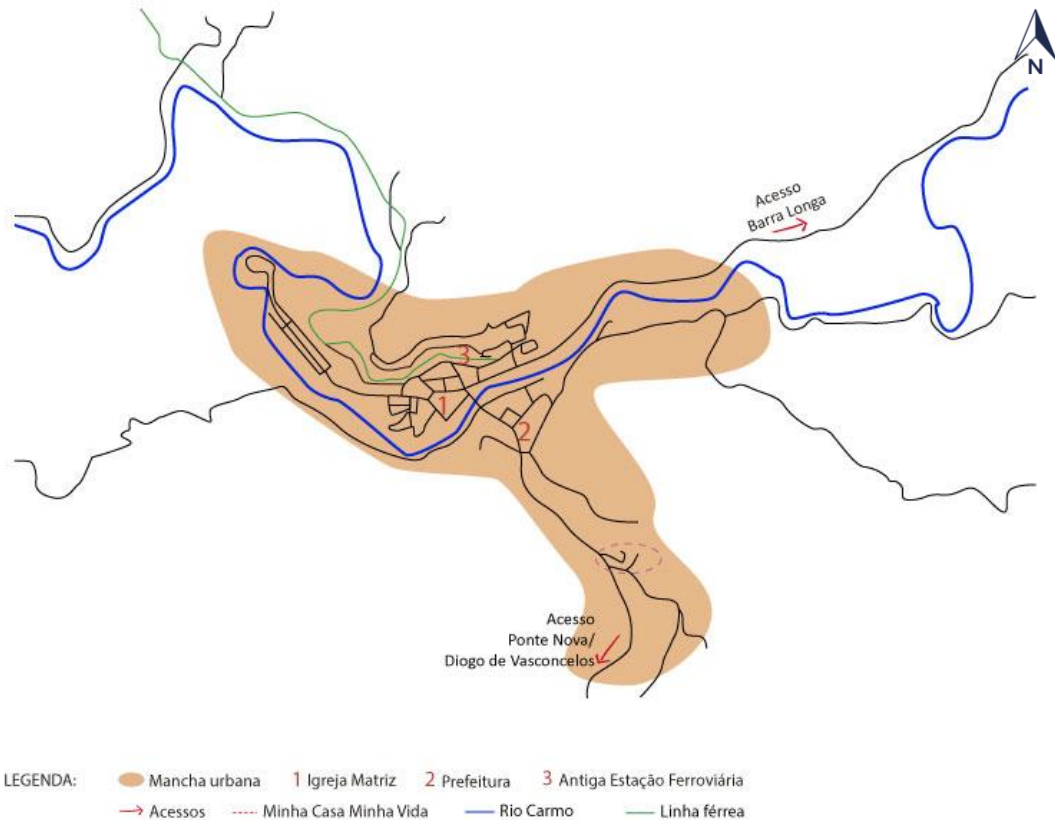
O município de Acaiaca é banhado pelo Rio Carmo, que nasce na serra de Ouro Preto. A sua ocupação teve início nas áreas mais planas do vale e se expandiu ao longo do curso d'água (que tem largura superior a 30 metros na área urbana). Se considerarmos a área de preservação permanente (APP's), estabelecida pelo Código Florestal de 1965, grande parte da cidade ocupa essa faixa.

Nos últimos anos, os principais vetores de expansão são observados na direção dos acessos aos municípios de Barra Longa e Ponte Nova.

A linha férrea (que faz parte da Estrada de Ferro Central do Brasil) está em uma parte alta, na margem da cidade. Foi inaugurada em 1926, a fim de ligar Mariana-MG a Ponte Nova-MG. Visava, principalmente, o escoamento da produção agrícola para os portos de exportação, sendo também utilizada para o transporte de pessoas. Era também um meio para permitir o intercâmbio de ideias da Capital com os pequenos vilarejos, o que alterou o modo de vida das pessoas nesses locais (CASTRO, 2014, p.73). Com a expansão das rodovias e criação de túneis para o transporte de minério, a ferrovia de Acaiaca foi desativada no final do século XX (CASTRO, 2014, p.76). Na Figura 4 é possível identificar a ferrovia, o rio, as ruas principais, os acessos a outros municípios, dentre outras coisas.

O programa “Minha Casa Minha Vida” foi implantado nas proximidades da estrada que dá acesso a Ponte Nova e Diogo de Vasconcelos. O acesso às casas é por meio de um caminho que ainda não foi adequadamente pavimentado.

Figura 4 - mapa esquemático de Acaiaca - MG

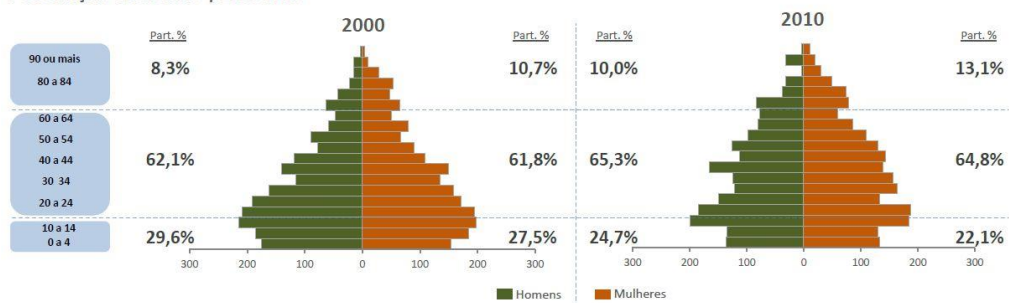


Fonte: acervo da autora (2019).

Segundo o IBGE, sua população em 2010 era de 3.920 habitantes e sua população estimada para 2018 era de 3.994 habitantes. É uma das poucas pequenas cidades que manteve o número de habitantes estável ao longo dos anos. Entretanto, a população acompanha uma tendência das pequenas cidades, que é o envelhecimento (Figura 5).

Figura 5 - População residente em Acaiaca-MG (2000-2010)

POPULAÇÃO RESIDENTE | 2000-2010



Fonte: SEBRAE.

Acaiaca é um município voltado para atividades mais urbanas. Sua população rural representa 35% do total (SEBRAE, 2010). Apesar disso, sua economia depende

do meio rural, pois sua principal atividade econômica é a criação de bovinos, para a produção de leite e de carne.

Acaiaca surgiu de um povoado chamado Ubá, em 1727, quando os bandeirantes começaram a ocupar seu território, guiados pelo Rio Carmo¹⁵. Coronel Matias Barbosa foi um desses bandeirantes, enviado pelo Governador da Província de Minas e Rio de Janeiro (Arthur Sá de Menezes), a fim de buscar ouro e pedras preciosas; para preparar as terras para a produção agrícola, além de livrar a região dos índios botocudos e acaiabas e ocupá-las com famílias de imigrantes interessadas no desenvolvimento da região. Como recompensa, o Governador cedeu a Matias Barbosa vasta extensão de terras, que fazem parte dos territórios de Vila de Furquim, Acaiaca, Barra Longa, Santana do Deserto e Dom Silvério.

Inicialmente, o povoado tinha uma capelinha e um torreão, onde se encontra a Igreja Matriz de São Gonçalo (construída em meados do século XVIII). Grande parte das terras, engenhos e escravos era do Padre Miguel Rabello Alvim, que habitava a vila de Ubá de Furquim (segundo nome da vila). Com a morte do padre, as terras ficaram sob guarda da Igreja. Algumas pessoas se instalaram na área sem qualquer título de propriedade e, posteriormente, as terras foram consideradas devolutas, ficando sob posse do Estado.

Em 1745 foi criada e instalada a Diocese de Mariana, mas não se tem informações de qualquer desenvolvimento da região na época. Somente em 1823, um bispo da Diocese mencionou a Capela de São Gonçalo de Ubá. Em 1831, o povoado contava com cerca de 912 habitantes, sendo 561 homens livres e 351 escravos. Em 1874, uma lei provincial elevou o povoado à condição de freguesia, com o nome de São Gonçalo de Ubá. Em 1923, o local teve seu nome alterado para Acaiaca, então distrito de Mariana.

As décadas de 1920 e 1930 marcaram a história de Acaiaca, devido aos acontecimentos que proporcionaram o desenvolvimento do local. Entre 1927 e 1933 foram realizadas obras na Igreja Matriz de São Gonçalo. Em 1926, a chegada da Estrada de Ferro Central do Brasil desenvolveu o local, trazendo empregos na Ferrovia e nos Correios. Em 1930 foi inaugurada a luz elétrica. Em 1962 Acaiaca tornou-se município, desmembrado do município de Mariana.

¹⁵ Início das informações obtidas no livro “História e Estórias de Nossa Terra”, de Edna Lemos de Souza Castro.

Acaiaca é marcada pela tradição religiosa¹⁶. Desde sua fundação, com influência católica jesuítica, até os últimos anos, as festas religiosas, como a Festa da Senhora do Rosário, movimentam a cidade e atraem muitos fiéis.

Em relação a questões administrativas, não há um setor específico responsável pela análise e aprovação de projetos, fiscalização de obras ou elaboração de projetos de arquitetura e urbanismo. Esses fatores mostram a inexistência de um planejamento urbano eficiente no local. No organograma da administração municipal há sete secretarias municipais e seis departamentos, sendo que nenhuma dessas repartições tem atribuições ligadas a políticas urbanas e obras. Essas responsabilidades são atendidas por um engenheiro civil, que vai à cidade uma vez por semana.

Acaiaca carece de uma legislação específica que auxilie no planejamento urbano. O desenvolvimento do município se baseia no Código de Posturas (do ano de 2010) e na Lei Orgânica. A prefeitura não dispõe de Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento do Solo ou Código de Obras.

2.2.2 Barra Longa

Barra Longa é um município localizado na região geográfica imediata de Ponte Nova e na região geográfica intermediária de Juiz de Fora. É cortada pelas rodovias MG-262, MG-329 e MG-326. Seus municípios limítrofes são Acaiaca, Alvinópolis, Dom Silvério, Mariana, Ponte Nova e Rio Doce.

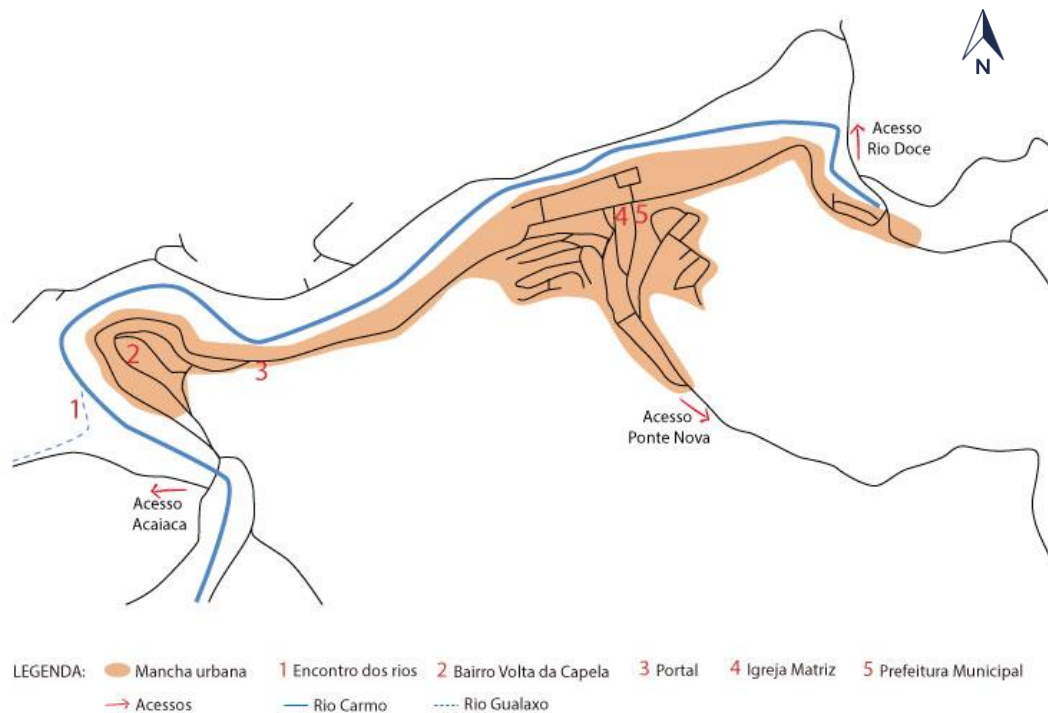
Figura 6 - vista parcial da área central de Barra Longa - MG

¹⁶ Fim das informações obtidas no livro "História e Estórias de Nossa Terra", de Edna Lemos de Souza Castro.



Fonte: acervo da autora (2019).

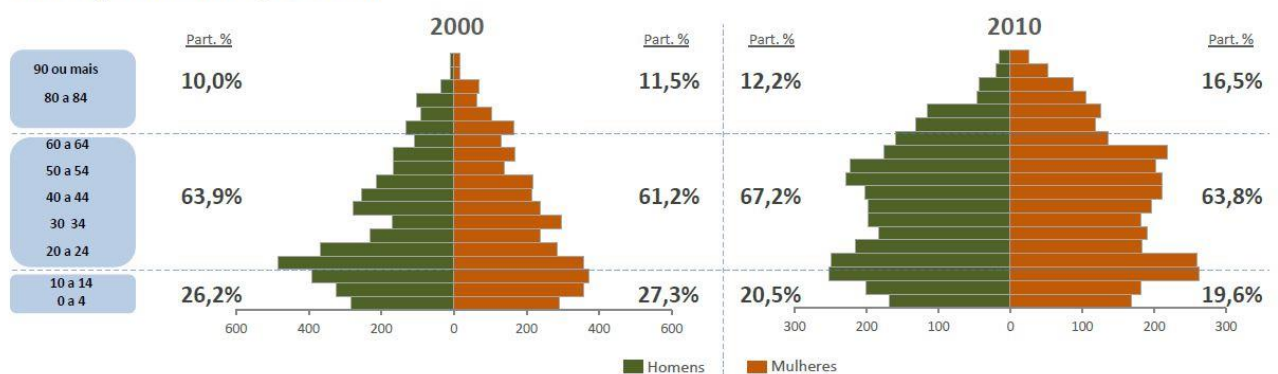
O município é banhado pelos rios Carmo e Gualaxo do Norte, ambos nascidos na serra de Ouro Preto e que se fundem a oeste da cidade. Após se fundirem, continuam com o nome de Rio Carmo. O seu tecido urbano se formou em um vale, ao longo do rio, devido ao início da ocupação na região (busca de ouro, pedras preciosas e terras férteis para o plantio). São identificados dois locais de ocupação mais densa, o centro e o bairro Volta da Capela. Este último é considerado periferia da cidade, uma vez que até mesmo o portal está posicionado de forma a excluí-lo da área urbana. O único acesso a outros municípios com vias pavimentadas é a estrada que liga a Acaiaca (Figura 7).



Fonte: acervo da autora (2019).

Segundo o IBGE, a população em 2010 era de 6.143 habitantes, e sua população estimada para 2018 era de 5.250 habitantes. Ao longo dos anos, sua população vem diminuindo e envelhecendo, como é mostrado na Figura 8. A taxa de fecundidade em 1991 era de 2,6, enquanto em 2010 era de 1,8.

Figura 8 - População residente em Barra Longa-MG (2000-2010)
 POPULAÇÃO RESIDENTE | 2000-2010



Fonte: SEBRAE.

É um município com características essencialmente rurais, uma vez que sua população urbana corresponde a 38% do total (SEBRAE, 2010). Sua principal atividade econômica está ligada à agropecuária.

A sua história está ligada aos índios botocudos, que antes ocupavam a região. No fim do século XVII e início do século XVIII, os mineradores que se guiavam pelo

Ribeirão do Carmo, até então dedicados somente à exploração do ouro e das pedras preciosas, viram a fome impor sua dispersão. Dessa forma, povoaram também as margens dos rios Gualaxo, Carmo, Rio Doce e Sem Peixe. Barra Longa foi um dos povoados estabelecidos à margem desses rios (TRINDADE, 1917).

Matias Barbosa, o mais antigo de seus povoadores e mais abastado da Capitania de Minas, estabeleceu ali sua mais importante posse, que foi a grande Fazenda da Barra do Gualaxo Norte. Ali era um vasto domínio territorial, onde ele fundou o arraial da Barra de Matias Barbosa, que pouco depois passaria a se chamar São José da Barra Longa (nome advindo do encontro dos rios Carmo e Gualacho, onde se situava a fazenda) (TRINDADE, 1917).

