

MARINA OLIVEIRA FRANZINI

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE CATAGUASES/MG, NO PERÍODO DE 2006 A 2022.

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
2024**

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

T

F837L Franzini, Marina Oliveira, 1990-
2024 Legislação urbanística e a produção do espaço urbano: um estudo de caso sobre Cataguases/MG, no período de 2006 a 2022 / Marina Oliveira Franzini. – Viçosa, MG, 2024.
1 dissertação eletrônica (156 f.): il.

Inclui apêndice.

Orientador: Ítalo Itamar Caixeiro Stephan.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 2024.

Referências bibliográficas: f. 148-153.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2024.409>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Planejamento urbano - Cataguases (MG). 2. Espaços públicos - Cataguases (MG). 3. Administração local - Cataguases (MG). 4. Direito urbanístico - Cataguases (MG). I. Stephan, Ítalo Itamar Caixeiro, 1957-. II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

CDD 22. ed. 711.4098151


MARINA OLIVEIRA FRANZINI

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE CATAGUASES/MG, NO PERÍODO DE 2006 A 2022.


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: 29 de fevereiro de 2024.

Assentimento:

Documento assinado digitalmente
 **MARINA OLIVEIRA FRANZINI**
Data: 02/08/2024 13:47:30-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Marina Oliveira Franzini
Autor

Documento assinado digitalmente
 **ITALO ITAMAR CAIXEIRO STEPHAN**
Data: 02/08/2024 15:06:59-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Ítalo Itamar Caixeiro Stephan
Orientador

Aos meus pais e minha irmã.

AGRADECIMENTOS

Ao longo dos últimos dois anos, algumas pessoas e instituições contribuíram significativamente para o desenvolvimento da pesquisa ora apresentada, a quem faço meus sinceros agradecimentos.

Agradeço, primeiramente, ao meu orientador, professor Ítalo Stephan, pela paciência, encorajamento e pelas trocas sobre planejamento urbano, ficções científicas e rock progressivo. Sou grata pela oportunidade de conviver com um grande exemplo de pesquisador e ser humano.

À minha família, meus pais Mário e Lúcia, meus grandes amores, pelo apoio em todas as fases da minha vida. À minha irmã, Mariana, a quem sou grata não só pelas revisões de texto, mas por compartilhar a vida comigo. Ao meu companheiro Filipe, pelo carinho, compreensão e por ter segurado a barra para que eu pudesse me dedicar a este trabalho. À minha avó, Maria Aparecida, pelas videochamadas quando a saudade apertava.

Aos meus amigos, agradeço em nome de Monique Alves, que gentilmente me mostrou que talvez fosse a hora de concretizar este sonho antigo.

À Universidade Federal de Viçosa, pela oportunidade de realizar a pós-graduação. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de estudos, sem esse apoio não seria possível a dedicação empenhada nesta pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa, e aos seus professores, pela acolhida e apoio ao desenvolvimento desta pesquisa, em especial às professoras Teresa e Maria Isabel. Aos meus amigos do PUPA, com quem dividi muitos sorrisos, angústias e aprendi muito.

À equipe da Secretaria de Obras pelas informações e o acesso aos arquivos e acervo. Ao Flávio, funcionário da Câmara Municipal de Cataguases, e à Sandra (DEMPAC), pelo apoio nas pesquisas no Jornal Cataguases.

Como nada se faz sozinho, agradeço a todos aqueles que, ainda que não tenham sido citados, colaboraram para esta dissertação.

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

“O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual para acessar os recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade”.

(David Harvey)

RESUMO

FRANZINI, Marina Oliveira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2024. **Legislação urbanística e produção do espaço urbano: um estudo de caso sobre Cataguases/MG, no período de 2006 a 2022.** Orientador: Ítalo Itamar Caixeiro Stephan.

O presente trabalho trata da relação do planejamento e da gestão urbano-territorial e a produção do espaço urbano, por meio da atuação dos agentes sociais, a partir da correlação entre os novos parcelamentos urbanos e a legislação urbanística no município Cataguases-MG, no período de 2006 e 2022. Ainda são escassas as pesquisas que abordam temas como produção e planejamento do espaço urbano em cidades de pequeno e médio porte, em contrapartida, muitos são os desafios que essas cidades enfrentam. No caso de Cataguases, devido a sua importância no cenário cultural regional, as pesquisas científicas encontradas são voltadas, em sua maioria, para questões envolvendo patrimônio histórico cultural, cinema, literatura, dentre outros. Buscou-se, portanto, a partir desta investigação, ampliar o olhar sobre os estudos urbanos da cidade, que se inicia com a data de aprovação do Plano Diretor municipal. A escolha deste recorte temporal justifica-se pela identificação de leis urbanísticas em vigor que se encontram obsoletas. Parte-se, portanto, de uma contextualização histórica da formação urbana e, posteriormente, analisa-se o quadro legal a respeito do ordenamento urbano, com foco na atuação do Poder Público municipal, enquanto ente regulador e responsável pela gestão urbana. Adiante, realiza-se um mapeamento e análise da produção do espaço urbano de Cataguases, a partir dos loteamentos aprovados no recorte temporal proposto, com a identificação dos promotores imobiliários e suas práticas. A pesquisa revela que meio aos desafios da gestão urbana local e leis obsoletas, a cidade cresce no ritmo das demandas do setor imobiliário, sob a ilusão do desenvolvimento econômico, sem qualquer reflexão sobre os resultados do modelo que se tem adotado de desenvolvimento urbano. Essa lógica tem levado a cidade a crescer mais territorialmente (expansão horizontal) do que demograficamente.

Palavras-chave: Planejamento Urbano em pequenas cidades. Produção do Espaço Urbano. Gestão Urbana. Legislação Urbanística. Cataguases/MG.

ABSTRACT

FRANZINI, Marina Oliveira, M.Sc, Universidade Federal de Viçosa, February, 2024.
Urban Legislation and Urban Space Production: A Case Study of Cataguases/MG, from 2006 to 2022. Adviser: Ítalo Itamar Caixeiro Stephan.

This work is about the relationship between urban-territorial planning and management and the production of urban space, through the actions of social agents, based on the correlation between new urban subdivisions and urban planning legislation in the municipality of Cataguases-MG, in the period 2006 and 2022. Research that addresses topics such as production and planning of urban space in small and medium-sized cities is still scarce. On the other hand, there are many challenges that these cities face. In the case of Cataguases, due to its importance in the regional cultural scene, the scientific research found is mostly focused on issues involving cultural historical heritage, cinema, literature, among others. Therefore, based on this investigation, we sought to broaden our perspective on urban studies in the city, which begins with the date of approval of the municipal Master Plan. The choice of this time frame is justified by the identification of current urban planning laws that are obsolete. It therefore starts with a historical contextualization of urban formation and, subsequently, analyzes the legal framework regarding urban planning, focusing on the role of the municipal Public Power, as a regulatory entity responsible for urban management. Further on, a mapping and analysis of the production of the urban space of Cataguases is carried out, based on the subdivisions approved in the proposed time frame, with the identification of real estate developers and their practices. The research reveals that amid the challenges of local urban management and obsolete laws, the city grows at the pace of the demands of the real estate sector, under the illusion of economic development, without any reflection on the results of the model that has been adopted for urban development. This logic has led the city to grow more territorially (horizontal expansion) than demographically.

Keywords: Urban Planning in small cities. Production of Urban Space. Urban management. Urban Legislation. Cataguases/MG.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa de localização de Cataguases/MG.....	17
Figura 2 - Fotografia aérea de Cataguases-MG com vista para o rio Pomba.	18
Figura 3 – Entorno da Estação Ferroviária.....	43
Figura 4 - Vila operária Manoel Peixoto Ramos.....	45
Figura 5 – Localização das Vilas Operárias em 1940.	45
Figura 6 – Vista aérea da Vila Tereza com Cia Industrial Cataguases (1) e a Vila operária Bairro Jardim construídos (2).	46
Figura 7 - Casa da família Peixoto, construída em 1940-42, projeto do arquiteto Oscar Niemayer e paisagismo de Roberto Burle Marx.	47
Figura 8 - Colégio Cataguases, idealizado por Francisco Inácio Peixoto e família, projeto arquitetônico de Niemayer e projeto paisagístico de Roberto Burle Marx, construído em 1945-49.	47
Figura 9 - Evolução urbana de Cataguases-MG 1908-2023.	50
Figura 10 - Cronologia das leis urbanísticas nas esferas federal, estadual e municipal, de 1988 a 2023.	65
Figura 11 – Mapa de Zoneamento da Lei nº 2.427/95 (ZPUOS).....	67
Figura 12 – Mapa de declividade e traçado urbano de Cataguases-MG.	70
Figura 13 - Mapa com a delimitação do perímetro urbano tombado e as edificações tombadas individualmente.....	71
Figura 14 - Imagens de divulgação do Jornal Cataguases (2006).....	74
Figura 15 – Estrutura do Plano Diretor Participativo de Cataguases.	75
Figura 16 - Localização das ZEIS a partir do Plano Diretor de Cataguases (2006). .	87
Figura 17 - Mapa do perímetro urbano de Cataguases.....	90
Figura 18 – Localização dos principais serviços e comércios em 2006.	100
Figura 19 – Localização dos principais serviços e comércios em 2022.	101
Figura 20 – Mapa com valor médio de renda nos domicílios de Cataguases-MG de acordo com o Censo (IBGE/2010).	102
Figura 21 – Publicação do Jornal Cataguases sobre as obras do Contorno de Cataguases em 2007.	103
Figura 22 – Publicação do Jornal Cataguases sobre as obras da terceira ponte em 2007.	103

Figura 23 – Espaço urbano de Cataguases 2022.	104
Figura 24 – Ocupação da área urbana de Cataguases entre 2010 e 2022.....	106
Figura 25 – Parcelamentos do solo em Cataguases entre 2006 e 2022.....	109
Figura 26 – Localização dos loteamentos analisados em relação ao centro da cidade.	110
Figura 27 – Localização dos loteamentos analisados em relação aos principais serviços e comércios.....	111
Figura 28 – Localização dos loteamentos analisados em relação aos de saúde...	112
Figura 29 – Localização dos loteamentos analisados em relação aos de ensino público.....	112
Figura 30 – Localização dos empreendimentos em relação ao zoneamento definido pelo Plano Diretor Participativo de Cataguases (2006).....	114
Figura 31 – Localização do Residencial São Marcos.....	115
Figura 32 – Implantação do Conjunto Habitacional São Marcos em 2005 (Esquerda) e 2012 (Direita).....	116
Figura 33 – Vista do Conjunto Habitacional São Marcos.	116
Figura 34 – Localização do loteamento Pontal.....	119
Figura 35 – Localização do loteamento Imigrantes.....	120
Figura 36 - Imagem do Projeto do Loteamento Imigrantes.	120
Figura 37 – Alterações no traçado da via pública durante licenciamento de projeto do loteamento Imigrantes.....	121
Figura 38 – Vista do loteamento Imigrantes.....	122
Figura 39 – Implantação do loteamento Boaventura Residence.....	124
Figura 40 – Material de divulgação do Residencial Boaventura.....	125
Figura 41 – Localização do Loteamento Terras Altas	127
Figura 42 – Material de divulgação do loteamento Terras Altas.....	129
Figura 43 – Localização do Parque Mirante do Sol.....	130
Figura 44 – Imagem da maquete eletrônica do loteamento Parque Mirante do Sol.	131
Figura 45 – Processos de exclusão.	133
Figura 46 – Diferenciação e desigualdade Socioespacial.....	135
Figura 47 – Justaposição.	136
Figura 48 – Fragmentação.....	137

Figura 49 – Segregação.....	138
Figura 50 – Periferização	139
Figura 51 – Autosegregação	140
Gráfico 1 - Evolução da população urbana, rural e total de Cataguases-MG, de 1940 a 2010.	48
Gráfico 2 - Evolução da população urbana, rural e total do Brasil, de 1940 a 2010..	49
Quadro 1 – Resumo das entrevistas previstas e aplicadas durante a pesquisa.	23
Quadro 2 – Processos e formas socioespaciais.....	30
Quadro 3 - Produção de habitação popular.....	51
Quadro 4 - Deslocamentos a partir dos estudos das Regiões de Influência das Cidades (REGIC/2018).....	56
Quadro 5 - Quadro da composição da Região Geográfica Intermediária de Juiz de Fora e Região Geográfica Imediata de Cataguases (MG).	57
Quadro 6 - Convênios intermunicipais em que Cataguases-MG integra.....	60
Quadro 7 - APLs em que Cataguases/MG integra.	62
Quadro 8 - Leis que abrangem o parcelamento do solo urbano em Cataguases de 1950 a 1980.	64
Quadro 9 – Quadro comparativo entre as zonas identificadas da cidade e a proposta de zoneamento definida na lei.....	66
Quadro 10 – Parâmetros Urbanísticos aplicados a cada zona, segundo a Lei nº 2.427/95 (ZPUOS).....	68
Quadro 11 – Parâmetros Urbanísticos de Parcelamento e Ocupação da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (1995).	69
Quadro 12 – Compilação dos instrumentos indicados pelo Plano Diretor de 2006...81	
Quadro 13 – Ações a respeito do Sistema de Planejamento Urbano previsto no PDP de Cataguases entre 2006 e 2023.	92
Quadro 14 – Alterações da Lei ZPOUS entre 2006 e 2022.	95
Quadro 15 – Parcelamentos do solo regulares identificados em Cataguases, entre 2006 e 2022.	110
Quadro 16 – Parâmetros Urbanísticos adotados para o Loteamento Terras Altas de acordo com a legislação de parcelamento – Lei 2.427/95.	127