A capela de São José, desde sua fundação até 1741, fez parte da Freguesia de Furquim, na condição de filial. Neste ano, em 21 de outubro, Dom Frei João da Cruz, bispo do Rio de Janeiro, elevou-a à categoria de Paróquia. Em 16 de janeiro de 1752, Barra Longa foi elevada à condição de colativa.

Conhecida por Barra de Matias Barbosa, Barra Longa integrou o município e comarca de Mariana, sendo que houve uma interrupção em 1857, quando foi criada a Vila de Ponte Nova (em 1870, Barra Longa voltou à sua antiga condição). Em 1923, o distrito de Barra Longa volta a pertencer a Ponte Nova e assim permaneceu até ser elevado a município, em 1938 (TRINDADE, 1917).

Figura 9 - vista parcial de Barra Longa no início do século XX



Fonte: Monografia da Paróquia de São José da Barra Longa, escrita pelo Cônego Raimundo Trindade.

Até o século XX, Barra Longa possuía cerca de 50 engenhos ou fábricas de açúcar, aguardente e rapadura de superior qualidade. Nessa época, o ouro não tinha se esgotado, favorecendo os antigos faiscadores¹⁷ (TRINDADE, 1917).

O município faz parte do Caminho dos Diamantes, criado no século XVIII pela Coroa Portuguesa, a fim de facilitar o escoamento do ouro e diamantes extraídos em Minas Gerais.

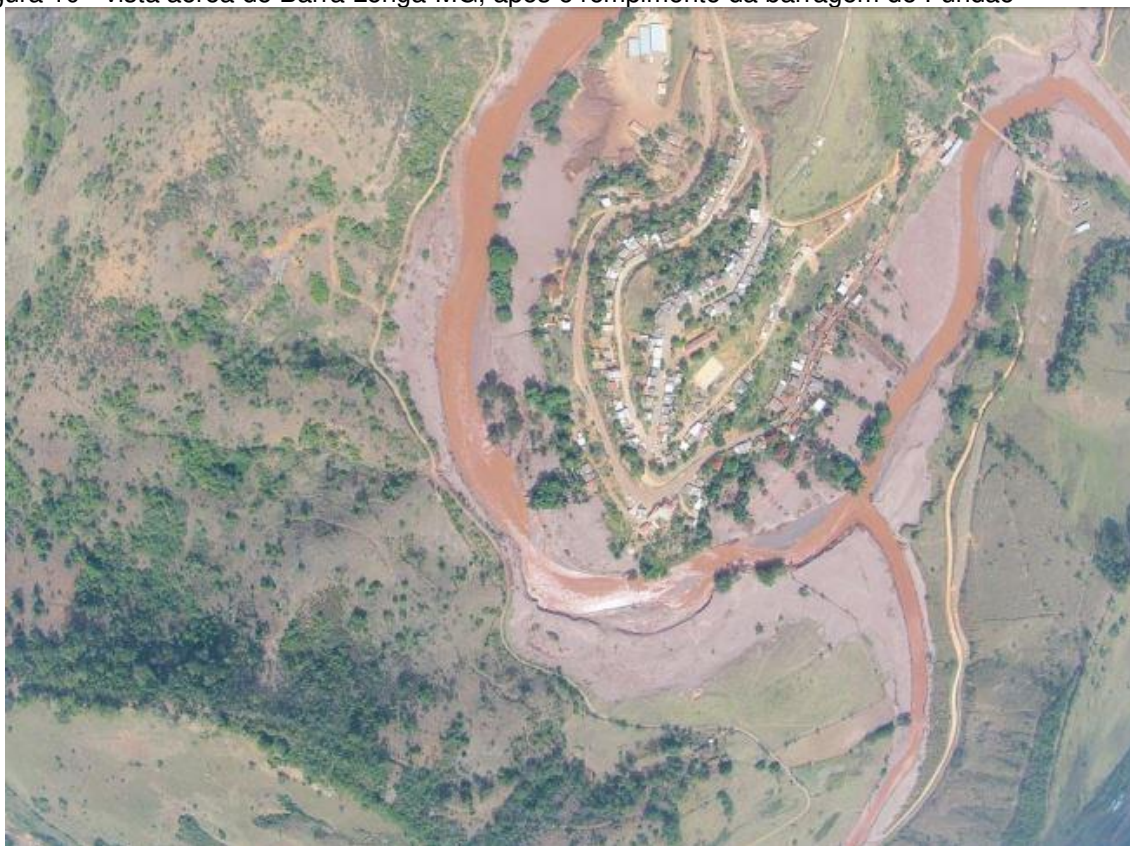
Em relação a questões administrativas, Barra Longa carece de uma legislação específica que auxilie no planejamento urbano. O desenvolvimento do município se baseia na Lei Orgânica (do ano de 1990) e no Código de Posturas (do ano de 2010). A única lei mais específica sobre o ordenamento do território é a que dispõe sobre a criação da APA (Área de Proteção Ambiental), sancionada em 2001. A prefeitura não dispõe de Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento do Solo ou Código de Obras.

A estrutura organizacional da prefeitura é dividida em oito departamentos municipais. Não há um setor específico para planejamento urbano. As decisões relativas a esse assunto são tomadas pela administração, algumas vezes consultando o departamento que mais está relacionado à pauta específica.

Outro fator provocou mudanças nas prioridades de atuação da prefeitura. Em novembro de 2015, o município de Barra Longa foi invadido pela lama proveniente do rompimento da barragem de Fundão, da mineradora Samarco, localizada em Mariana. A barragem continha 50 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro, sendo que 34 milhões de metros cúbicos destes foram lançados no meio ambiente (Ibama, 2015). Grande parte desses rejeitos passaram por Barra Longa, sendo que uma parte ficou depositada ao longo das margens do rio.

¹⁷ Faiscadores: aqueles que pegavam faíscas de ouro nas minas já exploradas.

Figura 10 - vista aérea de Barra Longa-MG, após o rompimento da barragem de Fundão



Fonte: Ibama

Essa tragédia causou danos ambientais e patrimoniais. Dos impactos identificados pelo Laudo Técnico Preliminar do Ibama (2015), em Barra Longa destaca-se: o desalojamento de populações; devastação dos locais, ocasionando perda de vínculos nas comunidades; destruição de bens públicos e privados; destruição de pastagens; destruição de áreas de preservação permanente; mortandade de biodiversidade aquática e fauna terrestre; assoreamento dos cursos d'água; interrupção da pesca; sensação de perigo e desamparo na população.

A lama destruiu parte do seu patrimônio histórico. Dentre os bens tombados que foram atingidos, estão o Hotel Xavier, três residências particulares, o conjunto arquitetônico da Fazenda das Corvinas, o conjunto paisagístico do encontro dos rios Carmo e Gualacho e a Matriz de São José (devido ao tráfego dos caminhões pesados e à aglomeração de trabalhadores nos seus arredores) (STEPHAN; CARNEIRO; RIBEIRO, 2016).

Ações de recuperação foram realizadas, e algumas ainda estavam em andamento em 2019.

2.2.3 Diogo de Vasconcelos

Diogo de Vasconcelos é um município localizado na região geográfica imediata de Ponte Nova e na região geográfica intermediária de Juiz de Fora. É cortado pela rodovia BR-356. Situa-se a cerca de 170 km de Belo Horizonte. Seus municípios limítrofes são Mariana, Acaiaca, Piranga e Guaraciaba.

Figura 11 - vista parcial da área central de Diogo de Vasconcelos - MG



Fonte: acervo da autora (2019).

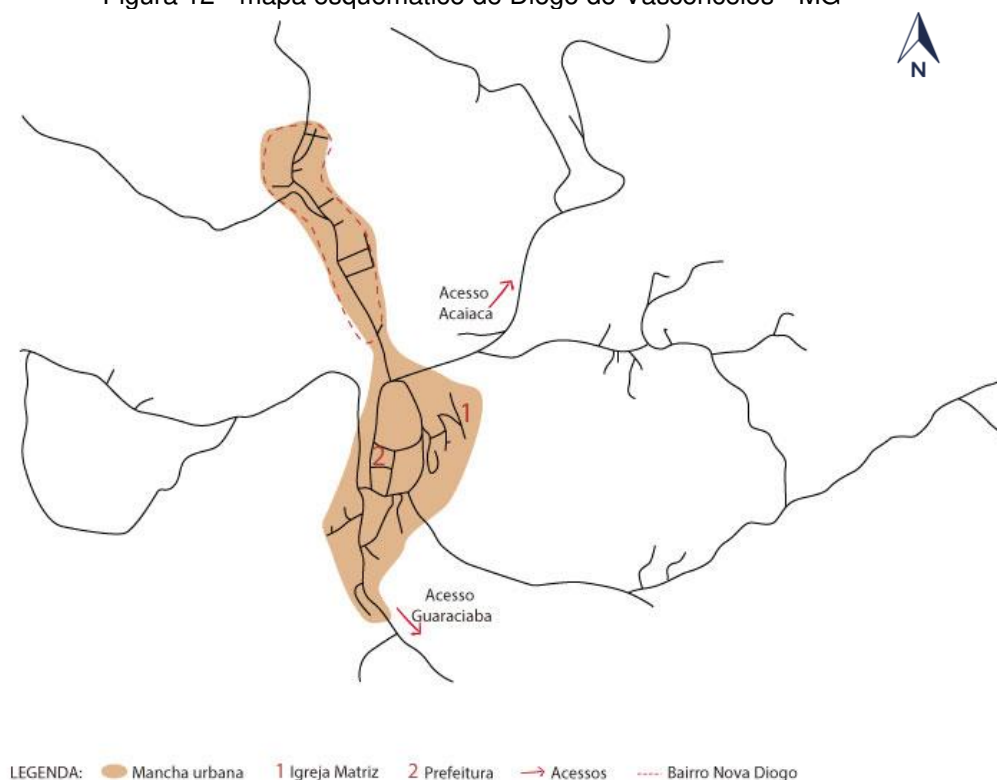
O município é banhado pelo rio Gualaxo do Sul e pelo Ribeirão Pinheirinho, sendo que nenhum deles corta a área urbana.

O tecido urbano se conformou em uma área íngreme no entorno da Igreja Matriz. Há uma estrada que dá acesso ao município de Guaraciaba, porém ela não é pavimentada¹⁸. No entanto, a única estrada pavimentada é a que dá acesso a Acaiaca-MG.

A cidade se expandiu sem planejamento. O vetor de expansão da cidade fica na direção norte, onde começa a se consolidar o bairro Nova Diogo (Figura 12).

¹⁸ Caso fosse pavimentada, essa estrada facilitaria o acesso de Viçosa-MG a Belo Horizonte-MG, por exemplo, encurtando o caminho.

Figura 12 - mapa esquemático de Diogo de Vasconcelos - MG



Fonte: acervo da autora (2019).

Nas proximidades do terreno onde está localizado o bairro Nova Diogo seria construída uma estação de tratamento de água (ETA). Porém, a construção de residências nas proximidades impediu que a instalação da estação fosse levada adiante.

Figura 13 - Bairro Nova Diogo



Fonte: acervo da autora (2019).

Figura 14 - Bairro Nova Diogo: obra iniciada para construção da ETA



Fonte: acervo da autora (2019).

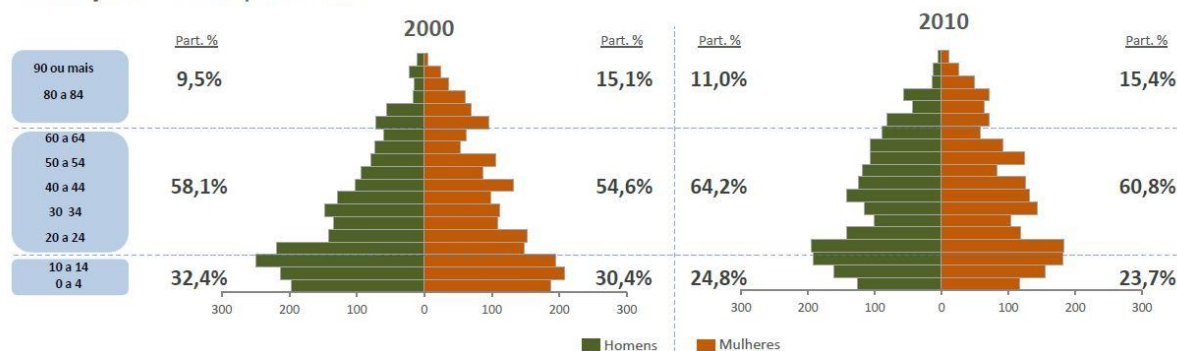
O município é essencialmente rural, com sua população urbana corresponde somente a 29% do total.

Segundo o IBGE, a população em 2010 era de 3.848 habitantes, e a população estimada para 2018 era de 3.814 habitantes. Sendo assim, a população se manteve

estável ao longo dos últimos anos, apresentando uma queda quase insignificante. Apesar disso, o que se percebe é que a população sofre um processo de envelhecimento com o passar do tempo (Figura 15).

Figura 15 - População residente em Diogo de Vasconcelos-MG (2000-2010)

POPULAÇÃO RESIDENTE | 2000-2010



Fonte: SEBRAE.

¹⁹A formação inicial de Diogo de Vasconcelos está ligada às “entradas e bandeiras” de sertanistas que chegaram à região em busca de metais preciosos. Eles se fixaram, primeiramente, na área rural, nas regiões do Engenho e do Retiro dos Creoulos (antigo reduto de escravos fugitivos).

O Padre Domingos Coelho da Rocha (fazendeiro da região) ergueu uma ermida para São Domingos, atual Santuário. A partir daí surgiu um pequeno povoado (São Domingos de Gusmão) nas proximidades da capela. Devido à imagem de um santo trazido de Mariana para o local, o povoado passou a ser chamado de São Domingos de Mariana.

Com o interesse de mais pessoas pela ocupação da região, o povoado cresceu, marcado por um caráter religioso, que se efetivou com a chegada da referida imagem. Assim, em 1754, as autoridades eclesiásticas concederam a Pia Batismal à capela e a tornaram filial da Matriz de Sumidouro. Em 1875 foi inaugurado o novo templo, onde ficava a ermida. O povoado foi elevado à categoria de Freguesia em 1881. O território compreendia a capela, o cemitério, as fazendas e os lugarejos.

Em 1923, sob a condição de distrito de Mariana, a nomeação “São Domingos” foi alterada para “Vasconcelos”. Em 1928 a nomeação foi alterada para “Diogo de Vasconcelos”, em homenagem à família do historiador Diogo Luiz Pereira de Vasconcelos, que exercia influência social, política e financeira no local. O distrito foi emancipado em 1962, sendo o primeiro prefeito eleito em 1963²⁰.

¹⁹ Início das informações obtidas no Inventário de Proteção ao Acervo Cultural (2006).

²⁰ Fim das informações obtidas no Inventário de Proteção ao Acervo Cultural (2006).

Diogo de Vasconcelos tem uma forte tradição religiosa. Essa tradição está ligada à devoção de muitos fiéis ao Padre Arlindo Vieira, missionário muito venerado pela população da cidade. Há muitos milagres relatados pela população da região, de forma que o nome do padre está na lista de espera para beatificação no Vaticano. No trevo que dá acesso ao município há uma estátua do Padre, em sua homenagem (Figura 16).

Figura 16 - Trevo que dá acesso a Diogo de Vasconcelos, onde está localizada a estátua do Padre Arlindo



Fonte: acervo da autora (2019).

A prefeitura de Diogo de Vasconcelos possui nove secretarias, sendo uma de Habitação e Meio Ambiente, uma de Obras e Defesa Civil e outra de Planejamento e Administração. Esta última trabalha com assuntos de interesse urbanístico, mas, como relatado nas entrevistas, isso acontece apenas quando há necessidade. O foco dessa secretaria é na área administrativa, que tem mais demandas, sendo elas de caráter imediato. Não há um setor específico responsável pela análise e aprovação de projetos, fiscalização de obras ou elaboração de projetos de arquitetura e urbanismo. Essas demandas são atribuídas a um engenheiro civil, que vai à cidade uma vez por semana.

O município carece de uma legislação específica que auxilie no planejamento urbano. A prefeitura não dispõe de Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento do Solo ou Código de Obras.