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quadro comparativo de instalações industriais em Cataguases/MG, nos anos 1940 a 1980.....	48
Tabela 2 - População urbana, rural e total de Cataguases-MG, de 1940 a 2022.....	48
Tabela 3 - Percentual da população com vínculo empregatício no setor industrial, de 1940 a 2010.	49
Tabela 4 - Vínculos empregatícios em relação aos setores do IBGE, entre os anos de 1980 a 2021.	53
Tabela 5 – Quadro comparativo da população brasileira, mineira e dos municípios da Região Geográfica Intermediária de Juiz de Fora – Censo 2010, Estimativa do IBGE para 2021 e Censo 2022.....	58
Tabela 6 - Tabela comparativa de população dos municípios da Região Geográfica Intermediária de Juiz de Fora – Censo 2010, Estimativa do IBGE para 2021 e Censo 2022.	59
Tabela 7 – Tabela síntese da análise do Plano Diretor.....	77
Tabela 8 – Resumo da análise quantitativa dos dispositivos autoaplicáveis extraídos do Plano Diretor (2006).	78

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- APL Arranjos Produtivos Locais.
- APOLO Agência de Desenvolvimento do Polo Audiovisual da Zona da Mata de Minas Gerais.
- APP Áreas de Preservação Permanente.
- ASSEA Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Cataguases.
- ANCINE Agência Nacional do Cinema.
- BID Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- BNH Banco Nacional da Habitação.
- BR-116 Rodovia Presidente Dutra.
- CA Coeficiente de Aproveitamento.
- CF-85 Constituição Federal de 1988.
- CEF Caixa Econômica Federal.
- COHAB-MG Companhia Habitacional do Estado de Minas Gerais.
- CRI Certificados de Recebíveis Imobiliários.
- EC Estatuto da Cidade.
- EIA Estudo de Impacto Ambiental.
- EIV Estudo de Impacto de Vizinhança.
- FII Fundos de Investimento Imobiliários.
- FPM Fundo de Participação dos Municípios.
- HIS Habitação de Interesse Social.
- IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- IPHAN Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.
- IPTU Imposto Predial e Territorial Urbano.
- PDP Plano Diretor Participativo
- PMCMV Programa Minha Casa Minha Vida
- REGIC Regiões de Influência das Cidades.
- TDC Transferência do Direito de Construir.
- UEMG Universidade do Estado de Minas Gerais.
- UFV Universidade Federal de Viçosa.

UNESCO Organização das Nações Unidas para a Educação.

ZPOUS Código de Zoneamento Ocupação e Uso do Solo.

ZPR Zona Preferencialmente Residencial

ZPC Zona de Proteção Cultural.

ZEIS Zona Especial de Interesse Social.

ZEU Zona de Expansão Urbana.

ZAV Zona de Instalação de Áreas Verdes.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO SEUS AGENTES	24
2.1. A produção do espaço urbano	24
2.1.1. Os agentes sociais produtores do espaço	26
2.1.2. Processos e formas socioespaciais	28
2.1.3. Estado e capital imobiliário: tendências na produção do espaço urbano no século XXI	31
2.2. O Estado como agente regulador do espaço urbano	35
2.2.1. Planejamento e gestão urbana-territorial: conceitos complementares..	35
2.2.2. A política urbana no Brasil	36
3. A POLÍTICA URBANA EM CATAGUASES	41
3.1. Formação e rede urbana	41
3.1.1. A inserção regional	54
3.2. Legislação Urbana	63
3.2.1. Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 2.427/1995).....	66
3.2.2. Tombamento Federal.....	70
3.2.3. O Plano Diretor Participativo de Cataguases.....	73
3.2.3.1. Os Instrumentos de Intervenção Urbana	81
3.2.3.2. Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)	85
3.2.3.3. A expansão urbana no Plano Diretor de Cataguases	88
3.3. Gestão urbana-territorial em Cataguases	91
3.3.1 A prática de planejamento urbano: a lei como uma colcha de retalho...94	
3.4. Considerações sobre o Capítulo 3	97
4. ANÁLISE DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE CATAGUASES, ENTRE 2006 E 2022.	99
4.1. A estrutura urbana e o processo de expansão da cidade	99
4.2. Análise dos produtos imobiliários e dos agentes produtores do espaço urbano de Cataguases	108
4.2.1. Análise dos processos e formas socioespaciais em Cataguases	132
4.3. Considerações sobre o Capítulo 4	140
5. CONCLUSÕES	143
5.1. Limitações da Pesquisa	145
5.2. Recomendações para trabalhos futuros	146

REFERÊNCIAS.....	148
APÊNDICE A – Roteiro das Entrevistas.....	154

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho trata da relação do planejamento e gestão urbana-territorial e a produção do espaço urbano, por meio da atuação dos agentes sociais, a partir do estudo de caso sobre Cataguases-MG.

Diante das transformações impostas pelo capitalismo contemporâneo, os papéis urbanos se ampliaram significativamente e as cidades passaram a ser, também, espaço de produção, no sentido estrito do termo. As demandas por novos espaços de produção e consumo, entre outros fatores, acabaram por transformar a rede urbana brasileira e, conseqüentemente, o espaço intraurbano (Sposito, 2001). Essas transformações, inicialmente observadas em grandes centros urbanos, têm atingido cada vez mais diferentes realidades, contextos e escalas de cidades.

Tais transformações, seja na rede urbana, seja no espaço urbano, são materializadas por agentes sociais concretos, “que possuem interesses, contradições e práticas espaciais, em papéis não rígidos” (Corrêa, 2017, p. 44). A ação de distintos agentes produtores do espaço resulta em processos de reorganização espacial que podem refletir na incorporação de novas áreas ao espaço urbano, transformações no uso do solo, deterioração e renovação de determinadas áreas urbanas, disponibilização diferenciada de infraestrutura, dentre outros (Corrêa, 1989). Os interesses dos agentes são vários e, muitas vezes, conflitantes, produzindo diferenciações espaciais, resultantes de uma urbanização historicamente desigual.

Diante do campo de luta, entre diferentes interesses que se constitui a cidade, faz-se necessária a intervenção do Estado, enquanto agente regulador do solo urbano, na garantia da justiça social e no cumprimento da função social da propriedade, prevista na Constituição Federal de 1988 (CF-88) e no Estatuto da Cidade (EC)¹. Contraditoriamente, o Estado capitalista também visa criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista (Corrêa, 1989). Logo, o Estado age não somente como mediador, mas também como agente direto na produção do espaço urbano, onde o Estado e a gestão urbana fazem parte de um sistema hierarquizado de poderes (Corrêa, 1989).

Segundo Fernandes (2010), o EC foi uma oportunidade de o poder público determinar um equilíbrio possível entre os interesses individuais e os coletivos, quanto

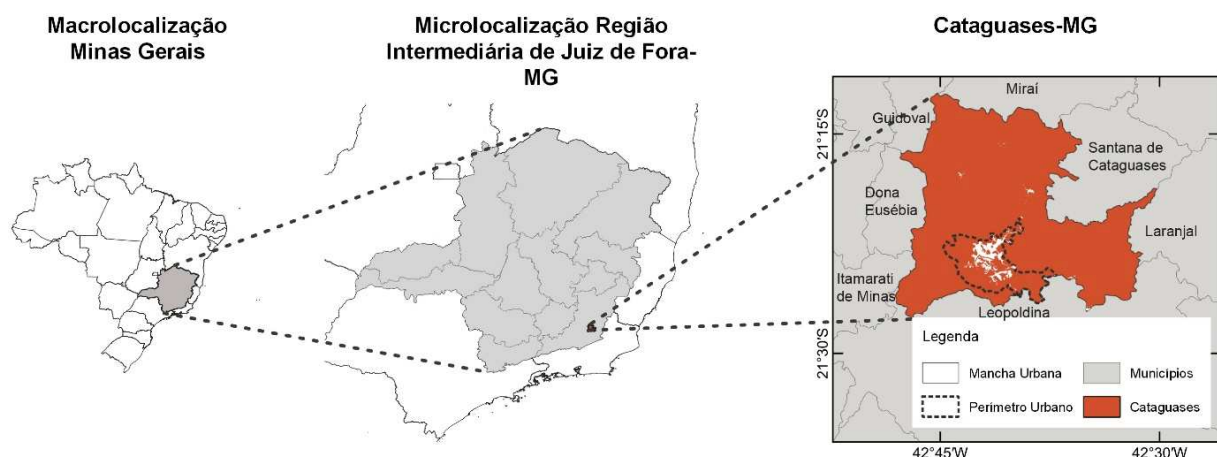
¹ Lei nº 10.257/2001.

a esse bem não renovável essencial ao desenvolvimento das cidades - o solo urbano. Porém, após 21 anos do EC, ainda são diversas as dificuldades e limitações para a efetivação de um planejamento urbano aos seus moldes.

Quando se trata de cidades pequenas e médias os desafios podem ser mais específicos. Essas cidades enfrentam fatores limitantes de ordem política, cultural, econômica e institucional, tais como o imediatismo e a falta de visão; a ausência de quadros técnicos suficientemente qualificados; a ação dos lobbies e dos grupos de pressão de setores da elite local; a ausência de continuidade entre as administrações; as dificuldades econômico-financeiras; a ausência de informatização do serviço de planejamento, entre outros (Souza, 2006).

A pesquisa tem como área de estudo a cidade de Cataguases-MG. O município (Figura 1) está localizado na mesorregião da Zona da Mata de Minas Gerais e é um dos municípios que compõem a região imediata de Cataguases, a qual pertence a Região Geográfica Intermediária de Juiz de Fora (IBGE, 2021). Encontra-se próximo à rodovia BR-116 e tem como limítrofes municípios predominantemente pequenos: Leopoldina, Laranjal, Santana de Cataguases, Mirai, Guidoal e Dona Eusébia. Dista 320km da capital do estado, Belo Horizonte, e aproximadamente 258 km do Rio de Janeiro.

Figura 1 - Mapa de localização de Cataguases/MG.



Fonte: Acervo pessoal da autora (2023), com base cartográfica e dados do IBGE (2017).

O território é composto por seis distritos: Cataguases (Distrito sede), Cataguarino, Glória de Cataguases, Sereno, Aracati de Minas e Vista Alegre. Seu

território compreende uma área de 491,77 km², com população de 66.261 (IBGE, 2022).

A rede de drenagem da cidade é densa e está inserida na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. Possui como principais afluentes, o rio Pomba, o ribeirão Meia Pataca, córrego Romualdinho, córrego Lava-pés e ribeirão do Cágado. Sua topografia apresenta um relevo ondulado, característico do Complexo Cristalinos², com nível altimétrico médio em torno de 300m. Tais características influenciam a morfologia urbana local, com a ocupação inicial nos vales do rio Pomba (Figura 2) e, posteriormente, os vales de alguns desses córregos e ribeirões, o que contribuiu para um modelo de ocupação espreado, conectado pelo núcleo central.

Figura 2 - Fotografia aérea de Cataguases-MG com vista para o rio Pomba.



Fonte: Acervo Pessoal (2024).

O município, nos últimos anos, vem vivenciando transformações no seu espaço urbano, com novos empreendimentos imobiliários e ampliando sua malha urbana. Tais transformações ocorrem em meio a legislações obsoletas. A lei 3.546/2006 que instituiu o Plano Diretor estabeleceu prazo de 300 dias para revisão das legislações urbanísticas complementares para que se enquadrassem nas diretrizes do Plano que acabava de ser instituído. Passados 16 anos isso não foi feito e ainda permanecem

² Ver mais em Cardoso (1955).

em vigor a antiga Lei de Zoneamento, Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo e o Código de Obras, datadas de 1995.

Diante os fatores aqui citados, justifica-se a escolha de Cataguases como área da pesquisa, tendo em vista que, apesar de contar com importantes estudos acadêmicos sobre o município, poucos contribuem para o campo do planejamento urbano. Em um levantamento realizado nesta pesquisa, identificou-se o estudo de Lins (2012) e Alonso (2022). O primeiro investiga os efeitos dos instrumentos legais sobre a imagem urbana de Cataguases e estabelece um paralelo entre a eficácia deles e a manutenção da qualidade estética dos imóveis. O segundo debruça sobre o estudo dos processos de segregação e desigualdades socioespaciais, tendo como área de estudo o município de Cataguases, a partir de um recorte temporal que vai desde a fundação do povoado (1828) até o ano de 2015. Assim, o trabalho que ora se apresenta tangencia as importantes referências apresentadas e contribui para o avanço dos estudos urbanos de Cataguases, por meio das análises dos instrumentos urbanísticos e a produção do espaço urbano entre os anos 2006 e 2022.

Para além, adotar um recorte analítico, a partir de um centro urbano “menos dinâmico”³ é contribuir para o exercício de apreender o que é geral, particular e singular no processo de urbanização atual. Além disso, tal pesquisa apresenta-se como uma oportunidade de contribuir no desenvolvimento de políticas públicas de desenvolvimento urbano-territorial, a partir de reflexões sobre uma escala ainda carente de estudos.

A expressividade de transformações na sociedade contemporânea tem posto novos desafios para pesquisadores e estudiosos da questão urbana, uma vez que o espaço geográfico se encontra em constante transformação. Spósito e Jurado da Silva (2009, p. 204) apontam que

pesquisadores que se dedicam à questão urbana têm se voltado, predominantemente, para a análise das metrópoles, e em segundo plano, para a reflexão das grandes e médias cidades. Tal cenário deriva de múltiplas determinações; entre elas, podemos citar a magnitude econômica que os maiores centros exercem na gestão territorial do país. No caso brasileiro, essa referência é explícita quando se constata que grande parte das pesquisas baseia-se na análise de cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, por exemplo. Assim, cidades que apresentam menor expressão política e econômica são relegadas a um segundo plano ou nem sequer chegam a ser estudadas.

³ De porte demográfico menor, distante dos grandes centros metropolitanos e com menor relevância na rede urbana.

Ainda que tenham ocorrido avanços no que se diz respeito ao estudo das pequenas cidades, com a contribuição de autoras como Tânia Maria Fresco e Ângela Endlich, se comparado à produção dos grandes centros urbanos e o recorte dado pelas autoras citadas, há ainda muito o que explorar.

Considerando esse cenário, busca-se nessa pesquisa compreender quais as implicações da não aplicação e não atualização das leis urbanas na produção do espaço urbano de Cataguases-MG.

A pesquisa teve como objetivo geral identificar e analisar a produção do espaço urbano de Cataguases/MG, a partir dos novos parcelamentos urbanos e sua correlação com a legislação urbanística no município, no período de 2006 a 2022. O recorte temporal proposto pela pesquisa remete ao ano da aprovação do Plano Diretor no município, findando no ano de início da pesquisa. Para responder ao objetivo geral, quatro objetivos específicos foram elaborados:

- OE1: Construir um referencial teórico a partir dos seguintes temas: produção do espaço urbano e seus agentes, processos e formas socioespaciais, o planejamento e a gestão urbana;
- OE2: Analisar a legislação urbana vigente em Cataguases e sua aplicação no recorte temporal proposto na pesquisa;
- OE3: Caracterizar e analisar o processo de expansão e ocupação urbana em Cataguases/MG;
- OE4: Identificar os agentes sociais produtores do espaço urbano de Cataguases e de que forma atuam no período 2006 a 2022.

Para que esses objetivos fossem atendidos, adotou-se a metodologia de uma pesquisa de natureza aplicada, com abordagem qualitativa e de caráter descritivo-exploratório. Optou-se por essa abordagem, pois a pesquisa de caráter exploratório busca “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias” (Gil, 2008, p.27), enquanto que as pesquisas descritivas “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (Gil, 2008, p.28). Segundo Marconi e Lakatos (2003, p.188),

este estudos exploratório-descritivos combinados - são estudos exploratórios que têm por objetivo descrever completamente determinado fenômeno, como, por exemplo, o estudo de um caso para o qual são realizadas análises

empíricas e teóricas. Podem ser encontradas tanto descrições quantitativas e/ou qualitativas.

Uma das principais fontes de pesquisa foi o Jornal Cataguases, que é um órgão oficial dos três poderes municipais, e também um jornal noticioso. Nele buscou-se fazer uma varredura entre os anos 2006 e 2022⁴, na busca de informações a respeito das leis aprovadas pelo Poder Executivo e Legislativo, atas das Sessões da Câmara Municipal e de Audiências Públicas, bem como por informações que envolvessem questões urbanas e de organização socioespacial.

Outras fontes pesquisadas foram as produções acadêmicas já existentes sobre Cataguases; os censos demográficos, cartografia existente, fotografias de arquivos e produzidas pela autora a partir de investigação de campo, dentre outras. Complementar a esses levantamentos foram realizadas entrevistas semiestruturadas, aplicadas em agentes sociais relacionados à produção do espaço urbano de Cataguases. A seguir são apresentados os procedimentos metodológicos relacionados aos objetivos traçados.

Para atingir o Objetivo Específico 1 (OE1) realizou-se o levantamento bibliográfico e a revisão de literatura por meio de publicações como livros, teses, dissertações, publicações em anais de eventos e em revistas. Esse referencial teórico resultou no Capítulo 2 “A produção do espaço urbano e seus agentes”. O capítulo foi dividido em dois subtítulos. O primeiro tratou de termos relacionados à urbanização; a produção do espaço urbano contemporâneo; agentes produtores do espaço; processos e formas socioespaciais, sendo os principais autores: Henri Lefebvre, David Harvey, Roberto Lobato Corrêa, Maria Encarnação Beltrão Spósito, Ana Fani Alessandri Carlos e Pedro Vasconcelos. O segundo abordou o papel do Estado enquanto agente regulador do solo urbano; o planejamento e a gestão urbana-territorial; e a política urbana brasileira, por meio da leitura de autores como Flávio Villaça, Edésio Fernandes, Ermínia Maricato, Marcelo Lopes de Souza, entre outros.

⁴ O jornal Cataguases é editado pelo poder executivo e seu editor-chefe é o prefeito municipal, nele são publicadas as leis municipais, atas de sessões da Câmara Municipal, licitações, chamamentos para audiências públicas e etc. A cada troca de comando do Poder Executivo, um novo corpo editorial é formado. Diante dessa dinâmica, muitas informações são perdidas, o que impossibilitou a análise completa dos anos 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020. O Jornal passou a ser publicado digitalmente, porém, no site da Prefeitura estão disponíveis apenas as versões a partir de 2021. Os jornais datados de 2006 a 2015 foram analisados em material físico encontrado no arquivo histórico da Câmara Municipal.

Para atingir o OE2, foram feitas pesquisas bibliográficas, sendo as principais fontes: Paulo Henrique Alonso e Ulisses Lins. Além disso, foram feitas também pesquisas documentais, de dados primários e secundários, em *sites* oficiais (Prefeitura Municipal e Câmara Municipal), Jornal Cataguases, sites locais, Leis urbanísticas, material cartográfico, imagens históricas do Google Earth, entre outros. Tais fontes contribuíram também para a análise da estrutura e das práticas de gestão urbana no Município. O OE2 contribuiu para a construção dos Capítulos 2 e 3.

Para atingir o OE3 foi necessário realizar, primeiramente, pesquisas bibliográficas a respeito da formação urbana de Cataguases, transformações socioeconômicas e políticas locais. As principais fontes foram: publicações científicas a respeito do tema de autores como Paulo Henrique Alonso, Ulisses Lins, Odete Valverde Almeida, Maria Francisca Cardoso, Rafael Silva Ribeiro e Gilmar Pauli Dias; o Jornal Cataguases e dados do IBGE. Essa etapa resultou na primeira parte do Capítulo 3 (“Formação e Rede Urbana”). Posteriormente foram realizados materiais cartográficos de análises, a partir de projetos consultados direto na Secretaria Obras de Cataguases, imagens de satélite do Google Earth para identificar as alterações do espaço urbano, visitas de campo e dados do IBGE. Essa etapa resultou na primeira parte do Capítulo 4 (“Análise da produção do espaço urbano de Cataguases, entre 2006 e 2022”).

Por fim, para alcançar o OE4 foram consultados os projetos de aprovação dos loteamentos identificados diretamente na Secretaria de Obras; levantadas e analisadas, por meio de consulta no Jornal Cataguases, as leis de aprovação desses loteamentos; realizadas visitas *in loco*; pesquisas em *sites* de imobiliárias locais para levantamento do valor do metro quadrado nesses empreendimentos; pesquisa em *sites* governamentais para identificação da origem das empresas identificadas; identificação, coleta e análise de imagens de divulgação dos empreendimentos em *sites* dos empreendimentos e/ou de imobiliárias; e imagens de satélite a partir do Google Earth. Os dados levantados foram utilizados para a produção de material cartográfico utilizando o software Qgis. Este objetivo resultou na segunda parte do capítulo 4 (“Análise dos produtos e agentes produtores do espaço urbano de Cataguases, no período de 2006 a 2022”).

As entrevistas semiestruturadas contribuíram em todas as etapas. Diante das dificuldades encontradas pela falta de informação, dificuldade de acessar certos dados ou, até mesmo, pela inexistência dos mesmos, as entrevistas auxiliaram para

o preenchimento dessas lacunas. Inicialmente, pretendia-se entrevistar pelo menos dois representantes dos diferentes agentes sociais produtores do espaço urbano⁵, porém, foram entrevistados apenas aqueles relacionados ao Estado, Promotores Imobiliários e Sociedade Civil. Diante das tentativas frustradas com os demais agentes e entendendo que o material coletado se apresentava suficiente para atingir o objetivo de esclarecer as dinâmicas do planejamento urbano no município e a participação dos agentes, optou-se por concluir a etapa. O quadro a seguir apresenta as entrevistas previstas, as entrevistas realizadas e observações a respeito daquelas que não foram executadas.

Quadro 1 – Resumo das entrevistas previstas e aplicadas durante a pesquisa.

Agentes Previstos	Número de Agentes Entrevistados	Observações
Empresários Locais	0	Os empresários locais relacionados à produção do espaço não responderam aos contatos para realização da pesquisa
Estado – Poder Executivo	3	Foram entrevistados 02 agentes do setor de engenharia e arquitetura e 01 agente do setor econômico.
Estado – Poder Legislativo	2	Foram entrevistados 02 representantes do legislativo.
Promotores Imobiliários	2	Inicialmente, pretendia-se entrevistar os responsáveis pelos loteamentos analisados, porém, não houve retorno de nenhum dos contatados. Como alternativa, entrevistou-se um representante de imobiliária e um construtor local.
Proprietários fundiários	0	Buscou-se entrevistar os proprietários anteriores dos terrenos loteados e/ou proprietários das glebas identificadas no PDP como vazio urbano. Alguns não foram identificados e os identificados não quiseram participar.
Sociedade Civil	2	Foram entrevistados representantes de Associações de Moradores de Bairro.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

⁵ Os agentes sociais produtores do espaço urbano foram definidos a partir de Corrêa (1989), classificados em: Estado (Legislativos e Executivo), Empresários Locais, Promotores Imobiliários, Proprietários Fundiários e Sociedade Civil.

2. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO SEUS AGENTES

Este capítulo apresenta reflexões teóricas de diferentes autores a respeito do conceito de espaço urbano, os agentes responsáveis pela produção do espaço e os processos e fenômenos decorrentes de suas ações. Posteriormente, analisa-se o papel do Estado a partir da política de planejamento urbano e a gestão urbana brasileira. Para a construção deste referencial teórico, foram realizadas leituras sobre o tema em anais de eventos científicos, artigos de periódicos, dissertações e teses. A fundamentação teórica apresentada neste capítulo foi fundamental para a caracterização do objeto de estudo e para a análise das entrevistas e fontes documentais pesquisadas, que serão apresentados nos Capítulos 3 e 4.

2.1. A produção do espaço urbano

O século XXI consolidou o que muitos estudiosos chamam de sociedade urbana, marcada pela consolidação da mundialização do capitalismo, com suas novas estruturas organizacionais, ideológicas e comportamentais. Segundo Corrêa (1989), o espaço urbano configurou-se como um conjunto de diferentes usos justapostos entre si; tais usos definiram áreas como o centro da cidade, a área comercial e de serviços, as áreas industriais e residenciais, os espaços de lazer e convívio social, dentre outras.

As cidades, segundo Lefebvre (2002), tiveram seu ponto de inflexão para o urbano e foram inseridas no desenvolvimento do tipo de produção capitalista por meio do processo de industrialização. Baseada nos conceitos de Lefebvre, Carlos (2019, p.461) aponta que “a industrialização fez a cidade explodir, e essa explosão vai produzir o fenômeno urbano e a subordinação da vida cotidiana à sua lógica”. Assim a cidade industrial construiu “um tecido urbano que recobre as reminiscências da cidade anterior e, com elas, sua urbanidade, seu tempo lento, sua vida cotidiana” (Carlos, 2019, p. 465-466).

Esse processo não ocorreu sem contradições. De acordo com Lefebvre (2002, p.25), se num primeiro momento as indústrias estiveram ligadas ao que o autor chama de “não-cidade”, próximas às fontes de energia, oferta de matéria prima e mão de obra barata, posteriormente, com os avanços tecnológicos e de transporte, elas se aproximam das cidades, com o objetivo de alcançar os capitais e capitalistas, os

mercados e uma abundante oferta de mão de obra. Tal processo resultou em um duplo movimento. A urbanização, previamente induzida pela indústria e em expansão contínua, assume a forma indutora das transformações no seio da sociedade que se anuncia como urbana. Assim, inverte-se a perspectiva e o momento da produção industrial torna-se uma etapa da urbanização (Lefebvre, 2002, p. 128). Compreender essa dialética faz-se necessário, pois, de acordo com o autor:

O continuísmo histórico e o evolucionismo mascaram esses efeitos e essas rupturas. Estranho e admirável movimento que renova o pensamento dialético: a não-cidade e a anticidade vão conquistar a cidade, penetrá-la, fazê-la explodir, e com isso estendê-la desmesuradamente, levando à urbanização da sociedade (...) (Lefebvre, 2002, p. 25)

Para compreender a realidade urbana que se apresenta a partir do século XX, Lefebvre (1999) parte do conceito de produção do espaço. Seus pensamentos foram fundamentados no conceito de produção desenvolvido por Marx. A manutenção da acumulação do capitalismo, segundo Marx, dá-se pela exigência de renovação incessante do processo de valorização, o que não ocorre sem contradições, dada a tendência de geração de crises que esse movimento desencadeia.