2.2.4 Rio Doce

Rio Doce é um município localizado na região geográfica imediata de Ponte Nova e na região geográfica intermediária de Juiz de Fora. É cortado pela rodovia BR-

120. Seus municípios limítrofes são Sem-Peixe, Dom Silvério, Barra Longa, Ponte Nova e Santa Cruz do Escalvado.

Figura 17 - vista aérea de Rio Doce - MG



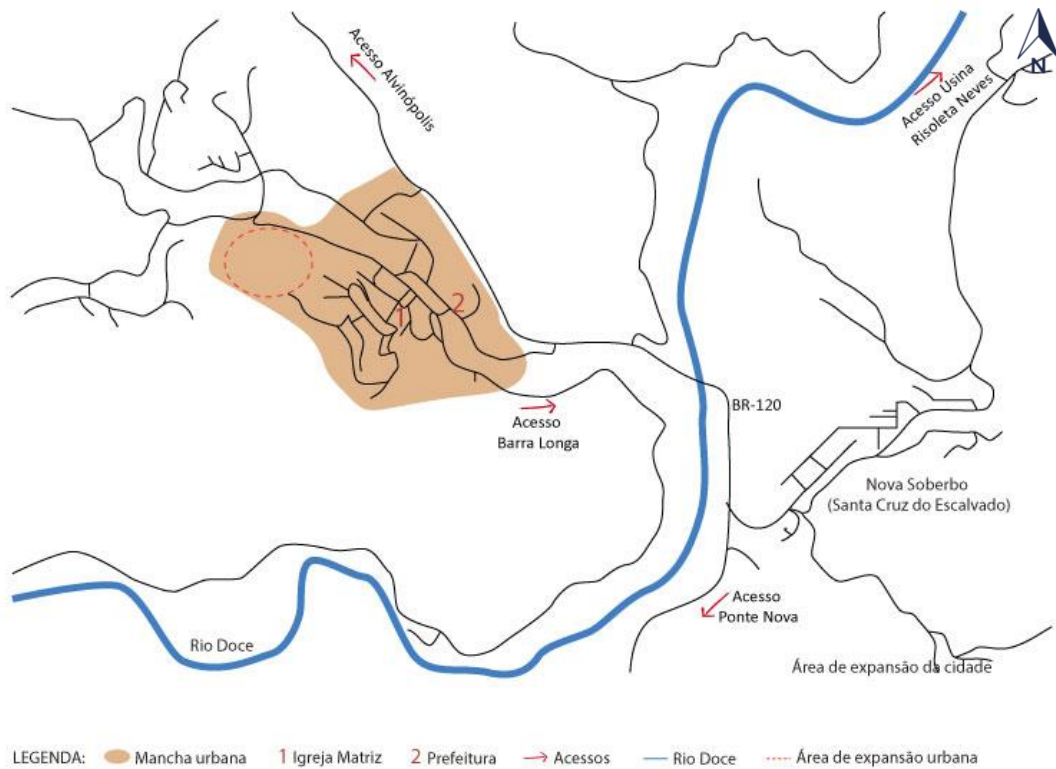
Fonte: site da Prefeitura Municipal de Rio Doce. Disponível em:
< <http://www.riodoce.mg.gov.br> >

O município é banhado pelo Rio Doce, que é formado pela junção do Rio Carmo (que corta Barra Longa) com o Rio Piranga (que corta Ponte Nova).

Sua área urbana está localizada em um vale, próximo ao Rio Doce. É uma cidade que usufrui dos benefícios de um planejamento urbano consistente. Sua expansão urbana segue rigorosamente o que foi previsto por técnicos.

O único acesso com estrada pavimentada é por Ponte Nova-MG. Entretanto, há caminhos mais curtos que dão acesso a Barra Longa e a Alvinópolis, por estradas não pavimentadas.

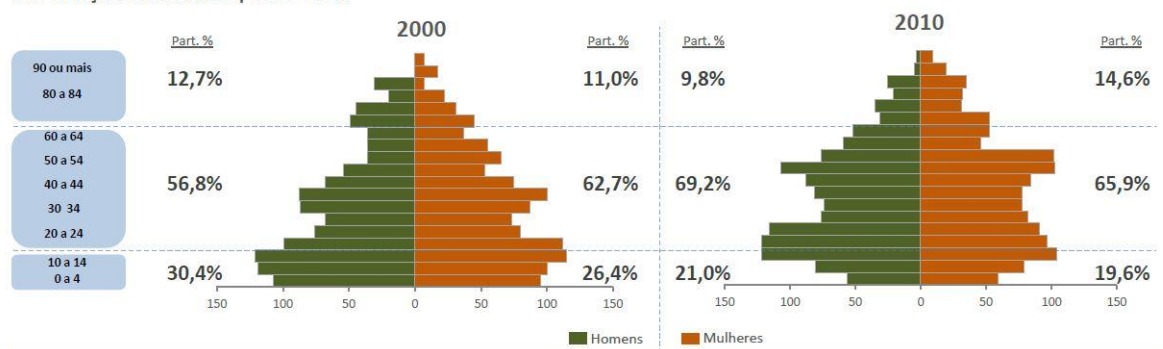
Figura 18 - mapa esquemático de Rio Doce - MG



Fonte: acervo da autora (2019).

Segundo o IBGE, sua população em 2010 era de 2.465 habitantes, enquanto a estimativa para 2018 era de 2.599 habitantes. Pode-se dizer que a população sofreu um pequeno acréscimo no decorrer dos últimos anos. Entretanto, essa população envelhece cada vez mais (Figura 19).

Figura 19 - População residente em Rio Doce-MG (2000-2010)
POPULAÇÃO RESIDENTE | 2000-2010



Fonte: SEBRAE.

A maior parte da população de Rio Doce (67%) se concentra na área urbana (SEBRAE, 2010).

A ocupação de Rio Doce²¹, assim como das regiões vizinhas, foi marcada pelas Entradas e Bandeiras, pela ambição de riquezas, pelo apresamento e genocídio de populações indígenas e pelo marco de sua centralidade a partir de ereção de igrejas e ocupação de seu entorno.

Em Rio Doce ainda há um fator que foi diferencial para a formação do seu território: os caminhos de ferro levaram uma dinâmica comercial à pequena localidade e, posteriormente, essa dinâmica precisou ser alterada à medida que esses caminhos foram desativados, de forma a buscar novas alternativas sociais e econômicas para a sobrevivência no local.

O povoamento de Rio Doce iniciou-se no século XVIII. Um dos mais antigos povoadores foi Francisco Bueno de Camargo, que se instalou nas proximidades do encontro dos rios Carmo e Piranga (início do Rio Doce), onde ficou conhecido como Fazenda do Bueno. A partir daí foram feitas expedições para explorar as matas do Vale do Rio Doce, de onde surgiram outras fazendas. Essa região já era habitada pelos índios botocudos (MOURA, 1998).

O povoado mais antigo é Santana do Deserto, que teve sua capela construída por aprovação episcopal de 1745 e, desde muito tempo, é destino de romarias. Inicialmente submetido à freguesia de Barra Longa, o distrito já existia, pelo menos, desde 1823. O distrito da sede urbana de Rio Doce é bem mais recente em relação ao de Santana, pois se originou na segunda metade do século XIX.

O marco inicial de Rio Doce foi o levantamento de um cruzeiro em 1864, seguido da construção da Capela de Santo Antônio (atual Matriz), em 1865, por iniciativa do maranhense e funcionário da Companhia Leopoldina Railway Antônio da Conceição Saraiva. Este senhor foi contratado pela Companhia em 1861 e se estabeleceu próximo à Ponte do Soberbo, região onde já havia alguma ocupação. Traçou, juntamente com alguns engenheiros responsáveis pela estrada de ferro, uma planta para a região, com um grande adro para a capela e nove lotes do mesmo tamanho, que determinaram a localização da estação ferroviária e a posição dos trilhos da estrada de ferro. Na área urbana, foi construída a capela de Santo Antônio do Rio Doce. Antônio Saraiva estabeleceu-se, com sua família, em um dos lotes definidos na planta, que ficava onde é a principal rua da cidade.

²¹ Todas as informações obtidas sobre a ocupação de Rio Doce foram obtidas junto à Prefeitura Municipal de Rio Doce, que disponibilizou também o dossiê de tombamento da antiga Estação Ferroviária para consulta da história do município.

Em 1884 a Capela de Santo Antônio foi inaugurada. Em 1886 foi inaugurado o trecho da estrada de ferro que liga Ponte Nova a Chopotó, assim como a Estação Ferroviária de Rio Doce. Em 1887, a linha férrea foi estendida até Saúde, atual Dom Silvério. Essa abertura de estradas de ferro intensificou a ocupação de Rio Doce. Assim, em 1890, foi construída a primeira escola e, com o tempo, novas edificações delinearão o traçado da cidade.

A escassez de mão de obra para trabalhar nas fazendas abandonadas pelos escravos fez com que houvesse o incentivo da vinda de imigrantes para regiões como a de Rio Doce. A ferrovia ajudou a escoar a produção dessas fazendas (café, milho, feijão, fumo, dentre outros). Na década de 1920, João Pereira da Silva, rico fazendeiro, adquiriu várias fazendas e investiu na monocultura de café e construiu uma estação de engenho para embarque e desembarque do produto. Isso fez com que Rio Doce atraísse grande fluxo de pessoas dos lugarejos próximos para transação de mercadorias.

O dinamismo econômico cessou com a crise cafeeira de 1929. Em Rio Doce, a produção de café foi paulatinamente eliminada, dando lugar às pastagens. Desde então, a atividade pecuária prevalece no município, o que fez com que muitos colonos emigrassem dali devido à falta de emprego.

A partir da década de 1940 a política nacional de transportes, visando a abertura de novas estradas e a importação de veículos, tornou o uso do sistema ferroviário menos importante. Assim, os municípios cuja economia estava atrelada à estrada de ferro foram afetados. Em Rio Doce, muitos pontos comerciais fecharam as portas e seus proprietários se mudaram dali em busca de novas oportunidades.

Em 1962, o município foi emancipado. Isso criou a expectativa de que isso favoreceria as condições sociais e econômicas do local. Entretanto, a desativação da linha férrea acentuou a retração do potencial produtivo de Rio Doce. A linha férrea foi mantida com restrição de uso até 1971, quando foi oficialmente desativada. Nos anos seguintes, o município experimentou um lento desenvolvimento, baseado em atividades agropecuárias, e que ainda prevalece.

Em 2015, assim como o município de Barra Longa, Rio Doce foi atingida pelo rompimento da barragem de Fundão, da mineradora Samarco. Os rejeitos de minério não atingiram a área urbana do município, porém grande parte dos rejeitos ficou retida na Usina Hidrelétrica Risoleta Neves (antes, Usina de Candonga), localizada no

município de Rio Doce, cujo trecho afetado fica a cerca de 110 km do local de rompimento de Fundão. A Usina Risoleta Neves reteve grande parte dos rejeitos de minério, o que fez com que houvesse interrupção na geração de energia elétrica e no pagamento dos royalties da produção. Além disso, o processo de recuperação do desastre modificou a dinâmica do município, uma vez que este passou a abrigar trabalhadores e máquinas de diversos lugares. Em 2019 isso ainda acontecia, sem previsão para a retomada da antiga dinâmica do município.

Figura 20 - Usina Hidrelétrica Risoleta Neves, após o rompimento da Barragem de Fundão



Fonte: <http://www.ibama.gov.br/component/tags/tag/barragem-do-fundao>

A Prefeitura Municipal conta com sete secretarias municipais. Dentre elas há uma Secretaria de Assistência Social e Habitação e uma Secretaria de Obras, Serviços Públicos, Agricultura e Meio Ambiente. Há também um departamento dentro da administração que conta com um grupo de engenheiros e arquitetos, os quais trabalham com elaboração e análise de projetos.

Rio Doce é a única das cidades estudadas que possui um plano diretor. Neste documento estão dispostas regras para ordenamento do solo urbano. Além disso, a cidade conta com um projeto de expansão urbana, que é seguido fielmente.

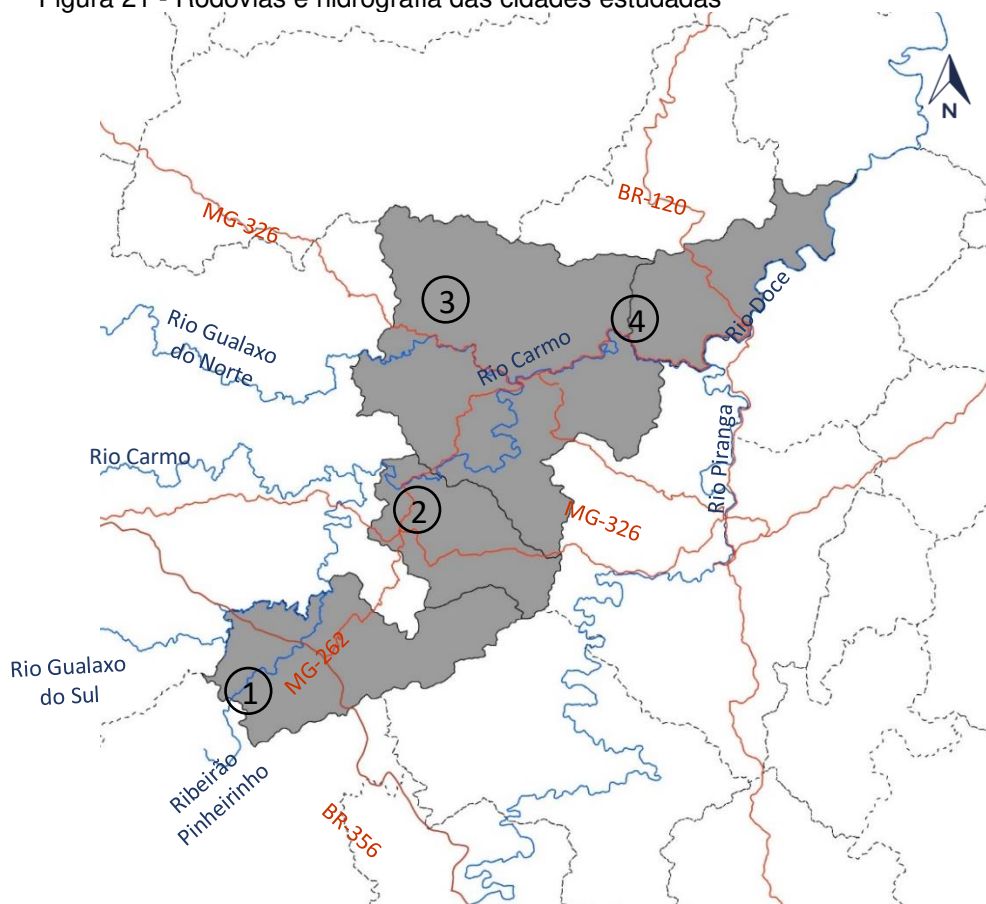
2.3 Considerações sobre as cidades de estudo

Este tópico apresenta o contexto microrregional dos quatro municípios abordados neste estudo, além da legislação urbanística de cada município.

Os principais rios que banham os municípios são: Rio Carmo, Rio Gualaxo, Rio Piranga, Rio Doce e Ribeirão Pinheirinho (Figura 21). O Rio Gualaxo se encontra com o Ribeirão Pinheirinho em Diogo de Vasconcelos, seguindo como Rio Gualaxo. Este, por sua vez, se encontra com o Carmo em Barra Longa, seguindo como Rio Carmo. Em Rio Doce, o Rio Carmo se encontra com o Rio Piranga, formando o Rio Doce. Os municípios cresceram ao longo dos vales dos rios.

As rodovias que cortam o território dos municípios são: MG-262 (que liga Ponte Nova a Acaiaca), MG-326 (que liga Barra Longa a Mariana), BR-356 (que liga Diogo de Vasconcelos a Guaraciaba e a Mariana) e BR-120 (que liga Rio Doce a Ponte Nova). As demais estradas não são nomeadas (Figura 21).

Figura 21 - Rodovias e hidrografia das cidades estudadas



Legenda: 1-Diogo de Vasconcelos 2-Acaiaca 3-Barra Longa 4-Rio Doce
Fonte: acervo da autora.

Apesar dos municípios serem servidos por rodovias, o relevo muitas vezes se torna um fator de isolamento.

Os quadros e os gráficos a seguir mostram características dos quatro municípios (Acaiaca, Barra Longa, Diogo de Vasconcelos e Rio Doce), ao mesmo

tempo em que fazem um comparativo entre elas. São apresentadas características demográficas, econômicas, sociais, de infraestrutura e de gestão.

O Quadro 5 mostra as características geográficas dos quatro municípios estudados. A maioria das características são comuns a todos eles.

Quadro 5 - aspectos em comum dos municípios

	Acaiaca	Barra Longa	Diogo de Vasconcelos	Rio Doce
Região Geográfica Imediata	Ponte Nova	Ponte Nova	Ponte Nova	Ponte Nova
Bacia Hidrográfica	Rio Piranga	Rio Piranga	Rio Piranga	Rio Piranga
Associação microrregional	Amapi	Amapi	Amapi	Amapi
Circuito turístico	Estrada Real e Serras de Minas	Estrada Real e Serras de Minas	Estrada Real	Serras de Minas
Consórcio de Saúde	CisAmapi	CisAmapi	CisAmapi	CisAmapi
Consórcio de saneamento básico	Cisabi	--	-	Cisabi

Fontes: IBGE, CBH Piranga.

O Quadro 6 mostra as características econômicas dos quatro municípios. As atividades ligadas à agropecuária predominam nos quatro locais, seguido do comércio e da construção de edifícios (que são atividades de pouco dinamismo nesses municípios). O IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) é semelhante em todos os municípios, sendo o de Rio Doce o maior índice. O PIB (Produto Interno Bruto) também é semelhante nos municípios, com exceção de Barra Longa, que tem o maior PIB das quatro cidades.

A título de comparação, Ponte Nova (polo da região imediata) tinha o IDHM de 0,717 em 2010 e Juiz de Fora (polo da região intermediária) tinha o IDHM de 0,778 em 2010.

Quadro 6 - características econômicas.

	Acaiaca	Barra Longa	Diogo de Vasconcelos	Rio Doce	
Principais segmentos de resultado econômicos	Criação de bovinos; comércio varejista; criação de suínos; fabricação de produtos alimentícios; cultivo de cereais; fabricação de embalagens plásticas.	Criação de bovinos; construção de edifícios; comércio varejista; extração de pedra, areia e argila.	Comércio varejista; criação de bovinos; atividades de apoio à agricultura.	Criação de bovinos; construção de edifícios; fabricação de produtos de panificação; comércio varejista; extração de pedra, areia e argila.	
IDHM (2010)	0,630	0,624	0,601	0,664	
PIB per capita	2010	5.718,71	5.291,57	5.228,50	6.658,99
	2016	8.969,23	12.061,73	8.644,01	11.432,05

Fontes: IBGE e Sebrae.

O Quadro 7 mostra informações sobre a infraestrutura dos municípios. Os quatro municípios são carentes de instituições ligadas à formação profissional. Em nenhum deles há instituições de ensino técnico ou ensino superior. Isso influencia na diminuição de jovens nesses locais, uma vez que eles precisam sair dessas cidades para conseguir estudo e um bom emprego na sua área de atuação. Quanto à saúde, os municípios possuem apenas um estabelecimento de saúde para cada mil habitantes. Entretanto, essa questão é resolvida através de consórcio.

Quadro 7 - infraestrutura dos municípios.

	Acaiaca	Barra Longa	Diogo de Vasconcelos	Rio Doce	
Rodovias que atravessam os municípios	1 (MG262)	3 (MG262, MG329 e MG326)	3 (BR040, BR356 e MG262)	4 (BR040, BR120 e MG262)	
Instit. Financeiras	2	2	2	0	
Número de instituições de ensino	Pré-escola	1	2	1	
	Fundam.	3	9	4	1
	Fundam. e Médio	2 + EJA + EFA	1	1 + EJA	1
	Ens. técnico	0	0	0	0
	Ens. Sup.	0	0	0	0
Estabelecim. de assistência à saúde (por 1000 hab.)	1	1	1	1,2	

Fonte: Sebrae e levantamento *in loco*.

Todos os municípios estudados necessitam buscar serviços em outros municípios maiores, uma vez que seus recursos são limitados. Além disso, a pequena

população faz com que seja inviável manter estruturas equipadas para uma demanda reduzida. O Quadro 8 mostra com quais locais esses municípios mantêm maiores relações para a busca desses serviços.

Quadro 8 - locais onde se busca serviços.

	Acaiaca	Barra Longa	Diogo de Vasconcelos	Rio Doce
Consórcios	Ponte Nova	Ponte Nova	Ponte Nova e Viçosa	Ponte Nova
Cooperativas/ associações	Sim	Sim	Sim	Sim
Assistência técnica rural	Acaiaca	Barra Longa	Parceria com IMA	Rio Doce e Viçosa
Ensino médio	Acaiaca	Ponte Nova e Ouro Preto	Mariana, Ponte Nova, Viçosa e Ouro Preto	Rio Doce
Ensino técnico / superior	Ponte Nova	Ponte Nova, Ouro Preto e Viçosa	Viçosa, Ponte Nova, Ouro Preto	Viçosa e Ponte Nova
Atendimento à saúde	Ponte Nova	Ponte Nova	Guanhães (em caso de mutirão), Ponte Nova, Belo Horizonte, Muriaé	Ponte Nova, Muriaé e Belo Horizonte
Receita Federal	Ponte Nova e Juiz de Fora	Ponte Nova	Ouro Preto	Ponte Nova e Juiz de Fora
Controle do Meio Ambiente	Acaiaca (secretaria)	Barra Longa (secretaria)	Diogo de Vasconcelos (secretaria)	Viçosa, Ouro Preto e Belo Horizonte
Serviços de Engenharia e Arquitetura	Ponte Nova	Ponte Nova	Ponte Nova	Rio Doce
Delegacia	Ponte Nova	Ponte Nova	Ponte Nova	Ponte Nova

Fonte: Sebrae, IBG e levantamento *in loco*.

O Quadro 9 mostra a variação da população entre os anos 1991 e 2010, nos quatro municípios deste estudo. Apenas no município de Acaiaca o número de habitantes aumentou. Nos outros municípios esse número diminuiu, mais acentuadamente em Barra Longa.

Quadro 9 - características demográficas.

	Acaiaca	Barra Longa	Diogo de Vasconcelos	Rio Doce	
População 1991	3.589	8.901	4.160	2.629	
População 2000	3.889	7.554	3.972	2.318	
População 2010	Urbana	2.553	2.313	1.099	1.653
	Rural	1.367	3.830	2.749	812
	Total	3.920	6.143	3.848	2.465

Fonte: IBGE, SEBRAE.

A Figura 22 mostra um fenômeno que acontece na maioria das pequenas cidades: a perda ou a estagnação da população. Com isso, acontece o que foi citado por Bacelar (2012, p.97): essas cidades passam a exercer um papel de menor

importância na rede urbana. Barra Longa, Diogo de Vasconcelos e Rio Doce perderam população total entre 1991 e 2010. O único município que registrou um pequeno aumento populacional foi Acaiaca (3589 habitantes em 1991 para 3920 habitantes em 2010). A população rural diminuiu em todos os municípios, enquanto a população urbana aumentou em todos os municípios.

Figura 22 - Evolução populacional total, urbana e rural dos municípios, nos anos de 1991, 2000 e 2010



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Atlas Brasil

O Quadro 10 mostra as características sociais das cidades deste estudo. Em 2010, o município com o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) mais elevado era Rio Doce. Neste mesmo período, o município com maior taxa de envelhecimento era Barra Longa. Além disso, a maior taxa de fecundidade era em Acaiaca e Diogo de Vasconcelos; a razão de dependência era maior em Diogo de Vasconcelos; o índice de Gini da renda domiciliar per capita era maior em Diogo de Vasconcelos.

Quadro 10 - características sociais.

		Acaiaca	Barra Longa	Diogo de Vasconcelos	Rio Doce
IDH	1991	0,336	0,359	0,293	0,386
	2000	0,518	0,487	0,463	0,570
	2010	0,630	0,624	0,601	0,664
Envelhecimento	1991	7,9	7,9	9,2	7,8
	2000	9,1	10,4	11,5	11,0
	2010	11,4	14,3	13,3	12,5
Fecundidade	1991	4,9	2,6	3,4	2,6
	2000	2,2	2,2	2,8	2,5
	2010	1,9	1,8	1,9	1,5
Razão de dependência²²	1991	74,2	68,8	80,3	66,1
	2000	60,3	59,1	75,1	64,8
	2010	53,2	52,3	58,8	49,1
Índice de Gini da renda domiciliar per capita²³	1991	0,5917	0,5425	0,5140	0,5357
	2000	0,5547	0,5216	0,5695	0,5286
	2010	0,4821	0,4878	0,5082	0,4538

Fonte: SEBRAE e DATASUS.

Obs.: Segundo o IBGE, o IDH de Minas Gerais em 2010 era 0,731.

Foram realizadas pesquisas de campo e pesquisas no site do IBGE a fim de identificar informações relacionadas à gestão do meio ambiente nos municípios. Sendo assim, foram obtidas informações sobre órgãos, conselhos, planos, legislação e consórcios relacionados ao assunto (Quadro 11).

²² Participação da população dependente (com 14 anos ou menos e de 65 anos ou mais de idade) em relação à população potencialmente ativa (com idade de 15 a 64 anos).

²³ Mede o grau de concentração de renda em determinado grupo. Varia de zero a um, sendo que o zero representa situação de igualdade e o um representa o oposto, ou seja, uma pessoa que detém toda a riqueza.

Quadro 11 - Gestão do meio ambiente.

	Acaiaca	Barra Longa	Diogo de Vasconcelos	Rio Doce
Órgão gestor de meio ambiente	Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais	Setor subordinado a outra secretaria	Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais	Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais
Conselho de meio ambiente	Sim	Sim	Sim, mas está inativo	Sim
Plano de saneamento básico	Sim	Sim	Sim	Sim
Legislação específica sobre bacias hidrográficas (APA)	Sim	Sim	Sim - fase de atualização	Sim
Mapeamento de áreas de riscos	Não	Sim	Sim	Sim
Consórcios intermunicipais relacionados a meio ambiente	Sim	Não	Sim	Sim

Fonte: IBGE e levantamento *in loco*.

Observando o Quadro 11 percebe-se que há políticas e órgãos ligados à gestão do meio ambiente nas quatro cidades estudadas, apesar de alguns deles trabalharem em conjunto com outras áreas. Isso, muitas vezes, faz com que aspectos ligados ao meio ambiente não tenham o enfoque necessário.

Com a coleta de dados *in loco*, foram obtidas informações sobre a gestão do município, no âmbito do planejamento (Quadro 12). Essas informações estão relacionadas à existência ou não de algumas legislações relacionadas ao assunto.

Quadro 12 - Gestão.

	Acaiaca	Barra Longa	Diogo de Vasconcelos	Rio Doce
Plano diretor	Não	Não	Não	Sim
Lei de parcelamento do solo	Não	Não	Não	Dentro do Plano Diretor
Lei de uso e ocupação do solo	Não	Não	Não	Dentro do Plano Diretor
Legislação sobre o solo rural	Não	Não	Não	Dentro da política pública de meio ambiente
Código de obras	Não	Não	Não	Dentro do Plano Diretor e da Lei Orgânica
Política agropecuária	Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais	Há um técnico em agropecuária	Há algumas políticas ligadas à secretaria de agricultura	Existe lei que trata do apoio à agricultura familiar
Secr. de desenvolvimento rural	Sim	Secretaria de Sustentabilidade e Agricultura	Não	Departamento de Agricultura
Setor de aprovação de projetos	Não	Não	Não	Sim
Setor de elaboração de projetos	Há um engenheiro (uma vez por semana)	Há um engenheiro durante toda a semana	Há um engenheiro (uma vez por semana)	Equipe com engenheiros e arquitetos

Fonte: IBGE e levantamento *in loco*

Ao analisar as informações do Quadro 12 percebe-se que ainda há poucas legislações relacionadas a questões urbanas nas quatro cidades estudadas. A cidade que mais dispõe de legislações urbanísticas é Rio Doce. É a única cidade que possui Plano Diretor, instrumento que abrange leis como a de uso e ocupação do solo.

As quatro cidades caracterizadas neste tópico são dependentes de um pólo (Ponte Nova). Apesar delas possuírem características em comum, essas cidades dificilmente estabelecem relações econômicas entre si, sendo que essas relações acontecem, majoritariamente, com a cidade-polo²⁴. A economia da região não gira em torno de um produto específico, não havendo, conseqüentemente, nenhum arranjo produtivo local (APL²⁵).

A seguir serão apresentados os consórcios que atuam na região.

²⁴ Informação obtida com as entrevistas.

²⁵ Segundo Masquetto, Neto e Giuliani (2010), APLs são “aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, com foco em um conjunto específico de atividades econômicas e que apresentam vínculos e interdependência”.

2.4 Os consórcios que atuam na região

Conforme foi explicitado no Capítulo 1, os consórcios são considerados uma boa alternativa para o desenvolvimento de pequenas cidades. Eles atuam de forma a promover parcerias entre os municípios que têm interesses comuns, incentivando a formação de políticas públicas (SILVA e VIEIRA, 2016).

Para auxiliar no entendimento das pequenas cidades deste estudo, foram levantados os consórcios dos quais elas participam. Nessa região foram identificados três consórcios atuantes:

- CISAMAPI²⁶ (Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Vale do Piranga). Está sediado em Ponte Nova e compreende todos os municípios estudados neste trabalho. No total, são 21 municípios consorciados. Foi criado em 1995, para superar problemas da área de saúde, que dificilmente seriam superados individualmente pelos municípios. Os prefeitos se uniram, a fim de garantir o direito à saúde e aos serviços relacionados ao assunto. Dentre os benefícios, pode-se citar a redução da necessidade de aquisição de equipamentos especializados pelos municípios e melhor utilização dos recursos humanos, o que permite que a população não precise se deslocar para grandes centros. Conforme a opinião dos prefeitos, isso gera uma grande economia para os municípios que fazem parte do consórcio.

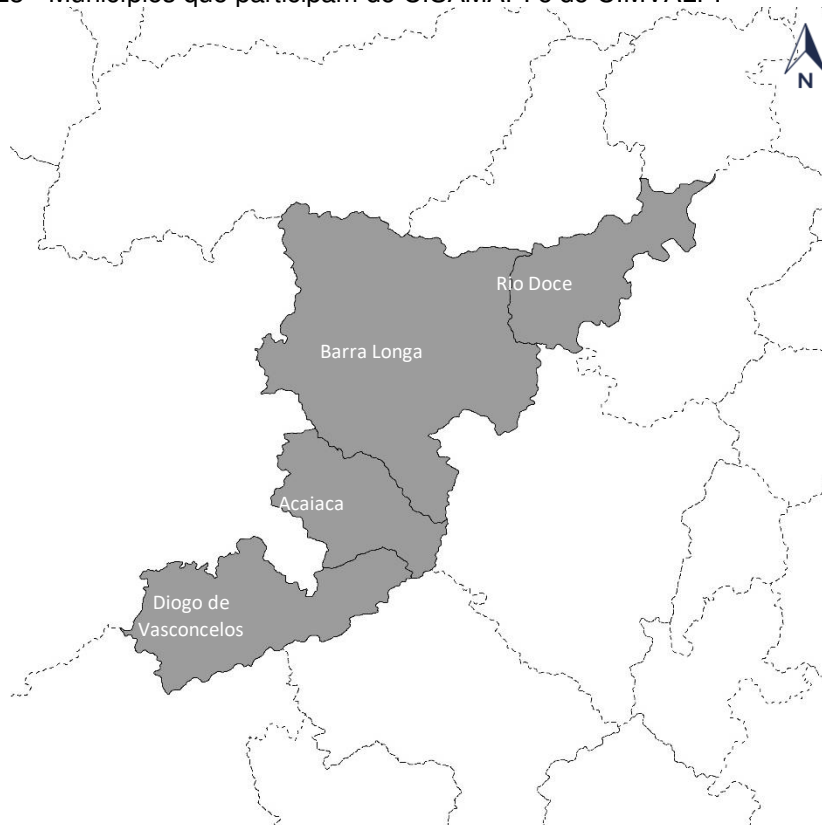
- CIMVALPI²⁷ (Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Vale do Piranga). Compreende todos os municípios estudados neste trabalho. No total, são 45 municípios consorciados. Foi criado em 2013, para atender às demandas dos municípios do Vale do Piranga. Sua atuação principal está ligada à iluminação pública, incluindo serviços de manutenção preventiva e corretiva de iluminação pública, *call center*, *softwares* de monitoramento e de gestão, além de fiscalização por engenheiro elétrico. Desde julho de 2014 oferece também serviço de coleta, transporte e destinação final dos resíduos dos serviços de saúde, com um custo 50% reduzido. Isso acontece porque o maior número de municípios envolvidos atrai mais participantes para os pregões, de forma a conseguir preços menores em serviços e produtos. Além disso, o consórcio busca administrar recursos públicos municipais,

²⁶ Todas as informações foram retiradas do site do consórcio (<https://cisamapi.mg.gov.br/conteudo/4/quem-somos>).