Portanto, o processo de produção, ao deparar-se com seus limites, marcados pelos momentos de crise, busca saída para a sua superação, garantindo a sobrevivência do modelo capitalista. De acordo com Harvey (2005, p. 41), “o sistema capitalista é, portanto, muito dinâmico e inevitavelmente expansível; esse sistema cria uma força permanentemente revolucionária, que, incessante e constantemente, reforma o mundo em que vivemos”. É nesse momento que o urbano e o cotidiano⁶ passam a compor de maneira mais profunda e ampla o ciclo de reprodução do capital.

Uma vez que a produção do espaço é imanente à produção da vida, as relações sociais exigem um espaço/tempo. Isso significa, de acordo com Carlos (2015a, p.9), que “a materialização do processo espacial se realiza na vida cotidiana pela concretização das relações sociais produtoras dos lugares”. Carlos, a partir da leitura dos pensamentos de Lefebvre, afirma que na cidade capitalista:

(...) a produção do espaço e a produção da vida humana em todas as suas dimensões passam a subordinar-se à lógica da acumulação. Assim, a resposta à sobrevivência do capital está posta pelo movimento da reprodução que se realiza por meio do cotidiano, do urbano e do espaço.” (Carlos, 2019, p. 462)

⁶ Trazer significado de cotidiano de acordo com Lefebvre

Nesse processo de produção, o espaço é transformado em mercadoria, subordinado à lei do valor (valor de uso e valor de troca) e condicionado à dinâmica do mercado. Assim, “o urbano reproduzido, no mundo moderno, sob a orientação do valor de troca, posiciona o cidadão na cidade, limitando e determinando sua vida cotidiana” (Carlos, 2015a, p.10). Consoante, Spósito (2001) salienta que os papéis urbanos se ampliaram significativamente e as cidades passaram a ser, também, espaço de produção, no sentido estrito do termo.

Diante disso, observa-se que as transformações colocadas pelo capitalismo contemporâneo, por meio das demandas por novos espaços de produção e consumo, entre outros fatores, acabaram por transformar a rede urbana brasileira e, conseqüentemente, o espaço intraurbano (Sposito, 2001).

2.1.1. Os agentes sociais produtores do espaço

Corrêa (1989), ao explorar o conceito de espaço urbano, o definiu como um produto social fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de simbolismos e campo de lutas. Para o autor, o espaço urbano é fragmentado e articulado pois suas partes se conectam e mantêm relações espaciais, de maior ou menor grau. Essas relações ocorrem através dos fluxos de veículos, de mercadorias e do deslocamento de pessoas para o trabalho, lazer, dentre outras atividades. Ao se configurar pelos processos sociais, o espaço urbano torna-se também reflexo da sociedade.

Portanto, é no espaço urbano capitalista que ocorrem diversos processos sociais, dos quais a acumulação de capital e a reprodução social são de fundamental importância. Esses processos apresentam uma distribuição espacial que constitui a organização espacial urbana. Tal organização gera funções urbanas que se materializam nas formas espaciais socialmente produzidas por agentes sociais concretos (Corrêa, 1989, p. 9-10).

A respeito dos agentes sociais, Vasconcelos (2011, p. 75) realizou um importante trabalho, a partir de uma perspectiva histórica, em que questiona se as grandes categorias utilizadas na Geografia Urbana seriam capazes de compreender a complexidade dos inúmeros agentes na transformação das cidades, principalmente aquelas localizadas em países periféricos. O autor inicia discutindo sobre a diferença

entre “atores” e “agentes”, muitas vezes utilizados de maneira indiscriminada, e conclui apresentando sua preferência pelo uso do termo “agente”, uma vez que “ator” remete a papéis de representação tanto na vida como nas artes.

O que chama a atenção entre os autores apresentados é a subcategorização de alguns agentes, como os promotores imobiliários, estes em especial, por englobarem um grande número de diferentes atividades. Vasconcelos (2011), ao final da revisão de literatura, aponta que uma das maneiras de avançar nos estudos sobre os agentes sociais seria considerar as diversas possibilidades, estratégias e ações práticas dos agentes sociais no espaço urbano.

Corrêa (1989, p. 11), em seu livro *O Espaço Urbano*, afirma que a “ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem”. Essas ações incluem práticas que desencadeiam um processo de reorganização espacial que podem refletir na incorporação de novas áreas ao espaço urbano, transformações no uso do solo, deterioração e renovação de determinadas áreas urbanas, disponibilização diferenciada de infraestrutura, dentre outros. Corrêa (1989) classifica os agentes sociais em cinco categorias:

a) os proprietários dos meios de produção: diz respeito aos grandes proprietários industriais e das grandes empresas comerciais, que em razão da dimensão das suas atividades, tornam-se grandes consumidores do espaço. Assim, necessitam de terrenos amplos e baratos, que satisfaçam as questões locacionais de suas atividades. Esses agentes ora se relacionam de maneira conflituosa com outros agentes, como os proprietários fundiários – pelo aumento do preço da terra -, ora atuam em “parceria”, como com o Estado, através de implantação de infraestrutura realizada por esse último.

b) os proprietários fundiários: atuam de maneira a obter a maior extração de renda possível de suas propriedades. Esses agentes possuem especial interesse na expansão da cidade, na medida em que se transforma terras rurais em terras urbanas, aumentando o seu ganho. Assim, possuem interesse fundamental no valor de troca da terra e não no seu valor de uso. Esses agentes podem exercer pressão junto ao Estado, principalmente o poder municipal, na busca de benefícios próprios, através de interferências no arcabouço legal de ordenamento urbano, como a lei de uso do solo e zoneamento. Possuem diferentes estratégias, essas dependem das

características e localização de suas propriedades, que podem ser direcionadas à urbanização de status ou popular.

c) os promotores imobiliários: são responsáveis, totalmente ou parcialmente, pela incorporação, financiamento, construção e comercialização do capital-mercadoria em capital-dinheiro acrescido de lucro. Eles são compostos por diferentes tipos de agentes concretos: o proprietário-construtor do terreno que produz poucos e pequenos imóveis; as empresas que atuam exclusivamente com incorporação; as empresas que atuam na execução da construção ou em parte dela; os que incorporam e constroem; os comerciantes e industriários que prosperam e ampliam seus negócios através de atividades imobiliárias. Somam-se ainda os grandes bancos e o próprio Estado, que por vezes atuam como promotores imobiliários.

d) o Estado: possui uma atuação complexa e variável. Ele atua ao mesmo tempo como grande industrial, consumidor de espaço, proprietário e promotor fundiário, e também, como agente de regulamentação do uso do solo. Além disso, é também alvo constante de movimentos sociais urbanos, por sua atuação muitas vezes desigual no espaço urbano. Segundo o autor, o Estado capitalista, se faz fundamentalmente, visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, seu processo de acumulação e reprodução das classes sociais. Atuando assim, o Estado cria mecanismos que resultam na segregação residencial – e espacial – e sua concessão.

e) os grupos sociais excluídos: são aqueles que não possuem renda suficiente para satisfazer suas necessidades básicas. Essas necessidades variam de acordo com as diferentes realidades capitalistas. No caso da América Latina, a habitação é um dos principais direitos cujo acesso é seletivo, o que não exclui outros tão indispensáveis quanto: saúde, educação, emprego e outros.

2.1.2. Processos e formas socioespaciais

A ação dos diferentes agentes, através das forças impostas pelos seus interesses e contradições, leva a uma constante reorganização espacial. Essas transformações ocorrem de diferentes maneiras: através da incorporação de novas áreas ao espaço urbano (normalmente por meio da transformação rural para urbano),

densificação ou transformação do uso do solo, deterioração de determinadas áreas, distribuição desigual de infraestrutura, mudança coercitiva ou não de conteúdo social e/ou econômico de determinadas áreas, dentre outros (Correa, 1989). Assim, a ação dos agentes resulta em diferentes processos e formas espaciais.

De acordo com Vasconcelos (2013, p.18):

processos mais amplos como a globalização, mudanças na economia (“pós-fordismo”), redução do papel do Estado, migrações nacionais e internacionais, sem esquecer o papel dos movimentos sociais, são fatores que modificaram as formas das cidades (...)

Os movimentos engendrados por esses processos resultaram em configurações espaciais, o que tem sido trabalhado por muitos autores por meio do conceito de segregação socioespacial, especialmente em recortes urbanos localizados na periferia do capitalismo⁷. Villaça (2001, p.142), ao discorrer sobre o espaço intraurbano nas metrópoles brasileiras, definiu a segregação como “um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões ou conjuntos de bairros (...)”. Para o autor, a segregação seria um processo necessário para o exercício da dominação social por meio do espaço urbano, decorrendo, portanto, da luta de classes em torno das vantagens e desvantagens do espaço construído.

Corrêa (1989) define os processos e suas respectivas formas espaciais como: (a) centralização e a área central; (b) descentralização e os núcleos secundários; (c) coesão e as áreas especializadas; (d) segregação e as áreas sociais; (e) dinâmica espacial da segregação; e (f) inércia e as áreas cristalizadas. Para o autor, “estes processos e formas espaciais não são necessariamente excludentes entre si, podendo ocorrer simultaneamente na mesma cidade ou no mesmo bairro” (Corrêa, 1989, p.37).

Vasconcelos (2020), por sua vez, critica a maneira excessiva e abrangente com que o conceito de segregação tem sido abordado. O emprego do conceito desprendido de uma época ou contexto específico, segundo o autor, torna-o polissêmico, dificultando a compreensão dos fenômenos urbanos⁸. Assim, a utilização do conceito segregação como palavra de ordem ou como metáfora, para denunciar

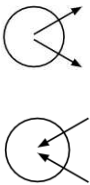

⁷ Termo utilizado por diversos autores (Maricato, 1996; Sposito, 2020)

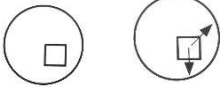

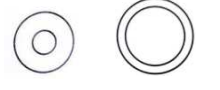

⁸ O autor defende que o conceito surge de contextos muito distintos da realidade e construção histórica das cidades brasileiras, onde a separação não se dava apenas no âmbito residencial (Vasconcelos, 2020).

as diferenças sociais, resultaria na perda de rigor e precisão instrumental analítica, prejudicando o avanço do conhecimento da realidade urbana. Por isso, o autor propõe uma distinção entre diferentes processos espaciais.

Esses processos (apresentados no Quadro 2) foram organizados em três grupos: as noções ligadas ao espaço, as noções ligadas principalmente aos indivíduos e as noções ligadas aos indivíduos e aos espaços.

Quadro 2 – Processos e formas socioespaciais.

Processos e formas socioespaciais	Ilustração esquemática
Noções principalmente ligadas aos indivíduos	
<p>Exclusão: exclusão pode ocorrer pela rejeição física, geográfica e material. Normalmente ocorrem com a expulsão de habitantes das áreas centrais e com infraestrutura, para regiões periféricas. A legislação urbanística e o valor praticado no mercado imobiliário contribuem para essa dinâmica.</p> <p>Inclusão: processo oposto à exclusão, nem sempre visível nas formas espaciais. São exemplos desse processo: melhorias no transporte e políticas habitacionais atreladas a outros setores da vida urbana.</p>	
Noções principalmente ligadas ao espaço	
<p>Diferenciação Socioespacial: são perceptíveis de uma vista aérea e aparece em contextos variados. São formas espaciais diferenciadas, resultantes de vários processos, como o de colonização, de desigualdades originárias do passado escravista, dentre outros.</p> <p>Desigualdade Socioespacial: As desigualdades socioespaciais podem estar refletidas no espaço ou podem estar “invisíveis”, por não apresentarem diferenciações espaciais.</p> <p>Justaposição: quando há uma proximidade espacial com uma enorme distância social. A proximidade espacial evita os custos de transportes para trabalhadores domésticos e de serviços que exercem suas atividades nos bairros de alta renda.</p> <p>Separação: quando há uma forma radical de divisão do espaço urbano como muros ou outros obstáculos, visando separar diferentes comunidades.</p> <p>Fragmentação: quando há áreas diferenciadas entre si, bem delimitadas, mal articuladas e com populações homogêneas.</p> <p>Divisão em partes: Refere-se à divisão do espaço em partes heterogêneas, como centro histórico, bairro de trabalhadores, condomínios/ loteamentos fechados, conjuntos habitacionais, loteamentos periféricos precários, etc.</p> <p>Dispersão urbana: quando há novos núcleos urbanos distantes do centro e supervalorizados. No Brasil observa-se esse processo no caso dos “Alphavilles” que incluem atividades e residências, mas atraem bairros populares para suas proximidades, devido a dependência do trabalho doméstico.</p>	

Noções principalmente ligadas aos indivíduos e aos espaços	
<p>Segregação e Dessegregação: segregação remete ao “cercamento”, processo que conduz à formação de áreas nas quais se mostram as desigualdades nas cidades, podendo também ser atribuído à separação das atividades econômicas. Dessegregação é o processo contrário, a eliminação de barreiras para a livre mobilidade das pessoas.</p> <p>Apartheid: ligada à exclusão espacial de determinada população por questões raciais.</p> <p>Polarização e Dualização: as duas noções se aproximam ao tratar-se da oposição entre diferentes classes distribuídas no espaço urbano. No caso estadunidense, a polarização ocorre na mudança das classes médias e altas para os subúrbios e a ocupação dos centros abandonados pelas minorias.</p> <p>Periferização e Marginalização: ambos se aproximam ao tratar-se da dualização centro-periferia. A periferização, mais aplicada à realidade brasileira, em que a população periférica não está segregada, mas ocupa o espaço em que o Estado “tolera” irregularidades e o fora do interesse do mercado.</p> <p>Invasão: quando há apropriação por parte da população desfavorecida de áreas públicas e/ou privadas, em muitos casos, áreas valorizadas pelo mercado imobiliário.</p> <p>Autossegregação: quando há uma decisão voluntária de reunir grupos socialmente homogêneos, cujo melhor exemplo é o dos loteamentos e condomínios fechados, com suas entradas restritas, muros e sistemas de segurança. É uma forma radical de agrupamento residencial defensivo que procura juntar os semelhantes e excluir os diferentes e impedir o acesso dos indesejáveis.</p>	<p>Segregação Dessegregação</p>  <p>Polarização Dualização</p>  <p>Periferização Marginalização</p>  <p>Autossegregação</p> 

Fonte: Vasconcelos (2020; 2013; 2011), elaborado pela autora (2023).

2.1.3. Estado e capital imobiliário: tendências na produção do espaço urbano no século XXI

Segundo Mendonça e Costa (2011), a partir de 1990, o debate sobre a permanente articulação entre Estado, sociedade e capital imobiliário ganha novos contornos. Para as autoras, baseadas nas ideias de David Harvey, de um lado emerge e consolida-se o papel da produção do espaço como alternativa importante de direcionamento de investimentos privados, principalmente em momentos de crise do capitalismo.

Para tanto, entretanto, é importante que o investimento público nas áreas urbanas garanta as condições necessárias à acumulação, seja produzindo infraestrutura, seja renovando e atualizando os valores imobiliários e fundiários de áreas já deterioradas, seja alterando mecanismos de regulação urbanística para criar patamares de lucratividade diferenciada (Mendonça e Costa, 2011, p.9)

Por outro lado, observa-se também uma complexificação na estrutura dos capitais investidos no setor da construção civil e imobiliário, com a abertura dos

capitais dessas empresas em bolsas de valores, e a relação cada vez maior entre capital produtivo e capital financeiro (Mendonça; Costa, 2011).

A criação de instrumentos que possibilitam ao investidor obter mais lucros, gerados na esfera dos negócios imobiliários urbanos, vem desenhando a dinâmica do capitalismo recente (Sanfelici, 2013, p.34). De acordo com Sanfelici (2013, p.34), no Brasil, a partir da última década do século XX, é notório o empenho, por parte do Estado, de aprimorar as condições jurídicas e institucionais para viabilizar tais práticas, como por exemplo, a criação de instrumentos como os Fundos de Investimento Imobiliários (FII) e os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs)⁹. Essa arquitetura estatista desenvolvida, desde a aprovação de investimentos imobiliários em 1993 até a aprovação da lei do Sistema de Financiamento Imobiliário em 1997, ganhou intensidade a partir dos anos 2000, com a consolidação desse quadro jurídico-normativo, que promoveu maior segurança jurídica tanto para a operação dos FII, quanto para a emissão de CRIs, respectivamente, o principal veículo de investimento e o principal título mobiliário imobiliário brasileiro (Boscariol, 2020).

Assim, essas medidas possibilitaram a expansão robusta das atividades imobiliárias por todo o país, a partir de 2006, sob forte influência das grandes incorporadoras, “que alavancaram seus investimentos levantando capital na bolsa de valores de São Paulo (Bovespa)” (Sanfelici, 2013, p.35). Assim, o capital financeiro entrou no ciclo da incorporação e da construção, substituindo o grande volume de recursos próprios que as empresas precisavam aportar de antemão às obras (Shimbo, 2011).

Ao analisar seis grandes incorporadoras que elevaram significativamente o seu capital entre 2006 e 2007, Sanfelici (2013) observou que:

- Este foi um fenômeno novo no Brasil, pois o setor imobiliário foi marcado, historicamente, pela predominância de empresas familiares que dominavam o setor e que raramente investiam para além de sua região de origem;
- Observou-se a ampliação do volume de investimentos e do raio de atuação das empresas que abriram seus capitais financeiros na bolsa;

⁹ Os FIIs são veículos de investimento coletivo, que permitem que investidores individuais participem do mercado imobiliário por meio da compra de cotas. Os CRIs são títulos financeiros lastreados em créditos originados de operações do mercado imobiliário, que fazem parte do mercado de capitais e são emitidos por instituições financeiras ou securitizadoras, com o objetivo de captar recursos para financiar empreendimentos imobiliários, como a construção de imóveis residenciais, comerciais ou industriais.

- O aumento da oferta de crédito habitacional e as mudanças regulatórias de estímulo ao crédito imobiliário para diferentes segmentos econômicos ampliou os negócios voltados para o mercado de classe média baixa e baixa renda, obrigando o reajuste de muitas empresas para atender este setor com suas especificidades;
- A necessidade permanente de satisfazer os investidores levou as empresas a expandirem seus mercados de origem, buscando novos mercados em locais distantes;
- As empresas altamente capitalizadas priorizam a oferta de empreendimentos de grande magnitude, com objetivo de maximização da apropriação de rendas, que se torna possível através de investimentos volumosos no mercado de capitais;
- As estratégias de investimento são variadas, desde bairros para renda baixas franjas da cidade, “bairros planejados” para segmentos de renda mais elevados, empreendimentos de alto padrão que mesclam diferentes usos a empreendimentos de larga escala voltados para o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Verifica-se que esse processo não ocorre sem a anuência do Estado que, por meio de regulamentações do mercado, aberturas de créditos e fomento da produção privada de habitação, por exemplo, atua em uma lógica essencialmente capitalista.

Shimbo (2016) observou que, a atuação de grandes construtoras e incorporadoras na produção de habitação para a média e baixa rendas, nomeada pela autora como habitação social de mercado, possibilitou o aumento vertiginoso do capital dessas empresas. Além disso, notou-se uma ampliação geográfica significativa de seus empreendimentos. Esses fatos ocorreram em um período de “alinhamento inédito entre legislação, instituições públicas, recursos financeiros e cadeia produtiva da construção, que já vinham se movendo com diferentes velocidades desde os anos 1990, que colocou a produção de habitação em outro patamar de acumulação de capital” (SHIMBO, 2016, p.119).

Assim, paralelamente à aproximação do setor da construção civil com o capital financeiro (com a captação de recursos na Bolsa de Valores), a política habitacional criada a partir de 2009, com o PMCMV, ampliou o mercado habitacional (de média e baixa renda). Tal fato ocorreu por meio da captação de recursos públicos dados pelos financiamentos da demanda e da produção (Shimbo, 2011; Boscariol, 2020). De acordo com Mendonça e Costa (2011), se por um lado, a iniciativa estatal possibilitou

o acesso à habitação para amplos setores da sociedade até então excluídos do “mercado formal”¹⁰, por outro, este contexto mais complexo também tem gerado produtos imobiliários cada vez mais complexos e diversificados:

são novas tipologias habitacionais ou recriação de antigas tipologias, são novos espaços de expansão urbana que são incorporados ao tecido urbano ou metropolitano, são complexos de negócios, turismo, consumo ou lazer, são novos os espaços produtivos associados a tecnologias mais elaboradas, enfim, uma ampla gama de formas de crescimento e expansão urbanas nas quais variadas articulações entre Estado e capital imobiliário se fazem presentes (Mendonça; Costa, 2011, p.9).

Em síntese, tais transformações têm produzido novos desafios e demandas ao setor, e reestruturado internamente os processos produtivos associados à construção civil. Essas mudanças acarretam profundas implicações na vida urbana. (Mendonça e Costa, 2011, p. 9).

¹⁰ Nos dez primeiros anos do programa foram contratadas para construção 5,7 milhões de unidades, sendo 4,3 milhões de unidades entregues até o primeiro semestre de 2019 (fonte: Uol Economia. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/minha-casa-minha-vida-dez-anos/#page7>. Acesso em 20 de dez. 2023)

2.2. O Estado como agente regulador do espaço urbano

2.2.1. Planejamento e gestão urbana-territorial: conceitos complementares

Segundo Souza (2006, p.46), o planejamento e a gestão não são termos cambiáveis, mas distintos e complementares. Para o autor, eles possuem referenciais temporais distintos e tratam de diferentes tipos de atividades. Enquanto o planejamento remete ao futuro, ao ato de tentar prever desdobramentos de um fenômeno e, assim, precaver-se de possíveis problemas, a gestão situa-se no presente, no ato de administrar uma situação dentro dos marcos legais e recursos técnicos e financeiros disponíveis, considerando as demandas imediatas (Souza, 2006). Seguindo esse raciocínio, o planejamento seria a preparação de uma gestão futura, que se materializa, por exemplo, em Planos Diretores e planos setoriais (saneamento, transporte, educação, mobilidade, etc.)

Para Sampaio (2014, p. 113), o plano de uma cidade,

(...) se constitui na materialização escrita/normatizada de um tipo de discurso, cujo rebatimento espacial depende de gestão, de poder para sua execução. Consequentemente, é um discurso sobre como o poder é, ou deveria ser exercido, na gestão da cidade. Portanto, remete a um “futuro desejado” e passa pela esfera do poder dominante, mesmo quando é supostamente atribuído ou acordado com a esfera dos dominados (a população) ”.

Villaça (2005), ao analisar o Plano Diretor de São Paulo, identificou duas categorias de propostas dominantes: aquela que cabe à prefeitura executar (como obras de serviços e, também, medidas administrativas) e aquela que cabe ao setor privado obedecer (como as de controle do uso e ocupação do solo, principalmente o zoneamento). Concluiu o autor que, a primeira não possui caráter impositivo, surtindo pouco efeito, uma vez que cabe ao prefeito querer executá-la ou não. A segunda, ao contrário da primeira, é compulsória, é lei e como tal, deve ser cumprida por todos.

Construído sob um tipo de discurso de “futuro desejado”, observa-se uma gama de planos que não asseguram qualquer comprometimento com o tangível, seja no âmbito político seja na realidade urbana em que se insere. No entanto, tal aspecto não deve dirimir a responsabilidade do Estado pela busca da concretização dos acordos realizados durante a elaboração desses marcos legais. O abismo decorrente da separação entre o discurso e a prática nas gestões e planejamento no âmbito municipal, também é reflexo da desigualdade que caracteriza as diferentes realidades

política, técnica e econômica das cidades. Tal fato reflete diretamente tanto na gestão das propostas quanto no rebatimento espacial dessas contidas nos planos.

2.2.2. A política urbana no Brasil

Villaça (1995, p.45) aponta que, no Brasil, o “planejamento urbano” possuía dois componentes fundamentais e independentes um do outro: o zoneamento e o plano diretor. O primeiro, que iniciou no final do século XIX e aprimorou-se nos anos seguintes, se inseriu na esfera política e se tornou a forma mais tradicional de planejamento no país. O segundo obteve diferentes contornos ao longo dos anos, ele foi dos planos de melhoramento e embelezamento aos planos tecnocráticos e mais globalizantes. Segundo Maricato (2013, p.138), sob a hegemonia da burguesia urbana, a partir de 1930, a eficiência, a ciência e a técnica começaram a substituir as ideias de embelezamento. Contraditoriamente, foi nesse momento que se deu início a uma produção inconsistente de planos elaborados no Brasil, marcado pelo abismo entre discurso e prática (Villaça, 1995).

Entre 1970 e 1980, as cidades grandes e médias experienciaram a ação extensiva do Estado nas áreas do saneamento, transportes e habitação. Para Villaça (1999), essa ação não se inseriu no âmbito do que se consolidou no Brasil como planejamento urbano, uma vez que, a ideia de organização do espaço urbano, aplicada ao plano de uma cidade individualmente, tornou-se o conceito dominante. Naquele momento, ainda de acordo com Villaça, a Lei Federal 6.766/79, que regulamentou os loteamentos urbanos, foi o mais próximo do que se poderia chamar de planejamento urbano (Villaça, 1999, p. 172).

Apesar dos avanços apresentados por essa lei, Santoro (2014) defende que a mesma poderia ter sido mais “rígida e cuidadosa em relação à qualidade urbana”. A autora explica que, ao optar pela doação de terras para implantação de equipamentos pelo poder público, tal lei viabilizou a ocupação de loteamentos com uma “urbanização primária”. Uma vez que o tempo da produção habitacional de mercado é diferente do tempo da implementação de equipamentos, serviços e comércios pelo Estado, permite-se uma expansão de urbanização incompleta.

Em 1988, a redemocratização do país foi acompanhada pelos processos de participação e reivindicação social que culminaram na inserção do capítulo destinado à política urbana na CF-88, expresso pelos artigos 182 e 183. A partir da CF-88, a

esfera municipal passou a ser reconhecida como entidade de terceiro grau, ampliando sua autonomia política, administrativa e financeira (Meirelles, 2008). Essa reestruturação lhes conferiu uma série de atribuições legais em diversos campos, entre elas o planejamento urbano e o ordenamento do próprio território.

Na distribuição das competências, coube à União estabelecer as normas gerais de ordenamento urbano. Passados treze anos, foi aprovada a Lei Federal 10.257/2001, conhecida também como Estatuto da Cidade (EC), que regulamentou os artigos 182 e 183 da CF-88. A lei estabeleceu as diretrizes gerais para a execução da política urbana, baseadas no interesse social para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Brasil, 2001).