²⁷ Todas as informações foram retiradas do site do consórcio (<http://www.cimvalpi.mg.gov.br/cimvalpi/institucional>).

captar recursos de outros entes da federação e realizar compras compartilhadas de produtos e serviços. Há algumas demandas por parte dos municípios consorciados, como a implantação do SIM (Serviço de Inspeção Municipal), que permite a comercialização dos produtos inspecionados em todo território nacional e que garante a segurança alimentar; o licenciamento ambiental regional; e a revitalização da linha férrea regional.

Figura 23 - Municípios que participam do CISAMAPI e do CIMVALPI

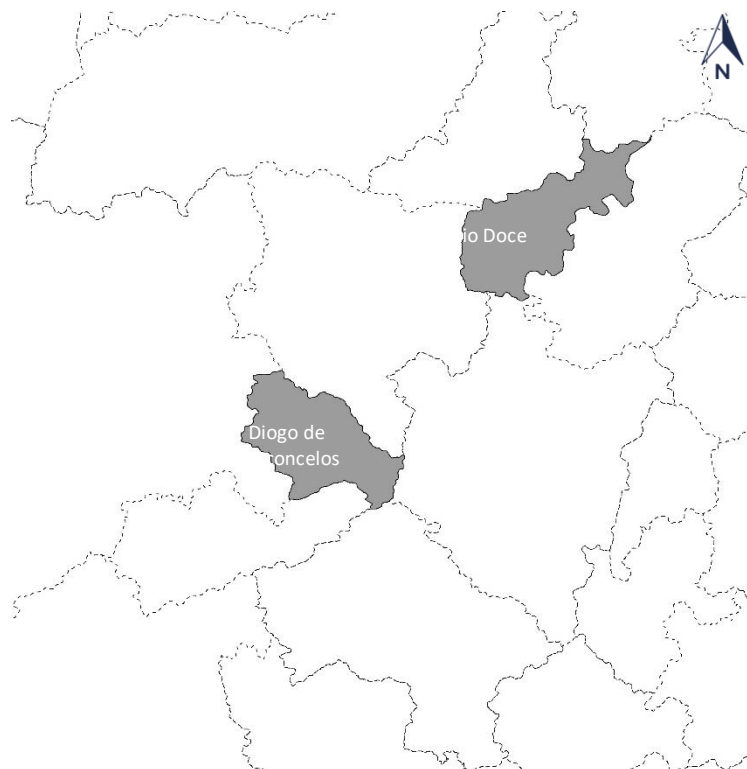


Fonte: acervo da autora.

- CISABI²⁸ (Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais). Dos municípios estudados neste trabalho, compreende os municípios de Acaiaca e Rio Doce. No total, são 32 municípios consorciados. Foi criado em 2008, com o objetivo de prestar serviços de saneamento básico, que se efetivam com capacitação técnica do pessoal dos municípios, ou na forma de auxílio na execução de tarefas. Dos municípios deste estudo, apenas Acaiaca e Rio Doce possuem Estação de Tratamento de Esgoto (ETE).

Figura 24 - Municípios que participam do CISABI

²⁸ Todas as informações sobre o órgão foram retiradas do site do consórcio (<https://www.cisab.com.br/historico>).



Fonte: acervo da autora.

2.5 Os municípios e as esferas nacional, estadual e regional

Neste tópico buscaram-se informações dos principais órgãos cuja área de atuação abrange a região estudada neste trabalho.

Abaixo estão listados os órgãos identificados, divididos em esferas (federal, estadual e regional).

Na esfera federal foi identificado um órgão:

- Ministério do Desenvolvimento Regional²⁹: criado em 2019, com o intuito de integrar numa só pasta as políticas públicas de infraestrutura urbana e de promoção do desenvolvimento regional. Contempla responsabilidades antes atribuídas ao Ministério das Cidades e da Integração Nacional. Dentre outras funções, coordena o programa habitacional Minha Casa Minha Vida, a política nacional de segurança hídrica, obras de mobilidade urbana e a atuação da defesa civil e do desenvolvimento urbano. Entretanto, ao juntar as duas pastas, representa a redução de importância conferida às cidades e ao planejamento regional.

Na esfera estadual foram identificados quatro órgãos:

²⁹ Todas as informações sobre o órgão foram retiradas do site: <http://www.mi.gov.br/apresentacao>.

- Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)³⁰: é formada por 77 deputados, eleitos para mandato de quatro anos. Dentre as comissões, há uma chamada “Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização”, formada por dez deputados (cinco efetivos e cinco suplentes), que analisa proposições e assuntos relacionados com o desenvolvimento urbano e regional.
- Associação Mineira de Municípios (AMM)³¹: fundada em 1952, com sua sede estabelecida em Belo Horizonte-MG. A AMM busca o fortalecimento dos municípios mineiros e o consequente desenvolvimento de Minas Gerais. Busca mais autonomia para os municípios. Dentre suas ações, disponibiliza aos gestores propostas, programas e projetos estruturantes que auxiliam no aumento da produtividade e na geração de emprego e renda.
- Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais (SEEDIF)³²: estabelecida em Belo Horizonte - MG, busca desenvolver a economia mineira, planejando, organizando, coordenando, executando, controlando e avaliando ações setoriais que ficam a cargo do Estado (relativas ao desenvolvimento integrado das regiões, fomento e desenvolvimento das potencialidades regionais, desenvolvimento de arranjos produtivos, governança e execução dos Fóruns Regionais de Governo).

Na esfera regional foram identificados quatro órgãos:

- Circuito Serras de Minas³³: foi criado em 2002 e tem sede em Viçosa – MG. Tem o objetivo de fortalecer o turismo regional, atraindo investimentos dos setores público e privado. Isso é feito a fim de promover maior integração entre os municípios, de forma a fortalecer uma identidade regional. Dos municípios estudados, três fazem parte do circuito (Acaiaca, Barra Longa e Rio Doce).
- Fundação Estrada Real³⁴: é a maior rota turística do país, com 1.630 quilômetros de extensão. Passa por Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Das cidades deste estudo, abrange Acaiaca, Barra Longa e Diogo de Vasconcelos. Atua de forma a

³⁰ Todas as informações sobre o órgão foram retiradas do site: <https://www.almg.gov.br/home/index.html>

³¹ Todas as informações sobre o órgão foram retiradas do site: <https://portalamm.org.br/consorcios/>

³² Todas as informações sobre o órgão foram obtidas em um relatório retirado do site: https://www.mg.gov.br/sites/default/files/transicao-governamental/Sistema%20Operacional%20de%20Desenvolvimento%20Integrado%20e%20F%C3%B3runs%20Regionais/Documento%20de%20Transi%C3%A7%C3%A3o%20-%20SEEDIF_v2.pdf

³³ Todas as informações sobre o órgão foram retiradas do site: <http://www.serrasdeminas.org.br/institucional.php?inst=127>

³⁴ Todas as informações sobre o órgão foram retiradas do site: <http://www.institutoestradaareal.com.br/estradaareal>

resgatar as tradições da rota e valorizar a identidade da região. Sua origem é de meados do século XVII, quando os caminhos nos quais circulavam ouro e diamantes foram oficializados. Os caminhos que foram delegados pela realeza ganharam o nome de Estrada Real.

- Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga³⁵: abrange todas as cidades deste estudo. No total, abrange 77 municípios, sendo que, destes, 62 têm sede na bacia. Foi criado em 2002 e tem o dever de promover a gestão participativa das águas. Dentre seus principais objetivos para a bacia, estão a promoção de programas e políticas ligados à preservação, recuperação e desenvolvimento sustentável. Tem caráter normativo e deliberativo.

- Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Rio Piranga³⁶: todos os municípios deste estudo participam dessa associação, sendo que, no total, são 28 municípios abrangidos. Tem como objetivo solucionar problemas comuns nas áreas administrativa, econômica, social e físico-territorial dos municípios associados. Sua missão é fomentar o associativismo, de forma a promover, coordenar e apoiar ações que visem o desenvolvimento desses municípios.

Apesar da existência desses órgãos, ainda há dificuldades para sua atuação. Algumas dessas dificuldades são o reduzido número de funcionários e a definição clara de suas funções. Enquanto isso os municípios, cada vez mais autônomos (ou, em outra visão, sobrecarregados) não conseguem praticar o planejamento urbano, por falta de recursos técnicos, financeiros, dentre outros. Essa é uma das consequências da descentralização, já citada no Capítulo 1.

2.6 Considerações sobre o Capítulo 2

Os dados analisados neste capítulo permitem chegar a algumas conclusões. As pequenas cidades estudadas cresceram sem planejamento, inicialmente devido a fatores históricos (ocupação da região guiada pelo rio, por causa das atividades de mineração). Entretanto, isso não justifica a falta de planejamento que ainda existe. Um fator que contribui para o crescimento desordenado desses locais é a falta de

³⁵ Todas as informações sobre o órgão foram retiradas do site: <http://comites.igam.mg.gov.br/comites-estaduais-mg/do1-cbh-piranga>

³⁶ Todas as informações sobre o órgão foram retiradas do site: <http://www.amapi-mg.org.br/index.php/institucional/amapi>

capacidade técnica e de entendimento da necessidade do planejamento por parte dos gestores.

Apesar de estarem localizadas em uma mesma bacia hidrográfica, nas mesmas regiões identificadas pelo IBGE e participarem dos mesmos consórcios, não há, além dos consórcios, políticas para as quatro cidades que considerem seus aspectos comuns. As relações entre essas cidades não abrangem aspectos econômicos, de forma que esse tipo de relação acontece majoritariamente com a cidade-polo (Ponte Nova). Não é pensada uma forma de desenvolvimento que abranja todas as cidades, considerando suas potencialidades para um desenvolvimento conjunto.

Há áreas de interesse comum entre as cidades. No que se refere à economia, por exemplo, a pecuária é um segmento que se mostra como o principal em todas elas. Sendo assim, é possível que sejam criados novos consórcios para tratar de assuntos comuns, sem necessariamente depender da cidade-polo.

Fenômenos como a diminuição e o envelhecimento da população estão ligados à falta de políticas públicas de desenvolvimento social e econômico nesses locais. Além da população urbana, é preciso considerar a população rural, que representa um grande percentual na área de estudo. É necessário proporcionar condições favoráveis de permanência a essas pessoas, como acesso a saúde, educação, transporte e habitação adequados, para que não precisem procurar outros locais para viver. Entende-se que o planejamento urbano e regional poderia auxiliar nessas necessidades.

No que se refere à gestão, poucas vezes as decisões são tomadas baseadas em legislações e respaldadas por técnicos da área. Além disso, a falta de legislações e políticas para parcelamento e uso do solo, proteção ao patrimônio e habitação dificulta a gestão dos municípios. Essa situação se mostra melhor em Rio Doce, que dispõe de equipe técnica devidamente qualificada para o trabalho que exerce e, além disso, conta com um plano diretor, principal instrumento de ordenamento do território.

Os órgãos que atuam na região exercem trabalhos importantes, mas é necessário que as pessoas que trabalham na gestão estejam preparadas para aproveitar as oportunidades e o apoio oferecido por eles. Não há uma equipe capacitada para elaborar projetos que atendam aos editais de apoio financeiro para as cidades, por exemplo.

Assim, pode-se afirmar que a falta de planejamento e gestão urbanos, aliados a outros problemas como o aspecto financeiro, a falta de capacitação profissional e a reduzida participação popular, impactam negativamente vários segmentos da gestão das cidades.

3 GESTÃO LOCAL E REGIONAL

Este capítulo é composto pela análise dos dados coletados em campo e das entrevistas realizadas. As entrevistas foram submetidas à Plataforma Brasil em março e realizadas em abril de 2019. Elas possibilitaram o entendimento e a análise da gestão e do planejamento dos locais selecionados para o estudo. Além disso, as entrevistas embasaram a identificação e análise de um conjunto de instrumentos de planejamento urbano e regional com potencial de auxiliar no desenvolvimento de políticas de planejamento urbano intermunicipal envolvendo as quatro cidades.

Foram realizadas oito entrevistas semiestruturadas, sendo quatro com prefeitos (um de cada município estudado) e quatro com técnicos ligados ao planejamento e gestão urbanos (um de cada município estudado). A escolha dos entrevistados baseou-se no fato de que as pessoas que ocupam esses cargos estão à frente na tomada de decisões relacionadas ao planejamento e gestão urbanos. Todas as iniciativas que envolvem esse assunto precisam da aprovação das pessoas entrevistadas. O roteiro das entrevistas foi o seguinte:

- 1) Em sua opinião, quais têm sido as dificuldades quanto ao planejamento e gestão territorial do seu município?
- 2) Em sua opinião, o que pode ser feito a respeito dessa situação (quanto ao planejamento e gestão territorial do município)?
- 3) Quais são os setores dentro da administração municipal responsáveis pela área de arquitetura (análise e aprovação de projetos, fiscalização de obras, elaboração de projetos de arquitetura e urbanismo, patrimônio cultural)? O(a) Sr.(a) acha que essa forma de organização funciona bem? O que poderia ser feito para melhorar?
- 4) Quais são os setores dentro da administração municipal responsáveis pela área de planejamento urbano (expansão urbana, habitação de interesse social, ocupação de áreas de risco, meio ambiente)? O(a) Sr.(a) acha que essa forma de organização funciona bem? O que poderia ser feito para melhorar?
- 5) O município está (ou esteve) associado a algum consórcio? Em caso positivo, quais são esses consórcios? Como o(a) Sr.(a) avalia essa situação (benefícios, recursos, facilidades, entraves etc.)? Qual setor da administração municipal cuida disso?
- 6) O(a) Sr.(a) acredita que os pequenos municípios têm potencial para desenvolver políticas de cooperação, de forma a otimizar recursos? Quais seriam os possíveis benefícios? Quais seriam os principais aspectos a serem tratados?

- 7) Há (ou houve) algum projeto relacionado a política regional em andamento para o desenvolvimento do município? O(a) Sr.(a) teria alguma sugestão a respeito?
- 8) O(a) Sr.(a) tem conhecimento do que o Estado de Minas Gerais e o Governo Federal têm feito em relação às políticas de planejamento regional?

A estrutura do capítulo foi baseada na entrevista, que trata sobre as temáticas: dificuldades na gestão territorial, estrutura organizacional da prefeitura, consórcios públicos e políticas de planejamento intermunicipal. A análise desses resultados auxiliará no cumprimento do objetivo geral do trabalho. As respostas cedidas pelos entrevistados caracterizam as cidades, considerando o ponto de vista dos administradores, com maior ou menor entendimento sobre planejamento urbano e regional.

3.1 Dificuldades na gestão territorial

Conforme exposto no primeiro capítulo, as pequenas cidades enfrentam muitos problemas em relação à gestão e ao planejamento territorial. Por meio das entrevistas realizadas com pessoas ligadas à gestão das quatro cidades deste estudo, foi possível entender as principais dificuldades e como cada gestão lida com isso.

A maioria dos entrevistados relatou que o aspecto financeiro é o maior problema que os municípios enfrentam. No primeiro semestre de 2019, quando foram realizadas as entrevistas, três das prefeituras se encontravam endividadas desde o ano anterior, devido à falta de repasse de verbas vinculadas, por exemplo, à saúde e à educação, por parte do Governo Estadual.

Apenas três entrevistados citaram outros aspectos, além do financeiro, que dificultam o planejamento e gestão territorial do município. Nesse sentido, um entrevistado ressaltou a importância da participação popular:

[Sic] Um dos pontos principais é fazer as pessoas entenderem a importância de investimentos nessas áreas. Muitas vezes os vereadores, os munícipes de modo geral, não entendem os investimentos devido ao desconhecimento. O investimento para fazer, por exemplo, um Plano Diretor bom, consistente, não é barato. Então, justificar esse gasto nem sempre é fácil. Muitas vezes, as pessoas só cobram e não participam. Apesar disso, a maioria da comunidade participa, debate... Participam, por exemplo, de Seminários de Saúde e Educação. De 2013 a 2014, a gente [sic] teve um problema de abastecimento de água, quando estabelecemos um planejamento junto à comunidade que surtiu efeitos positivos. Em 2020, já estaremos com todos os hidrômetros implantados.