Os instrumentos de política urbana foram especificados no capítulo 2, seção I da lei:

- I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III – **planejamento municipal**, em especial: a) **plano diretor**; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social;
- IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009); u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)
- VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). (Brasil, 2001, art. 4º, grifo nosso)

O Plano Diretor, delineado e detalhado no capítulo II, tornou-se instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo obrigatório para os

municípios acima de 20 mil habitantes¹¹. Assim, ficou a cargo de cada município efetivar os dispositivos que deveriam regulamentar o seu Plano Diretor, segundo as características locais. O Plano Diretor é, ou deveria ser, o instrumento de planejamento urbano mais completo dos municípios brasileiros. A lei deveria indicar as ferramentas legais que colaborariam com a efetivação das propostas de planejamento. O Artigo 42 apresentou o conteúdo mínimo dos Planos e indicou, nos incisos I e II, alguns instrumentos de política urbana obrigatórios: a tríade Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação com Títulos da Dívida Ativa; o Direito de Preempção; a Outorga Onerosa do Direito de Construir; as Operações Urbanas Consorciadas e a Transferência do Direito de Construir (Brasil, 2001)

O Estatuto estabeleceu um prazo para que os municípios elaborassem seus planos¹². Segundo Maricato (2011), o Plano Diretor foi objeto de campanha nacional no Ministério das Cidades, buscou-se “tirar partido dessa compulsoriedade prevista no Estatuto da Cidade para disseminar o debate sobre “a cidade que temos e a cidade que queremos” (Maricato, 2011, p.47).

Para Fernandes (2021, p. 17),

Em outras palavras, o EC trouxe no seu bojo toda uma nova visão de planejamento territorial urbano, visão esta que determina não apenas “o que pode ser feito, onde, quando, como e por quem”, determinando assim, direta ou indiretamente, “quem vive onde e como” na cidade – elementos típicos do planejamento regulatório tradicional -, mas também a obrigação de fazer: a ideia de que a função social da propriedade está também na possibilidade de obrigar proprietários de imóveis a certas condutas

Estudos têm sido realizados para compreender os impactos e resultados do processo de implementação de uma nova forma de pensar a cidade, as responsabilidades dos poderes públicos e os alcances das novas ferramentas introduzidas pelo Estatuto da Cidade e normas complementares.

11 De acordo com o Art. 41 do Estatuto da Cidade, o plano diretor também é obrigatório para cidades: II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

12 O prazo estabelecido foi 5 anos após a aprovação da lei.

Santos Junior e Montandon (2011), em pesquisa que analisou 526 municípios de diferentes escalas e localidades do país, apontaram para os avanços quantitativos obtidos após EC. Segundo os autores, ao analisar os dados quantitativos gerados a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC), observou-se que houve um aumento significativo de número de municípios com Planos Diretores. Em 2009, nos municípios acima de 20.000 habitantes esse valor chegava a 87% do total.

Apesar dos avanços obtidos, o mesmo não pode ser observado quanto aos aspectos qualitativos. A inserção dos instrumentos vinculados aos objetivos e estratégias dos planos e a sua autoaplicabilidade - essa última considerada aqui a viabilidade de implementação do instrumento/norma sem a necessidade de regulamentação posteriores -, apresentaram-se ainda inadequados e/ou insuficientes. Predominaram nos planos analisados definições insuficientes quanto aos conceitos e parâmetros urbanísticos, demarcação territorial das diretrizes e dos instrumentos utilizados, indefinição de prazos para implementação e operacionalização etc. (Santos Junior e Montandon, 2011).

Esses autores indicam alguns aspectos que podem contribuir para essas deficiências apontadas:

leitura técnica e comunitária mal elaborada, poucos recursos técnicos e humanos para a elaboração de mapas e demais peças técnicas, inexistência ou precariedade de cadastros e de informações básicas sobre o território, reduzido tempo para o processo de elaboração do Plano Diretor, descaso ou desinteresse dos gestores e do legislativo com o processo de elaboração ou aprovação do Plano Diretor, entre outros motivos. Não se dispõe de dados concretos que possibilitem uma afirmação clara, mas acredita-se que o principal motivo seja a baixa capacidade institucional e técnica dos municípios, o que requer uma atenção especial dos governos federal e estaduais no sentido de apoiar os municípios a superarem essas deficiências. (Santos Junior e Montandon, 2011, p.36)

Corroboram com esse entendimento as conclusões alcançadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que, em pesquisa sobre a aplicação dos instrumentos urbanísticos a partir de leituras de planos diretores pós-Estatuto da Cidade, constatou que “apesar das previsões constitucionais, a aplicação dos instrumentos urbanísticos que as efetivam vem sendo morosa por razões diversas” (Ipea, 2017). A pesquisa apontou algumas delas, como a falta de coesão entre atores que atuam sobre o território (poder público, iniciativa privada e sociedade) e a falta de

capacidade técnica no âmbito municipal para aplicar os instrumentos tidos como elaborados e complexos.

Souza (2006) chama a atenção para a existência de barreiras ou dificuldades que se interpõem entre a vontade política e a mobilização dos meios necessários para fazê-los. Assim, destaca alguns fatores limitantes de ordem política, cultural, econômica e institucional, tais como o imediatismo e a falta de visão; a ausência de quadros técnicos suficientemente qualificados; a ação dos lobbies e dos grupos de pressão de setores da elite local; a ausência de continuidade entre as administrações; as dificuldades econômico-financeiras; a ausência de informatização do serviço de planejamento, entre outros. O autor pondera ainda a realidade distinta dos municípios brasileiros, questionando a lógica de se pensar a aplicabilidade de instrumentos previstos no bojo dos planos, como o IPTU progressivo ou o solo criado, quando sequer o básico foi construído, ou seja, se nem ao menos existe, em muitos municípios, um cadastro fundiário ou uma planta de valores atualizadas.

Maricato (2013), chamou a atenção para a prática do planejamento urbano brasileiro, que através de aplicações de leis desconectadas da cidade real, geram o que a autora chama de “ideias fora do lugar”. Villaça (2012) destaca a falta de interesse da elite econômica brasileira, representada principalmente pelos interesses do setor imobiliário, pela implementação dos Planos Diretores. Este desinteresse representa a apreensão pelo “espaço” criado pelos Planos Diretores nos debates sobre os problemas e desigualdades urbanas que assolam a maior parte da população, ignorados por estes grupos. Segundo o autor, as forças e interesses imobiliários vêm defendendo a elaboração de Planos Diretores restritos a princípios gerais, com exceção aos aspectos envolvendo as regras de ocupação dos lotes e o potencial construtivo.

Após 21 anos do EC, ainda são diversas as dificuldades e limitações para a efetivação de um planejamento urbano aos seus moldes, especialmente em cidades pequenas e médias.

3. A POLÍTICA URBANA EM CATAGUASES

Inicia-se o capítulo com um breve resgate histórico sobre o processo de urbanização do município. Em seguida traça-se um panorama da inserção de Cataguases no cenário regional, e, por fim, discorre-se sobre a política e gestão urbano-territorial, apresentando uma análise da legislação urbanística no município e sua gestão.

3.1. Formação e rede urbana

O embrião urbano de Cataguases, hoje conhecido como centro histórico, formou-se no início do século XIX. Desenvolveu-se em um contexto de pacificação indígena e ocupação na Zona da Mata Mineira, feita por fazendeiros vindos de outras regiões da capitania (Alonso, 2022). A ocupação da região foi intensificada à medida que as atividades mineradoras decresciam e a agricultura ganhava maior importância relativa, principalmente com o café. Esse processo foi marcado por uma figura importante, o Inspetor Geral das Divisões Militares Guido Thomaz Marlière¹³, que influenciou a formação territorial não só de Cataguases, mas também, em diversas cidades da região (Stephan; Soares; Ribeiro, 2012).

Marlière alcançou o até então povoado Porto dos Diamantes durante a abertura da estrada entre Minas Gerais e Campos dos Goytacazes, e foi o responsável pelo seu primeiro traçado. O inspetor recebeu do Sargento Henrique José de Azevedo a doação de um terreno para a construção de uma capela e consolidação do povoado. Em 1826, Marlière demarcou a área onde erigia-se a capela de Santa Rita, delimitou a área frontal, onde seria uma praça pública. Ele delineou as ruas de forma ortogonal, determinando o que se pode considerar os primeiros parâmetros de uso e ocupação do território. A seguir, reproduz-se trecho do registro feito por Marlière em cartório, em maio de 1828, sobre as regras do traçado e ocupação do povoado:

Confrontações do Terreno

À nascente, com o ribeirão chamado 'Meia Pataca'; ao poente, com o rio Pomba; e ao nordeste com um pequeno córrego que deságua no Meia Pataca; e pelos fundos com o doador: neste sítio mandei afinçar por estes

¹³ Guido Thomaz Marlière nasceu na França, em 1767. Foi contratado pelo Exército Português e veio para o Brasil. Tornou-se Diretor Geral dos Índios de Minas Gerais, em 1824. Marlière foi um dos colonizadores mais importantes da região, tendo tido influência nas bacias dos rios Jequitinhonha, Doce, Pomba e Paraíba do Sul (Stephan; Soares; Ribeiro, 2012)

mesmos três marcos de pau chamado marmelada, e lavrados, para evitar dissensões futuras entre eles e os moradores do arraial. A estrada nova atravessa este em linha reta. Delineei as ruas na distância de cinquenta passos de um e de outro ângulo da Igreja. A praça pública e o lugar futuro para o corpo da mesma Igreja, que por ora não tem senão a capela-mor, a fim de que se forme uma Povoação bem regular para a qual convida a sua bela localidade. Deixo aos meus poderes a recomendação ao Sargento Henriques José d’Azevedo para conceder terrenos para casas e quintais, na projeção delineada, deixando sete palmos de intervalo entre uma casa e outra, para serventias públicas e poder acudir a qualquer incêndio, na forma do retro citado Diretório para a criação dos arraiais em terras de índios. Não consentirá nos arruamentos casas cobertas de capim, para evitar incêndios. O Diretório não concede mais que 60 palmos de frente e 100 de fundos para quintal (permitindo-o o terreno) para o Revdo. Capelão, Comandante e pessoas graduadas – 50 ditos para os que são de classe média, com 80 de fundos – 40 enfim, para os demais habitantes, e 70 de fundo. Nada de quintais nas frentes, entremeados com as casas. Ninguém tem direito a edificar no terreno delineado para praça pública, o qual fica pertencendo à comunidade em geral, e a ninguém em particular. E por parecer este arranjo justo aos moradores e ao Sargento doador, o qual fiz para o bem público e em virtude do meu cargo levarei este termo para servir de regulador pelo futuro, por mim assinado, assim como pelas pessoas presentes, ficando cópia dele depositada em mãos do já mencionado Sargento para conhecimento e inteligência de todos. (Museu Municipal Alípio Vaz, 1971-2, *apud* Alonso, 2022, p. 39)

Com o declínio da exploração do ouro, a Zona da Mata passou a receber uma política de ocupação e investimentos no setor agrícola. Com condições favoráveis para o cultivo, transformou-se na época em uma das regiões mais importantes na produção de café.

Cataguases foi emancipada em 1877 e elevada à categoria de cidade em 1881. Em 1905, o município figurava como o segundo maior produtor de café, dentre os municípios de sua região. A Estrada de Ferro Leopoldina chegou no mesmo ano de sua emancipação, conectando Cataguases ao estado do Rio de Janeiro. A cidade foi a “ponta de trilho” durante anos, fato que contribuiu para que ela se desenvolvesse e tornasse um importante empório regional, com comércios e serviços mais diversificados e, também, um ponto de exportação e de embarque da região. Esse fato proporcionou um intercâmbio mais intenso de pessoas e mercadorias com o Rio de Janeiro, capital nacional à época (Cardoso, 1995, p.431).

Apesar do impacto significativo no desenvolvimento comercial e de alguns serviços, até a primeira década do século XX, a concentração urbana manteve-se muito próxima ao traçado original de sua formação (Cardoso, 1955, p.47). Neste período, a expansão ocorreu no entorno da estação ferroviária, onde se instalaram casas comerciais, bancos, dentre outras atividades (Figura 3). A economia era até então predominantemente rural.

Figura 3 – Entorno da Estação Ferroviária.



Fonte: Site. Disponível em: <https://acesse.dev/8Rplh>. Acesso 13 nov. 2023.

Com a crise de 1929¹⁴ e a consequente desvalorização do café, a produção cafeeira cedeu lugar à produção industrial. Para Cardoso (1955), a crise econômica, provocada pela queda do café e o próprio esgotamento das terras, levou a um verdadeiro êxodo rural no município. De acordo com a autora, “os campos e fazendas foram abandonados e os capitais, que até então eram empregados nas atividades rurais, passaram a ser empregados na cidade” (Cardoso, 1955, p.56).

Apesar do café ter sido a principal atividade econômica até as primeiras décadas do século XX, diferentemente de outras cidades da região, Cataguases já apresentava um processo industrial emergente. Ainda em 1905 foi inaugurada a primeira indústria têxtil de maior porte na cidade, a Companhia de Fiação e Tecelagem de Algodão. O incipiente setor industrial foi fortalecido com a inauguração da energia elétrica na cidade, pela Companhia Força e Luz Cataguases-Leopoldina¹⁵.