Foi ressaltada a importância da conscientização da população, (incluindo pessoas ligadas à gestão dos municípios) em relação ao planejamento urbano. Um entrevistado alegou que a falta de conhecimento acerca do assunto é o principal problema enfrentado no município em que vive. Essa falta de conhecimento contribui para que o planejamento urbano seja tratado com negligência e faz com que as pessoas que entendem tal importância fiquem sem apoio para exercer seu trabalho.

[Sic] A falta do reconhecimento da importância do planejamento territorial para gestão do território, pra mim, é considerado a maior dificuldade. Uma vez que não existem no município de Barra Longa legislações específicas sobre planejamento, isso dificulta o monitoramento (fiscalização) das ações realizadas pelos municípios. Além da falta de recurso e de efetivo profissional.

Um dos entrevistados citou a falta de um Plano Diretor para o seu município. Apesar de entender a importância do instrumento, o entrevistado convive com problemas advindos de outras gestões, de difícil solução.

[Sic] As dificuldades de um município pequeno são muitas. Na questão do planejamento, a gente esbarra em vários problemas. Um deles é a falta de um plano diretor. Como a maior parte das cidades do Brasil, aqui cresceu de forma desordenada, e o município convive com isso há muito tempo. Quase todas as casas não tem escritura própria. A regulação fundiária também é um problema sério. Esse crescimento desordenado trouxe vários problemas que a gente convive.

Quando questionados sobre o que poderia ser feito a respeito da falta de planejamento, cinco entrevistados insistiram que o problema só seria resolvido com mais recursos financeiros, de forma que, na situação que o município se encontrava, não tinha nada a ser feito. Três entrevistados falaram de outras soluções, como a elaboração de planos diretores, regulação fundiária, contratação de mais técnicos, elaboração de diagnósticos dos municípios, criação de parque industrial para geração de renda para o município, parcerias com universidades. Um dos entrevistados ainda citou a formação de consórcios. Outro entrevistado associou a situação a um problema cultural, uma vez que, em alguns locais, “o planejamento não existe por falta de recursos e por falta de conhecimento por parte dos gestores. É uma questão cultural, de formação de novas lideranças que possam ter uma visão de planejamento”.

3.2 Estrutura organizacional das prefeituras

Como citado no tópico anterior, os entrevistados falaram das dificuldades financeiras que os municípios enfrentam. Com esse problema, justificaram a falta de

estrutura física e de uma equipe técnica para a área de planejamento urbano. Isso faz com que muitos profissionais atuem em mais de uma área, mesmo que não estejam habilitados para isso (por exemplo, técnicos da administração que cuidam também de questões urbanas, como expansão urbana). Um entrevistado alegou que “sem recursos, se faz o que dá para fazer”.

Apenas o município de Rio Doce apresentou uma equipe técnica formada por engenheiros e arquitetos. É uma equipe relativamente grande, devido às demandas do município, que tem 2.465 habitantes. Um dos entrevistados envolvidos na gestão do município explicou:

[Sic] A gente tem uma situação atípica para municípios de pequeno porte. [...] temos hoje cinco engenheiros, um arquiteto, um estagiário e uma consultoria. Isso nos possibilita traçar um planejamento, elaborar projetos importantes para o município, e também resolver questões de cunho imediato. A gente tem uma estrutura que funciona bem. Ela deve ser aprimorada, mas tem nos atendido muito bem, desde a aprovação de projetos até o apoio de famílias carentes que não podem elaborar projetos, uma vez que facilita nosso trabalho. A gente tem ainda um fiscal, que é suficiente para o nosso município.

Em relação aos recursos financeiros, motivo de limitação nos outros municípios, o mesmo entrevistado falou:

[Sic] A questão de recursos é uma questão de organização, de priorização. Você tem que ponderar se é melhor ter um quadro com pessoas que te deem segurança na tomada de decisões ou se é melhor fazer uma festa, por exemplo. Com o dinheiro de uma festa você paga todos os funcionários e ainda sobra dinheiro.

Nos outros municípios, o quadro de funcionários é menor para planejamento, quase inexistente. Quando se fala em secretaria (ou setor, ou divisão) de planejamento, o planejamento é substituído por outra atividade. Um entrevistado falou sobre o que acontece em relação a isso no seu município:

[Sic] Na teoria, se fala alguma coisa de planejamento urbano na secretaria de planejamento. Na verdade, hoje é secretaria de planejamento e administração, mas funciona mais como secretaria de administração. Os profissionais estão em uma função e exercem outra. As funções de cada funcionário não são bem determinadas. É preciso determinar a função de cada funcionário de forma clara. As atribuições são modificadas de maneira aleatória. Todas as cidades de pequeno porte tem a mesma estrutura errada.

Em algumas situações há um engenheiro civil responsável pela elaboração de projetos. Entretanto, em alguns dos municípios, os engenheiros ficam na cidade apenas uma vez por semana, prestando serviços para mais de uma prefeitura. Um

dos entrevistados reconhece que isso não funciona bem e sugere alguns meios para melhorar o planejamento e a gestão territorial:

[Sic] Aqui nós temos a secretaria de obras, que conta com um engenheiro que vem só uma vez por semana, metade de um dia. Ele faz alguns projetos no seu escritório, e só vem no município para fiscalizar. Ele é o fiscal de obras da prefeitura. Quando precisa de um arquiteto, é contratado por fora. Essa forma de organização não funciona bem. É necessário uma estrutura maior, precisávamos de um arquiteto e de um fiscal.

O entrevistado ainda ressalta que a falta que uma equipe maior e qualificada dificulta o planejamento de todo o município, incluindo a área rural. Em relação a isso, fala de uma solução que acha interessante: a parceria com as universidades.

Precisávamos também de pensar na área rural, já que o município é 80% rural. Entretanto, a prefeitura não tem condições de contratar mais gente. Seria interessante uma parceria com as universidades, a fim de receber estagiários, projetos de extensão etc. Seria mais viável para o município. Há uma falha grande, porque o conhecimento das universidades não saem para as cidades vizinhas de onde elas estão. A gente tem a UFV e a UFOP do lado. Os municípios utilizam isso muito pouco.

O planejamento urbano é pouco debatido na maioria das cidades entrevistadas, sendo que, segundo um entrevistado, “a pauta de planejamento urbano somente é discutida quando há demanda nesta área”. Nota-se que o entrevistado, assim como a maioria dos demais, não entende que o planejamento urbano é um trabalho constante. Sendo assim, o que acontece não é planejamento, mas trabalho baseado no imediatismo.

Além disso, a ausência de uma equipe técnica que auxilie no planejamento urbano traz consequências ruins, dentre as quais se pode citar a ocupação de áreas de risco, a descaracterização do patrimônio cultural, a expansão viária desconexa e a construção de conjuntos habitacionais de baixa renda nas periferias.

3.3 Consórcios públicos e outras formas de planejamento intermunicipal

Conforme apresentado no Capítulo 1, os consórcios são a melhor alternativa para o desenvolvimento das pequenas cidades. Nos municípios estudados já funcionam alguns consórcios, que foram explicitados no Capítulo 2. Esses consórcios abrangem “frações de espaço”, termo usado por Milton Santos (1977) para se referir a uma divisão do espaço que não seja político-administrativa.

Nas entrevistas, todas as pessoas citaram benefícios que foram adquiridos com os consorciamentos. Um dos entrevistados explicou esses benefícios de forma clara:

[Sic] Uma coisa importante é que o futuro dos municípios passa por relações com outros municípios, que são adquiridas através do consórcio público. Já existem várias recomendações por parte do Ministério Público para que se atue de forma consorciada nas mais diversas áreas. Nós temos um ganho econômico enorme para aquisição de material hidráulico, dentre outras coisas. A compra compartilhada de medicamentos, através do CISAMAPI, solucionou um problema que o Estado não conseguia resolver. Ganhamos tanto em bons fornecedores quanto em preço e qualidade. O CIMVALPI, dentro de alguns anos, será um diferencial em Minas Gerais e no Brasil inteiro. Ele já faz a parte de iluminação pública, resíduos sólidos de saúde, e estamos avançando muito na área dos demais resíduos sólidos. Já está atuando de forma a solucionar problemas imediatos, mas também está trabalhando para traçar um planejamento intermunicipal para os municípios, de forma a dar uma solução definitiva para os resíduos sólidos, além de outras ações, como a questão do menor infrator.

O entrevistado ainda citou os benefícios dos consórcios em relação a aspectos financeiros:

[Sic] É obrigação do município oferecer um local para esses menores em situação de risco. Porém, para um município se organizar sozinho para esse fim é muito oneroso. Se o local atender uma ou dez pessoas, o custo é o mesmo. Hoje o consórcio gerencia a Casa Abrigo. Em mais noventa dias, devemos ter mais três Casas Abrigo. O CIMVALPI ainda trabalha com a questão da violência contra a mulher, que é tratada em parceria com Viçosa. Já o CISABI é um elo importante para os municípios, na análise físico química da água e esgotamento sanitário. Atua na questão de regulamentação do sistema, na cobrança de água, dentre outras coisas. Isso mostra que os consórcios tem atuado de forma a melhorar a administração pública.

Dois entrevistados pensam que a cooperação entre os municípios é uma ideia que não daria certo. Um deles falou que, dessa maneira, seria mais difícil para adquirir recursos financeiros advindos das esferas estadual e federal, pois os pequenos municípios não têm muita visibilidade em um cenário maior. O outro afirmou que uma barreira para a cooperação entre os municípios e para sua maior autonomia é a dificuldade para comercialização de mercadorias, uma vez que as estradas não são devidamente pavimentadas.

Os demais entrevistados acreditam no potencial dos pequenos municípios para desenvolver políticas de cooperação, de forma a otimizar recursos. Um deles ainda expôs seus argumentos para defender essa ideia:

[Sic] A existência de consórcios na nossa região (onde os consórcios têm sido bem geridos) é uma prova de que os pequenos municípios

devem se integrar. Os problemas são todos comuns. Quando você consegue unir esforços e canalizar informações, canalizar forças, a gente ganha em questões de recursos (investir menos recursos para uma mesma solução), além de conseguir melhores condições, melhores profissionais e empresas (não é necessário nivelar por baixo). Exemplo: se fôssemos contratar uma empresa para manutenção da iluminação pública, gastaríamos algo em torno de quinze reais por ponto de manutenção. Quando os municípios menores se juntam num consórcio, conseguimos reduzir esse valor para cinco reais.

O entrevistado explicita os benefícios do trabalho em conjunto para as pequenas cidades, e ressalta que é preciso identificar as características dos locais envolvidos nesse trabalho:

[Sic] Quando os municípios menores podem estar intermunicipal, trabalhando de forma conjunta (tanto os menores quanto os médios), tem-se um ganho enorme. Eu vejo que a gente tem questões relevantes (ou prioritárias). Passa por questões de saúde, educação (já passou da hora de sair do casaco do estado e ter um modelo próprio de ensino, levando em consideração os aspectos do município). As questões de saúde são prioritárias e precisam ser bem atendidas, mas existem outras questões que devem ser tratadas de forma conjunta, como o turismo. Se a gente consegue montar um sistema intermunicipal de turismo, potencializa nossa região no todo. Entretanto, há muitas diferenças no modo de vida que devem ser levadas em consideração. Quando os problemas são os mesmos nos lugares em questão é mais fácil chegar em um acordo.

Outro entrevistado mostrou a importância da cooperação entre os municípios, visando o aproveitamento de suas potencialidades em vista de seu desenvolvimento econômico:

[Sic] É importante pensar na cooperação entre os municípios, porque a região toda é carente de tudo. Nesses municípios não houve desenvolvimento, apesar de terem sido emancipados há muito tempo. Deveria unir esses municípios, fazer um diagnóstico, entender a realidade de cada um, para propor soluções, seja em forma de consórcios, cooperativas etc. Aqui é preciso otimizar a produção, pois são pequenas produções, sem foco. Primeiro, é necessário entender a vocação do município. Poderia ter um padrão na produção. Como aqui é rural, tem uma produção que tende para o orgânico. Só que as pessoas consomem produtos advindos de grandes feiras, porque não conseguem comprar o que é produzido aqui. Por isso é importante essa questão de diagnosticar, para entender o que está sendo produzido.

Entretanto, para o entrevistado, uma barreira para uma maior interação entre os municípios é a dificuldade de locomoção de pessoas entre eles.

[Sic] Tem a questão da interligação: é muito chão sem pavimentação, e se asfaltasse as estradas que ligam a outros municípios seria ótimo. Com esse tipo de dinâmica a cidade se desenvolveria, sem perder a identidade, e as pessoas não teriam vontade de mudar daqui. A cidade tem muito pouco na área de cultura, lazer e esporte, o que contribui para que as pessoas queiram se mudar daqui.

Um entrevistado de Barra Longa ressaltou o que já acontece no local, sendo que algumas atitudes foram tomadas devido ao rompimento da barragem de Fundão, que já foi explicado no Capítulo 1. Segundo o entrevistado:

[Sic] Barra Longa já tem convênios de educação com Acaiaca: os alunos do Barro Branco (comunidade rural) estudam em Acaiaca, a fim de deslocar menos. Na área da saúde tem um convênio com Alvinópolis, que atende Taboões e Dobra (comunidades rurais). Após o rompimento da barragem, Barra Longa e mais quatro municípios (Mariana, Santa Cruz do Escavado e Rio Doce) se juntaram para pleitear recursos. A cada dois meses se encontram, no fórum de prefeitos, que é organizado pelos próprios prefeitos. Nesse fórum as dúvidas são esclarecidas.

Um dos entrevistados citou mais motivos pelos quais os consórcios trazem benefícios para seu município. Esses benefícios não estão relacionados apenas a aspectos financeiros, mas também ao bem estar da população, a questões ambientais, dentre outros.

[Sic] A gente tem tratado os consórcios relacionados a saúde como um exemplo bom. Os serviços de urgência e emergência são obrigações do município. Hoje o consórcio gerencia os serviços de urgência e emergência. Para solucionar essa questão, só aqui no município, teria uma despesa entre trinta e quarenta mil reais por mês. Com o consórcio, paga-se seis mil reais por mês, e o atendimento é muito melhor, pois já tem toda equipe disponível, com suas especializações. Independente do grau, a pessoa já chega num centro especializado. Quando analisamos o CIMVALPI (multifinalitário), além de tratar de questões educacionais, ele trata da questão dos resíduos sólidos. Com isso, é pensado o desenvolvimento regional. A questão do resíduo sólido é interessante, porque tem vários investidores querendo trabalhar nisso. Isso traz renda, emprego. É investimento, e não custo. Teria um investimento inicial, mas teria retorno (emprego e renda).

Em relação aos consórcios envolvendo as quatro cidades deste estudo, há opiniões diferentes por parte dos entrevistados, o que dificulta chegar a um acordo. Quatro deles percebem a atuação dos consórcios como a solução para muitos problemas das pequenas cidades, enquanto dois acham que os consórcios seriam algo inviável, devido ao tamanho das cidades que estariam envolvidas. Os outros dois entrevistados demonstraram estar satisfeitos com os consórcios existentes e acham

importante a formação de outros consórcios, mas não demonstraram credibilidade em consórcios que envolvessem apenas pequenas cidades. A falta de credibilidade de alguns gestores resulta no que foi citado por Abrucio e Couto (1996, p.46) e que ainda pode ser observado: o enfrentamento da falta de recursos através da busca competitiva, e não através da cooperação. Os entrevistados que julgam o consórcio como algo inviável demonstraram uma posição pessimista quando expuseram seus argumentos, uma vez que as dificuldades poderiam ser superadas com as devidas iniciativas.

Outro fator que interfere na divergência de opiniões dos entrevistados é a diferença de conhecimentos entre eles, uma vez que alguns procuram mais capacitações/especializações no assunto que outros. Estes que procuram mais capacitações são os que mais demonstraram interesse nos consórcios.

3.4 Políticas de planejamento intermunicipal e o apoio das esferas estadual e federal

Como tratado no Capítulo 2, há alguns órgãos dos Governos Estadual e Federal destinados à área de planejamento urbano e regional. Entretanto, na prática, os municípios não são beneficiados com ações e programas como deveriam ser. As entrevistas realizadas demonstram a visão de algumas pessoas que trabalham na gestão das quatro cidades.

Segundo um dos entrevistados, os entraves estão mais na organização e na capacitação de pessoal que trabalha nesses órgãos.

[Sic] O governo federal estabelece muitas normativas, que permitem ser burladas e interpretadas do jeito que as pessoas querem. Muitas vezes, não são oferecidas condições para que os municípios pequenos cumpram a legislação. Por exemplo: em relação aos planos de mobilidade urbana, planos de saneamento, planos diretores... Não querem saber em que condições os municípios vão cumprir isso. Um plano diretor demanda investimento. O nosso terá um custo em torno de um milhão de reais, mas é um plano tecnológico, e não de gaveta. Ele estará nos computadores, nos smartphones, de fácil acesso. Para mudar essa situação, precisaria de uma boa organização pública, mas tem que dar condições para que o município coloque isso em prática.

O entrevistado ainda citou um problema que dificulta a elaboração e a implementação de políticas de planejamento urbano:

[Sic] Para mim esse é o maior gargalo: formação, qualificação de pessoas. No último governo de Minas Gerais, foi oferecido um curso através da SECIR. O pessoal daqui foi no curso sobre planos diretores

e ficaram maravilhados, mas não tinha como colocar em prática. Hoje o pessoal tem o conhecimento. Nosso município tem um recurso próprio para o plano diretor, mas e o município que não tem? Falta canais para viabilizar a implementação das políticas que vêm da união. Para Minas Gerais, que tem grandes dimensões, a SECIR é muito importante. Hoje não se tem uma organização dentro do estado para pensar na organização territorial. As pessoas do governo estão perdidas, e vão acabar com algo que é tão importante para o estado de Minas Gerais. A quem as pessoas vão reportar para conseguir certo tipo de informações? Eu acho que esse é mais um entrave.

Outro entrevistado reforçou a negligência dos órgãos estaduais e federais com políticas de planejamento urbano:

[Sic] Para nossa cidade, nada é feito pelos Governos Estadual e Federal em relação a políticas de planejamento regional. Conseguimos alguns convênios de calçamento através de deputados, emendas. Mas o Governo Federal e Estadual tem deixado muito a desejar. Também tem deixado de repassar dinheiro para os municípios. Como você vai fazer o planejamento sem buscar na fonte? Não tem a fonte. A fonte seria o Estado e a União.

Um entrevistado do mesmo município citou alguns programas que beneficiaram seu município, como a regionalização do turismo, o Plano Diretor de Regionalização da Saúde, o projeto Sistema Estadual de Cultura e a reformulação das regras da Lei Estadual de Incentivo à Cultura e do Fundo Estadual de Cultura.

3.5 Análise dos resultados

Como se pôde analisar neste trabalho, muitos dos problemas enfrentados pelos municípios estão relacionados à escassez de recursos financeiros. Estes dependem economicamente, em grande parte, do FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Entretanto, esses problemas não se restringem a isso. Há um aspecto imediatista e varejista na gestão dos municípios, sendo que o planejamento urbano não é uma prática frequente. Verifica-se, assim, que há um problema cultural no que se refere a planejamento e gestão.

A falta de capacitação técnica na gestão foi um problema encontrado com frequência. Entre os gestores, foi percebido que, aqueles que buscam capacitação, como cursos a distância e palestras, valorizam mais o planejamento urbano, como é o caso de Rio Doce. Por consequência, priorizam a contratação de profissionais qualificados para auxiliá-los na tomada de decisões. Entretanto, nos outros três municípios, há poucos investimentos para fins de planejamento. Há algumas pessoas capacitadas e com boas propostas, mas a maioria delas não dispõe de recursos financeiros e humanos para colocá-las em prática.

A descentralização proposta pelo Estado (e reforçada pela Constituição de 1988) atribuiu mais responsabilidades aos municípios, uma vez que algumas responsabilidades das estâncias federal e estaduais foram repassadas para o nível municipal. Isso surtiu consequências negativas para as pequenas cidades, principalmente, uma vez que elas não possuem estruturas administrativas suficientes para suprir suas necessidades, como equipe técnica qualificada, recursos financeiros suficientes e legislações específicas para seu território.

Quanto aos consórcios e associações, foram identificados benefícios advindos deles. Castells e Borja, em 1996, já classificavam a ação cooperativa como “uma necessidade imprescindível no confronto com problemáticas novas por sua natureza ou intensidade”. Entretanto, os resultados dependem muito do engajamento dos gestores. Por vezes, a falta de recursos faz com que os municípios fiquem desacreditados da eficácia desses órgãos. Apesar de proporcionar maior autonomia aos municípios, os consórcios existentes nos municípios estudados não são capazes de proporcionar todos os serviços que os municípios necessitam, como políticas de planejamento territorial.

O apoio das esferas estadual e federal tem sido insuficiente para as políticas de planejamento regional dos municípios. Entretanto, é preciso reconhecer que a falta de planejamento não está relacionada somente à falta de apoio do Governo. Está ligada, dentre outras coisas, à administração municipal que não investe em planejamento urbano. Percebe-se isso quando Rio Doce é comparado com os outros três municípios. Rio Doce consegue avançar em políticas de planejamento intermunicipal, com planos, ações e na busca de novas formas de associativismo. Enquanto isso, nos outros municípios, há mais relatos de dificuldades para atuar com o planejamento intermunicipal. Isso não quer dizer que um município é mais privilegiado que os outros, mas sim que Rio Doce investe mais nessa área, em questões técnicas e financeiras.

É necessário que as associações intermunicipais, como a Amapi, mantenham uma relação mais próxima com a gestão dos municípios, a fim de ajudar a superar algumas consequências dessa falta de planejamento. Elas podem atuar de forma a auxiliar nessa questão. Uma dessas formas é auxiliar no trabalho conjunto, para otimizar recursos.

Nesse sentido, a união dos municípios para conseguir recursos é essencial, uma vez que isso poderia viabilizar a realização de projetos ligados ao planejamento

urbano. Apesar dos consórcios identificados na região de estudo ainda atuarem na forma de solucionar problemas mais imediatos, alguns de seus membros (pessoas da equipe gestora de Rio Doce) estão trabalhando em projetos que auxiliem o planejamento urbano – um programa relacionado a resíduos sólidos está em fase de elaboração. O CIMVALPI é um exemplo, uma vez que, em uma das entrevistas, foi citado um projeto envolvendo resíduos sólidos. Este projeto, por sua vez, tem grande potencial para desenvolver uma ampla região (que envolve as quatro cidades deste estudo).

É preciso destacar que a gestão de Rio Doce alcançou bons resultados, principalmente em questões de planejamento territorial. Mesmo com as limitações que são comuns aos municípios de pequeno porte, Rio Doce consegue desenvolver estratégias de planejamento urbano que condizem com a realidade do local e surtem efeitos positivos. São exemplos disso o investimento em equipe técnica qualificada, a participação em consórcios intermunicipais, a frequente busca por capacitação profissional, a elaboração de planos urbanísticos para a expansão urbana e a busca por inovação na área de consórcios públicos (STEPHAN, 2019).

3.6 Formas e ações potenciais conjuntas em planejamento urbano intermunicipal

Após a análise do material obtido na pesquisa e de suas devidas interpretações, foi possível identificar formas e ações potenciais conjuntas em planejamento urbano intermunicipal. Isso não se aplica somente aos municípios estudados neste trabalho: é possível que outros aglomerados de pequenas cidades sejam beneficiados. Segundo Sposito e Jurado da Silva (2013), a cidade pequena não deve ser analisada isoladamente. Assim, a análise aqui apresentada baseia-se em características identificadas nas quatro cidades.

Um dos principais instrumentos do planejamento urbano intermunicipal é o consórcio. Como citado no item 1.5 deste trabalho, o sul do Brasil é referência no assunto. Exemplos disso são os estados do Paraná e de Santa Catarina, que têm bem definidos os parâmetros para a criação, implementação e atuação dos consórcios intermunicipais. Nesse cenário, é preciso ressaltar um dos motivos essenciais para o sucesso de alguns órgãos como a FECAM: o caráter de mediação de conflitos e a ausência de aspectos político-partidários. Isso garante a continuidade das ações e boa relação com os políticos envolvidos. Outro ponto a ser lembrado é a

racionalização dos recursos proposta pelo CIGA, que é o que mais motiva os municípios a se consorciarem. Além disso, Da Cruz, Siracusa e Guimarães (2008), tratando do Consórcio de Quiriri, destacam a importância de um planejamento ambiental que envolva os municípios consorciados.

A partir dessas considerações é possível apresentar um conjunto de pontos a serem observados na possível formação de consórcio que lide com política urbana e regional, que mais se adeque às quatro cidades (Acaiaca, Barra Longa, Diogo de Vasconcelos e Rio Doce), de forma que supra parte das carências mais identificadas nesses lugares ao longo da pesquisa.

Nesse sentido, um consórcio que possibilitaria resolver os problemas identificados abordaria o planejamento urbano. De acordo com o modelo adotado no Paraná, seria necessário algumas iniciativas, como:

- Identificar e selecionar um órgão preexistente ou criar um órgão para coordenar os trabalhos.
- Eleger uma direção³⁷ e criação de um Estatuto.
- Solicitar que o Estado apoie o consórcio.
- Definir, em conjunto, um plano de ação.

3.6.1. Ações sugeridas que dependem do governos federal/estadual

É necessário mais apoio do Estado e da União para as políticas urbanas, com o trabalho de órgãos que auxiliem na tomada de decisões pelos municípios. Além disso, é preciso que os gestores estejam informados sobre as iniciativas dos órgãos ligados ao planejamento urbano. Para avançar na questão:

- Investimento em capacitação dos profissionais que desenvolvem trabalhos que interferem no urbano.
- Divulgação dos benefícios dos consórcios, a fim de despertar interesse nos gestores municipais sobre esse assunto; até mesmo propor, apoiar e dar suporte técnico aos municípios interessados.
- Viabilização de recursos para a elaboração de plano diretor municipal que inclua políticas de planejamento regional para as cidades que formarem consórcios.
- Viabilização de recursos para contratação de equipes de planejamento regional.

³⁷ no Paraná, essa direção é composta pelo prefeito, um técnico e um suplente escolhidos pelo prefeito e um secretário executivo, advindo de seleção pública.

- Redefinição das funções dos órgãos municipais ligados ao planejamento, dos cargos ocupados nesses órgãos e suas estratégias de atuação. É preciso ter uma agenda clara, com funções bem definidas.
- Entender as peculiaridades desses municípios, sem repetir fórmulas ou instrumentos que se aplicam a grandes cidades.

3.6.2. Ações sugeridas que dependem dos governos municipais

- Contratação de técnicos ligados ao planejamento urbano, para atuações como elaboração de projetos e atuação no setor de aprovação de projetos de cada município. Esses técnicos poderiam ser compartilhados entre os municípios envolvidos no consórcio.
- Melhoria da infraestrutura dos municípios, como conexões viárias, instituições financeiras e instituições de ensino.
- Desenvolvimento de projetos e ações que busquem valorizar as atrações turísticas da região, como o Caminho de São José (que liga Barra Longa a Rio Doce) e a religiosidade em Diogo de Vasconcelos.
- Elaboração de legislações urbanísticas, como planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, legislações sobre o solo rural e códigos de obras. Essas ações devem considerar ao mesmo tempo, as características específicas de cada município, mas também os aspectos que respeite as especificidades regionais, como a mobilidade, o meio ambiente e o saneamento básico.
- Vínculo a outros consórcios existentes, como os de saúde e de saneamento, para um trabalho conjunto.
- Capacitação de gestores, para que trabalhem de forma a otimizar os gastos dos recursos financeiros do município.
- Definição de metas de desenvolvimento por meio de planos que possam servir de direção para as pessoas envolvidas na gestão.
- Promoção do acesso a informações/leis pela população, utilizando, por exemplo, o site de cada prefeitura.
- Investimento em políticas de conscientização dos gestores sobre a importância do associativismo. Isso pode ser feito por meio de reuniões periódicas com os gestores das cidades envolvidas em políticas de planejamento regional.

- Redefinição das funções de órgãos municipais ligados ao planejamento, dos cargos ocupados nesses órgãos e suas estratégias de atuação.
- Organização de uma agenda que envolva reuniões periódicas seminários, cursos de capacitação e solução de problemas comuns; divulgação os benefícios dos consórcios.
- Elaborar projetos e ações que busquem a valorização dos recursos naturais do entorno dos locais de interesse.
- Integração das atividades que possam ser desenvolvidas em todas as cidades de interesse, como o turismo e o patrimônio cultural.
- Investimento em ações que tornem as cidades agradáveis para o bem-estar da população e para receber turistas.
- Resgate das atividades que possam resultar em retorno para os municípios, como a recuperação do transporte ferroviário.
- Investimento em atividades que já acontecem nas cidades e que sejam potenciais, como gastronomia, artesanato, dentre outros.
- Reforço da a importância da atuação dos conselhos municipais.

Apresentou-se aqui uma ampla gama de possibilidades de ações, em parte direcionadas pelas entrevistas, em parte pelas análises e pela literatura estudada. Entretanto, para que seja possível colocar essas possibilidades em prática, é necessário romper alguns paradigmas, como a tomada de decisões guiada por interesses políticos. Dentre as dificuldades para isso, destaca-se a inércia dos governantes e o predomínio dos interesses políticos locais comentados por Carvalho (2005). Além disso, pode-se citar o vínculo aos interesses político-partidários nas decisões governamentais e a fragmentação política citados por De La Cruz (2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do conteúdo apresentado neste trabalho, verificou-se que o planejamento urbano nas pequenas cidades enfrenta muitas dificuldades. Isso se intensificou depois da descentralização incentivada pelo Governo a partir do fim da década de 1980, com a Constituição Federal, uma vez que as pequenas cidades obtiveram mais autonomia, no entanto, sem os devidos instrumentos para auxiliá-los na tomada de decisões e sem condições de desenvolver uma política urbana.

Sendo assim, constatou-se que é necessário que os agentes das pequenas cidades atuem em busca de desenvolvimento. Entretanto, as prefeituras das

pequenas cidades, com raras exceções, não dispõem de recursos humanos e financeiros para alcançar seus objetivos de desenvolvimento de forma isolada. Por isso, é importante criar e desenvolver modelos de desenvolvimento que se baseie na cooperação entre os municípios.

Na busca por alternativas no sentido da cooperação e amparando-se por estudos como os de Sposito e Jurado da Silva (2013), no qual mostram que não se deve propor políticas de desenvolvimento urbano isoladas, chegou-se à alternativa dos consórcios. No sul do Brasil há exemplos que surtiram efeitos positivos, como o CIGA. Seguindo exemplos como esse, é possível que sejam criados modelos de consórcio que atendam outras demandas, como a do planejamento e gestão urbanos. Das cidades estudadas, apenas Rio Doce, que tem a menor população, dispõe de um modelo de planejamento eficaz, o que demonstra que é possível alcançar bons resultados em planejamento e gestão urbanos em pequenas cidades.

Porém, o trabalho de forma consorciada depende de alguns fatores, como o interesse político e o conhecimento técnico dos gestores. Nas cidades estudadas têm prevalecido investimentos em questões imediatas e que geram uma despesa inadiável, como saúde. Existem outros consórcios além do que está relacionado a saúde, mas o empenho acerca deles não é o mesmo. Dessa forma, é preciso que haja maior apoio das escalas estadual e federal, além da conscientização sobre a importância do planejamento urbano e regional, para que as pessoas ligadas à gestão dos municípios entendam seus benefícios e se empenhem em planejar e executar ações nesse sentido.

Além disso, para que os consórcios tenham efeitos positivos, é preciso que o planejamento urbano seja transformado em política pública, para que ações a isso relacionadas não fiquem subordinadas a interesses particulares. O intuito é oferecer benefícios aos municípios ao longo de vários anos, independentemente do grupo partidário que se encontra no poder.

No processo de coleta de dados foram encontradas algumas dificuldades. Em algumas prefeituras houve dificuldade no acesso a documentos e leis. Além disso, foi difícil a obtenção de informações na pesquisa junto aos órgãos estaduais, federais e regionais. Já no processo de revisão bibliográfica, foram achadas poucas referências internacionais sobre o assunto.