¹⁴ Conhecida também como a Grande Depressão, foi uma grande crise econômica que iniciou em 1929, persistiu ao longo da década de 1930 e atingiu diversos países. No Brasil o impacto foi sentido com a diminuição da exportação do café, principal setor nacional produtivo da época.

¹⁵ Fundada em 1905.

Até o final dos anos 1930, a mancha urbana limitava-se ainda na planície do lado esquerdo do Rio Pomba. Do outro lado do rio encontrava-se o hospital, o cemitério e algumas moradias populares, com condições físicas precárias. Em 1931, esses casebres de aluguel foram demolidos, como parte da política higienista e de embelezamento da cidade. O incentivo à construção de vilas operárias e de aluguel¹⁶ foi a forma como o poder público local tratou da questão habitacional para a população de menor renda.

Em 1915 é promulgada legislação com incentivos fiscais para a construção de “casas operárias” que atendessem condicionantes construtivas estabelecidas pelo município como forma, dimensão e quantidade de moradias produzidas, atendimento às condições higiênicas limite para o valor de aluguel. (Alonso, 2022, p. 161)

Desse modo, o poder público garantia as condições construtivas e de higiene necessárias para as habitações, assim como, o valor do aluguel. A partir dessas medidas, na primeira metade do século XX, foram construídas diversas vilas operárias e de aluguel para a população de baixa renda (Figura 4 e Figura 5).

A construção de unidades habitacionais populares passou a ser uma atividade lucrativa para alguns setores da sociedade, principalmente os industriários. Segundo Alonso (2022, p.162), apenas a família Peixoto, proprietária de indústrias têxteis, possuía em meados de 1930 e 1940, 110 unidades habitacionais, entre elas, casas de aluguel e vilas operárias.

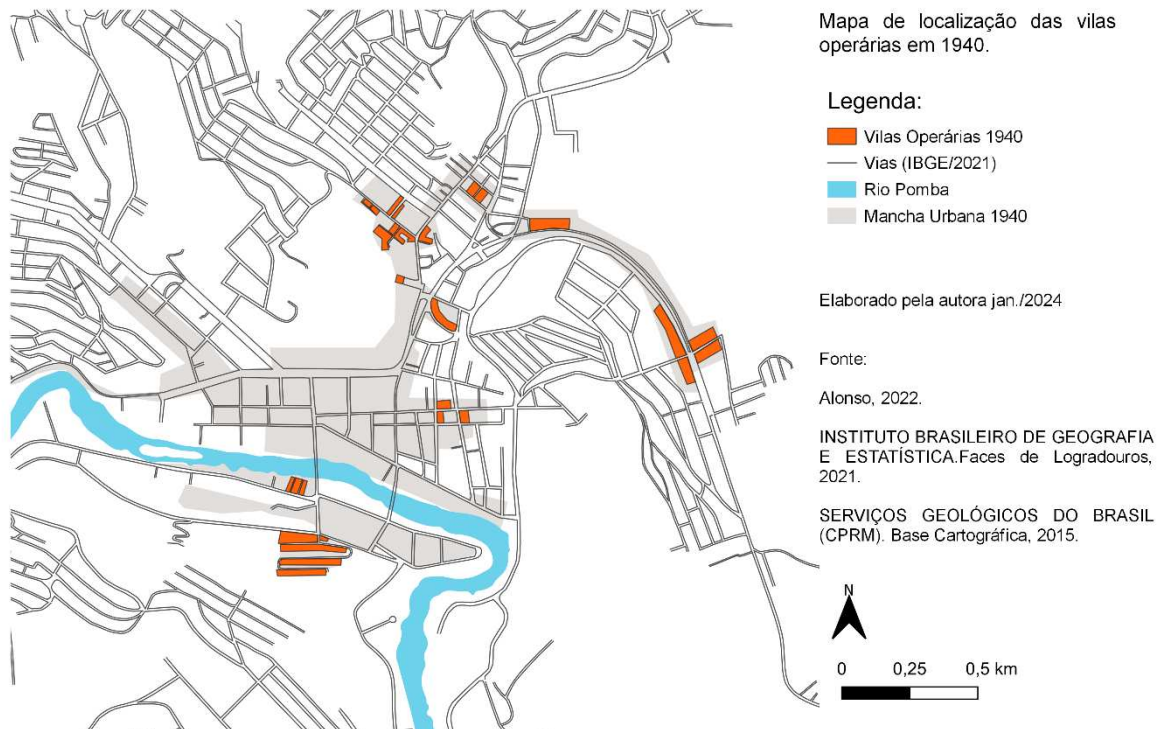
¹⁶ Adotamos a nomenclatura apresentada por Alonso (2022, p.161), onde definiu “as vilas operárias são tratadas como o conjunto de moradias de aluguel produzido por empresas destinadas especificamente para seus operários, já as vilas de aluguel, como o conjunto de moradias produzido por rentistas e que não são destinadas necessariamente só para operários, mas para a população de baixa renda como um todo”.

Figura 4 - Vila operária Manoel Peixoto Ramos.



Fonte: Fábrica do Futuro. Disponível em: <https://sv2.fabricadofuturo.org.br/guiamodernista/visita.htm>. Acesso 2 maio de 2022.

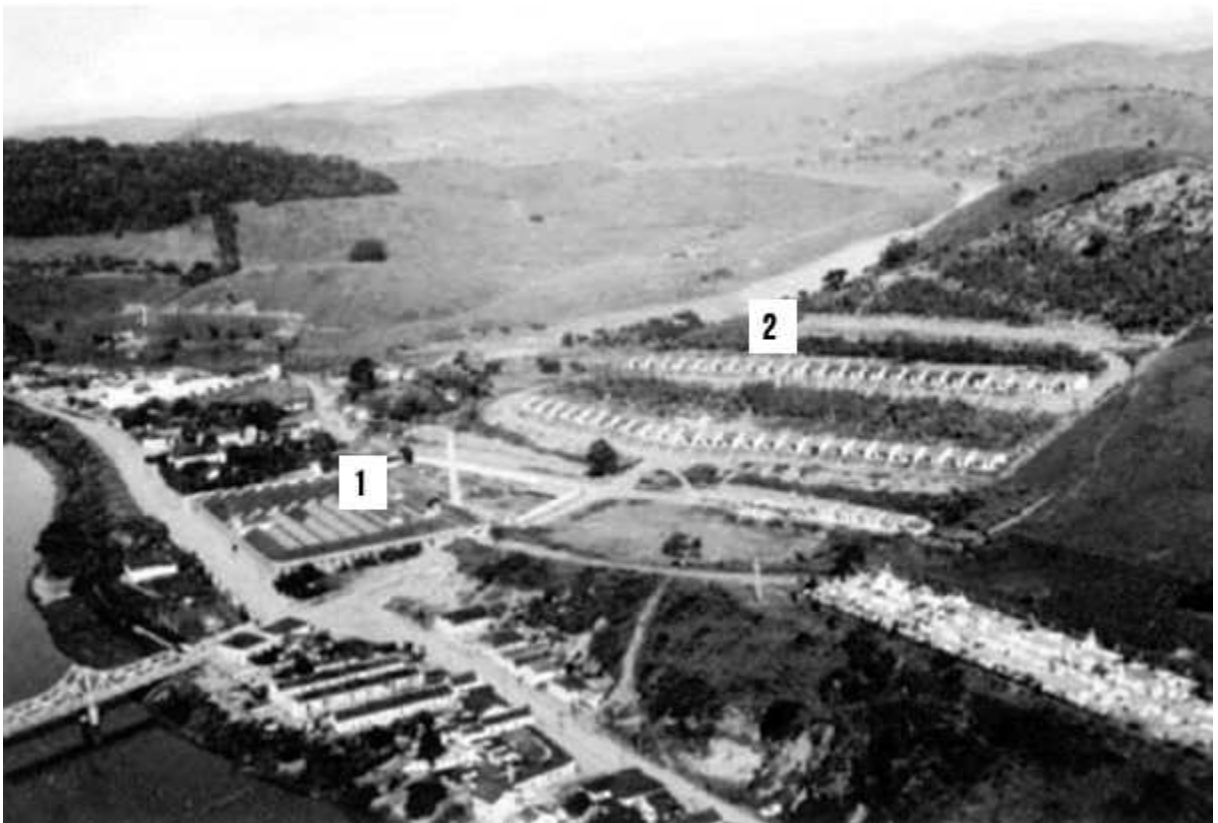
Figura 5 – Localização das Vilas Operárias em 1940.



Fonte: Elaborado pela autora (2023) por meio do software QGIS, a partir da base cartográfica do IBGE (2021) e Alonso, 2022.

A instalação da Companhia Industrial Cataguases (1936), acompanhada da construção de uma nova vila projetada para os operários, localizada no Bairro Jardim (Figura 6), impulsionou a ocupação à margem direita do Rio Pomba. Para Cardoso (1955, p.47), essa vila também inaugurou uma nova forma de ocupação do espaço urbano, até então limitado às áreas planas e linhas ortogonais. O conjunto habitacional foi implantado na encosta do morro, com a abertura de ruas seguindo as curvas de nível da topografia local.

Figura 6 – Vista aérea da Vila Tereza com Cia Industrial Cataguases (1) e a Vila operária Bairro Jardim construídos (2).



Fonte: ALONSO, 2022, com intervenções da autora (2023).

A família Peixoto também teve um papel relevante na política local. De acordo com Almeida (2004), a partir da década de 1930, o cenário político foi marcado por uma disputa acirrada entre dois setores, um ligado ao setor industrial e à família Peixoto, o outro ao café e à família Dutra. Essa disputa, como aponta Almeida (2004), ultrapassou o âmbito eleitoral e estendeu para outras esferas. Dentre as estratégias “utilizavam-se dos projetos urbanísticos de modernização da cidade para, através deles, travarem uma luta pela posse e monopólio da memória coletiva, buscando,

cada um, impregnar sua marca na cidade (...)” (Almeida, 2004, p.6). O acervo modernista da cidade consolidou-se nesse contexto. Essas obras (Figura 7 e Figura 8), privadas e públicas, foram em alguns casos financiadas pelos industriários da família Peixoto e, em outros, influenciadas por eles.

Figura 7 - Casa da família Peixoto, construída em 1940-42, projeto do arquiteto Oscar Niemayer e paisagismo de Roberto Burle Marx.



Fonte: Guia da arquitetura Moderna de Cataguases. Disponível em: <<https://issuu.com/alexisazevedo/docs/guiacataguases2aedicao>>

Figura 8 - Colégio Cataguases, idealizado por Francisco Inácio Peixoto e família, projeto arquitetônico de Niemayer e projeto paisagístico de Roberto Burle Marx, construído em 1945-49.



Fonte: Guia da arquitetura Moderna de Cataguases. Disponível em: <<https://issuu.com/alexisazevedo/docs/guiacataguases2aedicao>>

Para Spósito (1988), a intensificação da produção industrial tornou-se viável graças ao capital acumulado, e a urbanização tomou ritmos muito acentuados, sendo esta uma relação direta com menor ou maior intensidade. Em Cataguases, o processo de urbanização foi fortemente induzido pela industrialização e amparado por uma boa infraestrutura inicialmente existente: ferrovia, energia elétrica, comércio e capital procedente do café.

Como pode ser analisado na Tabela 1, houve um aumento significativo de instalações industriais, com destaque para as indústrias do setor têxtil, que exportavam suas produções para quase todos os estados do Brasil¹⁷ e empregava um o maior número de operários. Em um momento de intenso fomento ao transporte rodoviário, a proximidade com a rodovia Rio-Bahia (BR-116), construída entre as décadas 1930 e

¹⁷ Ver mais em Cardoso (1955, p.444)

1940, também foi importante no desenvolvimento industrial e comercial local, por facilitar o escoamento rápido de produtos (Cardoso, 1955, p.428).

Tabela 1 – Quadro comparativo de instalações industriais em Cataguases/MG, nos anos 1940 a 1980.

1940	1950	1960	1970	1980
47	143	89	154	132

Fonte: ALONSO, 2022, p.184.

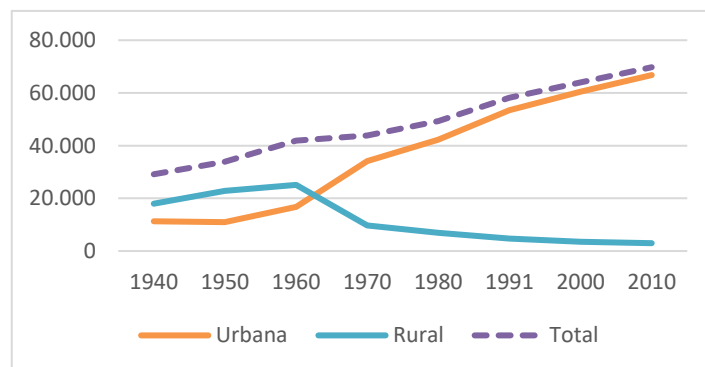
A industrialização também contribuiu para o contínuo aumento populacional. Ao analisar a Tabela 2 e o Gráfico 1 percebe-se que, a partir de 1960, a população rural apresenta um decréscimo gradual e inversamente proporcional à população urbana, que apresenta um aumento populacional acima da taxa de migração rural-urbano. Em um processo muito similar ao que se observa no Brasil, em Cataguases, a partir da década de 1970, a população urbana ultrapassa a população rural (Gráfico 02).

Tabela 2 - População urbana, rural e total de Cataguases-MG, de 1940 a 2022.