Durante as entrevistas, a maioria dos entrevistados demonstrou não ter conhecimento sobre práticas de planejamento urbano e, esses mesmos

entrevistados, não dispõem de uma equipe que possa auxiliá-los no assunto. Quando questionados sobre as dificuldades que os municípios enfrentam (como a falta de uma equipe ligada ao planejamento urbano), as associaram a aspectos financeiros, o que foi a justificativa para várias respostas. Entretanto, um fato que os contradiz é a existência de uma equipe de planejamento no município menos populoso estudado.

Apenas um entrevistado demonstrou ter amplo conhecimento sobre a importância do planejamento intermunicipal para as pequenas cidades, e investe em planejamento e ações na área. Os demais entrevistados participam de consórcios que já estão estabelecidos na região, mas não demonstraram muita credibilidade em relação à existência de novos consórcios, e nem mesmo sugeriram algo em relação a isso.

Os resultados alcançados com este trabalho mostram que é essencial que os gestores pensem em um modelo de planejamento que considere as carências e as potencialidades de seus municípios, levando em consideração a região na qual estão inseridos e os pontos em comum a serem tratados. É preciso também que seja incentivada a busca de soluções para as demandas locais, eliminando a visão conformista de que as pequenas cidades dispõem de poucos recursos e que, por isso, nada pode ser feito. Foi demonstrado que há maneiras de fazer com que esses recursos sejam otimizados e que, com um bom planejamento, auxiliem no desenvolvimento dessas frações de território.

Entretanto, enquanto o Governo Federal não dispuser de uma agenda clara e acessível sobre política urbana, como teria sido a missão do extinto Ministério das Cidades, é provável que os estados e municípios não consigam formular seus meios de desenvolvimento. Isso serve secundariamente aos governos estaduais.

A intenção desta pesquisa foi desenvolver um estudo sobre quatro pequenas cidades da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga, e identificar formas e ações potenciais conjuntas em planejamento urbano e regional. Acredita-se que os objetivos foram alcançados e que foi possível trazer à tona alguns pontos importantes para o entendimento das dificuldades que as pequenas cidades enfrentam, assim como para mostrar que há soluções para o enfrentamento dessas dificuldades.

Considerando-se a importância do tema e os benefícios que podem ser adquiridos pelos municípios, com ações voltadas para o planejamento urbano e regional, esta discussão não encerra o debate. Sugere-se que outras pequenas cidades sejam investigadas, de forma a aprimorar os meios e atributos identificados

neste trabalho, para que eles possam nortear a tomada de ações em outros aglomerados de pequenas cidades. Além disso, é necessário desenvolver material bibliográfico sobre o tema, uma vez que a maioria do material encontrado mostra exemplos de consórcios, o motivo pelo qual foram criados e sua como se dá sua atuação, mas não estabelece uma relação entre os consórcios existentes. A falta dessa relação dificulta a sua comparação, o que possibilitaria o entendimento dos pontos positivos e negativos de cada um, de forma a auxiliar no planejamento urbano de outras cidades ao longo da Bacia do Rio Piranga.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013.

ALBINO, Gilsoni Lunardi; MACHADO, André Luiz Luiz Caneparo; VOLPATO, Sílvia Maria Berté. **Gestão Municipal Consorciada**: a experiência do Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (CIGA). Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/34623/18852>. Acesso em: 16 jan. 2019.

ARAGÃO, João Paulo Gomes de Vasconcelos; SOUZA, Caroline Oliveira Porto. Reflexões sobre o desenvolvimento em cidades pequenas: o caso de Esperança, estado da Paraíba. **Revista Principia - Divulgação Científica e Tecnológica do IFPB**, [S.l.], n. 33, p. 85-98, mai. 2017.

BALÃO, Ana; SARAGOÇA, José. **Cooperação Intermunicipal no Alto Alentejo: «a realidade construída» pelos protocolos de colaboração**. In: IX Congresso Português de Sociologia.

BACELAR, Winston Kleiber de Almeida. Análise da pequena cidade sob o ponto de vista político-administrativo. In: SEI (Org.). **Cidades médias e pequenas: contradições, mudanças e permanência nos espaços urbanos**. Salvador: [s.n.], 2012. p. 81-102.

BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia Izabel Bezerra de. A tipologia regional das ruralidades brasileiras como referência estratégica para a política de desenvolvimento rural. In: **Raízes**, v.35, n.1, p.21-33, 2015.

BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia Izabel Bezerra de; SOARES, Fernando Ramalho Gameleira; LYRA, Maria Rejane Souza de Britto; CAVALCANTI, Jeremias Silva. **TIPOLOGIA REGIONALIZADA DOS ESPAÇOS RURAIS BRASILEIROS**. Projeto “Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil”. Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola - IICA (mimeo), 2014.

BOISIER, Sergio. **Política Econômica, Organização Social e Desenvolvimento Regional**. In: HADDAD, P. R. et al. Economia Regional (teorias e métodos de análise). Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil S. A, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.089**, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei n 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRITO, T. M. A. 2008. A metamorfose do conceito de região: leituras de Milton Santos. **Revista GEOgraphia**, 10(20): 74-105.

BRUNA, Gilda Collet. Rede Urbana e Polarização: Estudo Básico para as Propostas de Planejamento do Espaço Regional. In: BIRKHOLZ, Lauro Bastos et al. (org.). **Questões de Organização do Espaço Regional**. São Paulo: Nobel, 1983. p. 103-117.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. **Associativismo Municipal**: resgate de uma estratégia para o planejamento em pequenos municípios. In: XII Encontro Nacional da Anpur, 1., 2007, Belém. **Anais...** Belém: 2019.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. Dificuldades do Associativismo Municipal em Minas Gerais: Reflexões a partir de um estudo de caso. **Revista Pós**. São Paulo, n. 7, p. 16-35, 1997-98.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. Modelo para a Avaliação da Capacidade de Gestão Municipal no Atual Contexto de Descentralização. In: XI Encontro Nacional da Anpur, 11., 2005, Salvador. **Anais...** Salvador: 2005.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 45, 1996, p. 152-166.

CASTRO, Edna Lemos de Souza. **História e Estórias de Nossa Terra**. Acaiaca, 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2016. Consórcios Públicos Intermunicipais: uma alternativa à gestão pública. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Cons%c3%b3rcios%20p%c3%bablicos%20intermunicipais%20-%20Uma%20alternativa%20%c3%a0%20gest%c3%a3o%20p%c3%bablica.pdf> Acesso em: 30 jul. 2019.

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

CORRÊA, Roberto Lobato. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2006.

COUTINHO, S. A. Perfil, relações e necessidades: uma breve análise sobre as cidades pequenas. **GeoTextos**, v. 7, n. 1, p. 83-104, 2011.

DA CRUZ, Fernanda Miranda; SIRACUSA, Giovanna; GUIMARÃES, Paulo Cesar Vaz. **Projeto Conexão Local 2008**: Consórcio Quiriri e Lambari. Disponível em: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://quiriri.com.br/arquivos/T5JYS1WN_2c69d9f912f61af0540f6efbd9b711fe.pdf> Acesso em: 22 jan. 2019.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. Federalismo e políticas públicas: indução e cooperação na formação de consórcio intermunicipais de saúde. **Perspectivas em Políticas Públicas**, vol. VI, n.º 11, 2013.

ENDLICH, Ângela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do Noroeste do Paraná**. São Paulo: UNESP, 2006.

FRESCA, Tânia Maria. Centros locais e pequenas cidades: diferenças necessárias. **Mercator**, Fortaleza, v. 9, n. 20, 2010. p. 75-81.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. **SUPAM**: Articulação com os Municípios. Belo Horizonte: 1978.

HADDAD, E. A. A determinação dos potenciais de crescimento econômico regional a partir da análise fatorial - um estudo de caso. **Prêmio Minas de Economia**, Belo Horizonte, n. 6, 1994.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.

HENRICHES, Joanni Aparecida; MOYANO, Leandro Rico. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública**. Brasília: CNM, 2016.

HENRIQUE, W. **Diferenças e Repetições na Produção do Espaço Urbano de Cidades Pequenas e Médias**. In: LOPES, D. M. F.; _____. (Org.). **Cidades Médias e Pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso**. Salvador: SEI, 2010, p.45-57.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf. Acesso em: 13 mai. 2019.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama. **Laudo Técnico Preliminar: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais**. 2015. Disponível em: https://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo_tecnico_preliminar_ibama.pdf Acesso em: 20 mai. 2019.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

JURASZEK, Lucia; BATISTA, Fernanda Cristina Neidert; MARCHESAN, Jairo. **Quiriri: integração entre o homem, natureza e desenvolvimento**. Disponível em: https://docs.google.com/viewer?url=https://quiriri.com.br/arquivos/pub_bt6mzdzuz.pdf&embedded=true Acesso em: 22 jan. 2019.

LACERDA, Mitsi Pinheiro de. A pesquisa em cidades pequenas. In: **Currículo sem Fronteiras**, v.16, n.1, p.78-98, 2016.

LAMPARELLI, Celso Monteiro. Cooperação Intermunicipal e Desenvolvimento: Soluções regionais para o desenvolvimento municipal. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **O Município no Século XXI: Cenários e perspectivas**. Edição especial. São Paulo: CEPAM, 1999, pp.229-236.

LEFEBVRE, H. **De lo rural a lo urbano**. Barcelona, Espanha: Ediciones Península, 3ed. 1975.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

LENCIONI, Sandra. Região e geografia: a noção de região no pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. (Org). **Novos caminhos da geografia**. São Paulo: Contexto, 1999. p. 187-204.

LOMAR, Paulo José Villela. A questão regional. In: VIANA, Elze Manguiera; TARNOWSKI, Luiz Celso; MOURA, Rosa (Org). **Urbano e regional: o contexto pós-constitucional em debate**. Curitiba: Imprensa Oficial do Estado, 1991. p.45-47.

MARINHO, Geraldo; POZZOBON, Regina Maria. Plano Diretor para Pequenos Municípios. In: BRASIL, Ministério das Cidades (2004). **Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades/Confea.

MASQUIETTO, Clayton Daniel; NETO, Mário Sacomano; GIULIANI, Antonio Carlos. Identificação de Arranjos Produtivos Locais: o caso do arranjo produtivo local do álcool de Piracicaba. **Gestão e Regionalidade**, v.26, n.77, p.75-87.

MINAS GERAIS (Estado). **Constituição do Estado de Minas Gerais (1989)**. 14 ed. Belo Horizonte. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 2012.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. A urbanização brasileira: padrões e tendências recentes. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). **Urbanização Brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p.260-271.

MOREIRA JUNIOR, Orlando. Cidades pequenas: territórios da exclusão? In: XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Florianópolis, **Anais XIII Enanpur**, 2009.

MOURA, Hécio Pinheiro. **Rio Doce... doce..rio...**, 1998.

PERES, Renata Bovo; SILVA, Ricardo Siloto. Interfaces da gestão ambiental urbana e gestão regional: análise da relação entre Planos Diretores Municipais e Planos de Bacias Hidrográficas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 2, p. 13-25, jul./dez. 2013.

PEROBELLI, Fernando Salgueiro.; OLIVEIRA, Aryeverton Fortes; NOVY, Luiz Gustavo Guimarães; FERREIRA, Marlos Vargas. Planejamento regional e potenciais de desenvolvimento dos municípios de Minas Gerais na região em torno de Juiz de Fora: uma aplicação de análise fatorial. **Nova Economia**, v. 9, n. 1, p. 121-150, 1999.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2000-2003**. Belo Horizonte, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DOCE. **Dossiê de tombamento da Antiga Estação Ferroviária de Rio Doce**.

PRODEMU. Descentralização e fortalecimento institucional dos municípios: o associativismo municipal como o interlocutor necessário. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1991c.

RAMÍREZ DE LA CRUZ, Edgar E. Instituciones y Gobernanza Metropolitana: Una Primera Aproximación al Caso de México. **Estudios Demográficos y Urbanos**, v. 27, n. 2, p. 491-520, 2012.

RESENDE, Maria Efigênia Lage de; VILLATA, Luiz Carlos (org.). **História de Minas Gerais: as Minas Setecentistas**. Belo Horizonte: Autêntica; Companhia do Tempo, 2007.

RODRIGUES, Helen Ribeiro. **As novas tendências urbanísticas decorrentes das inovações no setor industrial e de logística nas cidades médias: Varginha-MG e seu entorno**. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.

ROTMANS, Jan; VAN ASSELT, Marjolein; VELLINGA, Pier. An integrated planning tool for sustainable cities. **Environ. Impact Assess. Rev.**, v.20, p.265-276, 2000.

SALGUEIRO, Marluce Alves et al. **Plano Diretor e suas vantagens de Implantação nos Municípios com Menos de 20.000 habitantes**. 2015. Disponível em: <http://www.convibra.com.br/upload/paper/2012/38/2012_38_5254.pdf> Acesso em 15 nov. 2018.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo – razão e emoção**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo: Ed. USP, 2008.

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

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. São Paulo, HUCITEC, 1988.

SECIR. Transição de Governo - Relatórios Setoriais, 2019. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/sites/default/files/transicao-governamental/Sistema%20Operacional%20de%20Desenvolvimento%20e%20Integra%C3%A7%C3%A3o%20do%20Norte%20e%20Nordeste/Documento%20de%20Transi%C3%A7%C3%A3o%20-%20SEDINOR.pdf>> Acesso em: 30 jul. 2019.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO URBANO E DE OBRAS PÚBLICAS.

Consórcios Intermunicipais. Disponível em:

<<http://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=5>> Acesso em: 28 ago. 2019.

SILVA, Fabiana da; VIEIRA, Ricardo Stanzola. **Consórcios públicos: uma possível alternativa para o desenvolvimento territorial sustentável em Santa Catarina**. 2016. Disponível em: <http://egem.org.br/wp-content/uploads/2016/01/CONSORCIOS-PUBLICOS.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2019.

SILVEIRA, Tamyres Virginia Lopes. **O Papel das pequenas cidades na rede urbana**:

Um estudo acerca do desenvolvimento da Microrregião de Viçosa.

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

VIÇOSA: UFV, 2015.

SOUZA, M. L. **Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial**. 2 ed.

Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

SPOSITO, E. S.; JURADO DA SILVA, P. F. **Cidades Pequenas: perspectivas teóricas e transformações socioespaciais**. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

STEINBERGER, Marília. A questão regional. In: VIANA, Elze Manguieira; TARNOWSKI, Luiz Celso; MOURA, Rosa (Org). **Urbano e regional: o contexto pós-constitucional em debate**. Curitiba: Imprensa Oficial do Estado, 1991. p.45-47.

STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro. **Fábulas Urbanas e outras lições sobre as cidades**. Viçosa, 2019.

STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro; CARNEIRO, Camilla Magalhães; RIBEIRO, Reginaldo José. Patrimônio Cultural Ameaçado: o caso de Barra Longa-MG. In: II Seminário Científico da FACIG, 2016, Manhuaçu. **Anais...** Manhuaçu: 2016, p.1-10.

TAVARES, Jeferson Cristiano. Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPA's nacionais, na lirsra e na macrometrópole paulista. **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, v. 18, n. 37, p. 671-695, 2016.

TRINDADE, Raimundo Otávio. **Monografia da Paróquia de São José da Barra Longa (1729-1961)**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Bernardo Álvares S. A., 1962.

VASCONCELOS, Leonardo Fernandes Soares. **O aeroporto como integrante de um projeto de desenvolvimento regional: a experiência brasileira**. 2007. 149f. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

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

VILLAÇA, F. Dilemas do plano diretor. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. Ed. especial. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, 1999.

WANDERLEY, Maria Nazareth Baudel e FAVARETO, Arilson. A singularidade do rural brasileiro: implicações para tipologias territoriais e elaboração de políticas públicas. In Miranda, Carlos e SILVA, Heithel (orgs.). **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras**. Brasília, IICA, 2013, pp. 413-472.

WIRTH, L. O urbanismo como modo de vida. In: VELHO, G. O. **O fenômeno urbano**. 4ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, p. 90-113, 1979.

YIGITCANLAR, T.; TERIMAN, S. Rethinking sustainable urban development: towards an integrated planning and development process. **Int. J. Environ. Sci. Technol.**, v.12, p.341-352, 2015.

YURISCH, Karina Arias; SOTO, Karina Retamal; FUENZALIDA, Camila Ramos. Cooperación inter-municipal em América Latina: estado del arte e desafios futuros de la investigación. *Revista de Administración Pública*, v.53, n.3, p.575-591, 2019.