	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2022
Urbana	11.243	10.959	16.776	34.102	42.315	53.426	60.482	66.780	-
Rural	17.981	22.868	25.103	9.744	6.954	4.712	3.498	2.977	-
Total	29.134	33.827	41.879	43.846	49.269	58.138	63.980	69.757	66.261

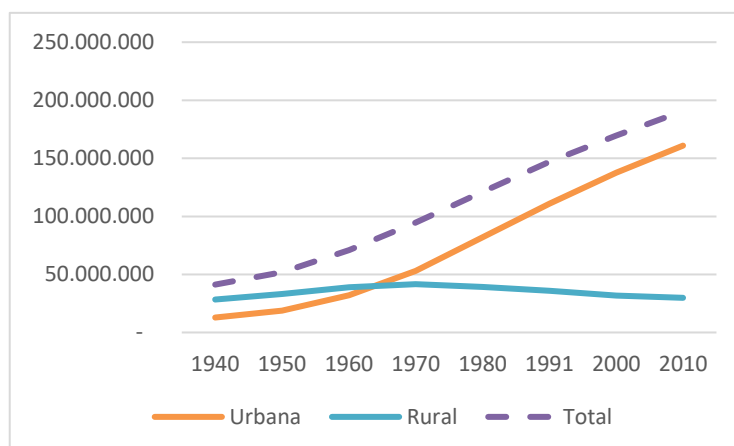
Fonte: IBGE, Censo 1940-2023.

Gráfico 1 - Evolução da população urbana, rural e total de Cataguases-MG, de 1940 a 2010.



Fonte: IBGE, Censo 1940-2010.

Gráfico 2 - Evolução da população urbana, rural e total do Brasil, de 1940 a 2010.



Fonte: IBGE, Censo 1940-2010.

A partir de 1980 observa-se que o aumento populacional na área urbana apresenta taxas muito superiores ao êxodo rural, visto em datas anteriores. Tal fato pode indicar que o município, neste momento, atraía uma população externa. A Tabela 3 demonstra como o processo de industrialização em Cataguases se destacou na região, ao comparar o percentual de população ocupada no setor industrial com as demais cidades vizinhas.

Tabela 3 - Percentual da população com vínculo empregatício no setor industrial, de 1940 a 2010.

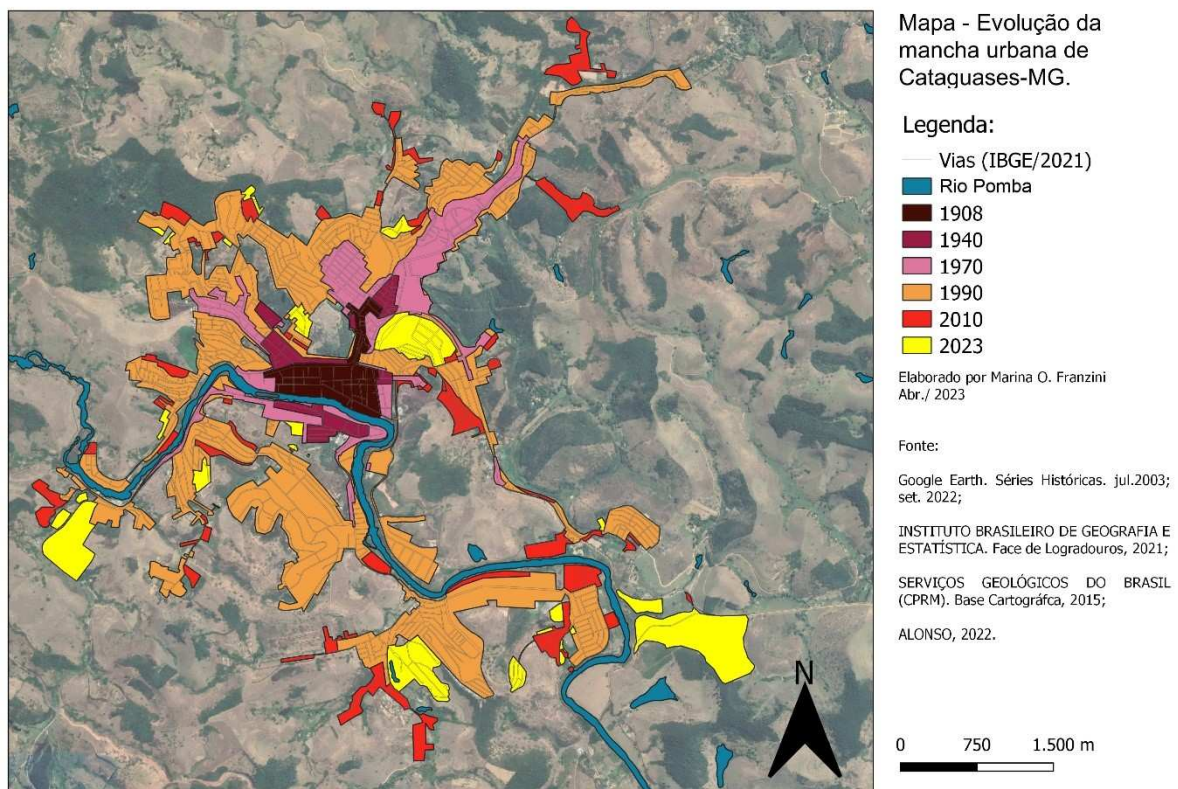
	1940	1950	1970	1980	1991	2000	2010
Cataguases	6,3	9,8	11,1	14,6	13,5	11,1	8,7
Leopoldina	3,4	4,8	6,5	8,1	8,8	8,2	6,8
Muriaé	2,1	3,3	4,4	9,0	9,8	10,0	9,5
Ubá	1,7	2,7	6,0	13,3	14,6	13,6	13,9
Juiz de Fora	10,1	6,6	9,1	12,6	11,8	9,1	5,7
Minas Gerais	2,7	3,7	4,5	8,5	8,9	4,6	6,2
Brasil	4,3	4,4	5,7	9,1	8,9	4,5	5,8

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados de Alonso (2022, p.187)

Já na década de 1950, Cataguases ultrapassou Juiz de Fora, cidade média que exerce principal papel de centralidade na região, em percentual da população ligada ao setor industrial. Assim também ocorre se compararmos com as médias estadual e nacional. Esse cenário se modifica na década de 1990, quando Ubá se destaca pelo desenvolvimento do setor moveleiro e Cataguases observa uma queda de 1,1% do setor industrial.

Portanto, induzido pelo desenvolvido do setor industrial, a partir de 1940, o município passou por um processo ainda mais intenso de transformação e expansão de sua malha urbana. Por necessidade de novas áreas, na segunda metade do século XX, iniciou-se a ocupação ao longo do vale do rio Pomba e pelos morros, com a abertura de novos arruamentos (Cardoso, 1955, p.47) (Figura 9).

Figura 9 - Evolução urbana de Cataguases-MG 1908-2023.



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A expansão urbana que ocorreu ao longo desses anos deu-se, em alguns casos, por políticas públicas federais, estaduais e/ou municipais¹⁸ e, em outros, de maneira espontânea através de iniciativas privadas, por meio da transformação das

¹⁸ De acordo com Alonso (2022), o crescimento urbano, principalmente na década de 1980, ocorreu a partir da implantação de novos loteamentos incentivados pela Prefeitura, aliado a uma política de aforamento de lotes para a população de baixa renda e à autoconstrução de moradias. Esses loteamentos eram viabilizados ora por convênios entre poder público e loteadores, através do instrumento consórcio imobiliário, onde a prefeitura levava infraestrutura em troca de parcela de lotes, ora por loteamentos de propriedade da própria prefeitura como é o caso daqueles construídos na antiga fazenda da Saudade (área do atual Distrito Industrial e bairros do entorno), que correspondem aos bairros Taquara Preta, Santa Clara, São Pedro, São Cristóvão e São Marcos. O Poder Executivo criou em 1986 (através da Lei 1.336) a Empresa Municipal de Habitação (EMHA), que viabilizou a implantação de diversos loteamentos, construção de moradias e aforamentos (Alonso, 2022, p. 227).

áreas rurais em áreas urbanas, com o parcelamento de glebas e/ou desmembramentos. A década de 1990 se destaca pela quantidade de áreas de expansão., compatível com o crescimento populacional entre as décadas de 1980 e 1990.

O final da década de 1990 e a primeira década dos anos 2000 as transformações no espaço urbano do município foram desaceleradas (Figura 9), com algumas intervenções por parte do poder público. A partir de 2013 observa-se a retomada de novos parcelamentos. Os empreendimentos são voltados, em sua maioria, para classe média, com lotes a partir de 320m², com exceção do Conjunto Habitacional São Cristóvão e o Conjunto Habitacional São Marcos. Estas questões envolvendo a produção do espaço urbano a partir de 2006 serão melhor detalhadas no Capítulo 4. O Quadro 3 apresenta alguns empreendimentos habitacionais provisionados pelo estado.

Quadro 3 - Produção de habitação popular.

Ano	Localização/ Nome	Quant.	Órgão financiador
1950	Bairro Popular	50	Fundação Casa Popular
1969	Bairro Haideé Fajardo	10	Caixa Econômica Federal
1972	Bairro Bela Vista	-	BNH/Cooperativa Intersindical de Cataguases
1980	Bairro Ana Carrara	50	Prefeitura e Governo do Estado
1982	Bairro Taquara Preta	400	BNH
1983	Conjunto João Paulo II	300	BNH
1986-8	Bairros São Vicente, São José e Guanabara	70	Empresa Municipal de Habitação (EMHA)
2000	São Pedro	81	Pró-moradia/Habitar Brasil/Caixa
2000	São Cristóvão (1)	29	Pró-moradia/Habitar Brasil/Caixa
2005	São Cristóvão (1)	69	COHAB-MG
2014	São Marcos	464	Minha Casa Minha Vida (MCMV)
Total		1.523	

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados de Alonso, 2022.

Em 1971, foi criado um Distrito Industrial¹⁹, popularmente conhecido com Reta da Saudade, para atender a demanda por área de implantação das empresas. O

¹⁹ Costa, 1977, p.318.

parque consolidou o crescimento urbano a Sudeste do município. Após sua instalação, ao longo das três décadas que o sucederam, surgiram novos bairros como Ibraim, Taquara Preta, Santa Clara, dentre outros.

Na década de 1980, indústrias de diversas áreas já haviam se instalado no município e o parque industrial encontrava-se ainda mais diversificado. “Entre elas, indústrias de metal/mecânica, papel, bombas, indústria química, mineração, confecções, biscoitos, embalagens e móveis” (Fundação Dom Cabral, 2016, p.190). A expansão industrial absorveu a mão de obra do campo que chegava gradualmente na cidade, em busca de melhores condições de vida e trabalho. Porém, os avanços econômicos não refletiram diretamente na melhoria da vida do trabalhador, por se tratar de um modelo que contava com uma mão de obra pouco qualificada e conseqüentemente mal remunerada²⁰.

Sobre essa questão, Maricato aponta que, entre os anos de 1940 e 1980, houve um grande crescimento econômico no Brasil, o PIB crescia a taxas de aproximadamente 7% ao ano. Entretanto, a renda permaneceu concentrada e resultou no acirramento da desigualdade social, efeito dos baixos salários do processo de industrialização e da falta de direitos sociais garantidos pelo estado (Maricato, 2001, p. 20). Esse quadro também pode ser observado em Cataguases, onde a industrialização ocorreu com base na baixa remuneração da classe operária. Alonso (2022) demonstrou, a partir de dados de rendimento médio mensal das últimas séries censitárias, que 60% da população cataguasense possuía rendimento médio mensal per capita de até um salário mínimo. Esses dados apresentaram-se mais baixos que a média estadual e nacional.

Esse foi um período marcado pelo espraiamento urbano, com pouca ou nenhuma infraestrutura. Nesse momento já estava em vigor a Lei Federal 6.766/79, lei que regulamentou o parcelamento urbano. Mesmo os bairros projetados em parceria ou pelo poder público, a maioria eram deficientes de espaços públicos, como praças e parques, infraestrutura básica e equipamentos urbanos e comunitários. Segundo Alonso (2022, p.246): “no desenho dos loteamentos prevaleceu o aproveitamento máximo para maior número de lotes”.

Com a política de abertura do mercado nacional nos anos 1990 e o aumento da competitividade com os países asiáticos, o setor têxtil brasileiro sofreu grande

²⁰ Fundação Dom Cabral, 2016, p.203.

retração. Em Cataguases, a maioria das empresas neste ramo encerrou suas atividades, permanecendo apenas a Companhia Industrial com produção têxtil e a Companhia Manufatora, com produção de algodão hidrófilo (Fundação Dom Cabral, 2016, p. 190). Ao longo das últimas duas décadas, o setor de serviço e comércio apresentaram uma expansão significativa, alcançando em 2020 os principais setores com vínculos empregatícios, como pode ser observado na Tabela 4.

Tabela 4 - Vínculos empregatícios em relação aos setores do IBGE, entre os anos de 1980 a 2021.

	1985	1991	2000	2010	2020
Extrativa Mineral	104	145	226	159	75
Indústria de Transformação	4.897	3.924	4.217	5.417	3.221
Serviços Industriais de Utilidade Pública	694	748	816	551	1.455
Construção Civil	144	241	313	541	396
Comércio	839	1.079	1.801	3.089	3.158
Serviços	2.002	2.160	2.869	4.300	4.740
Administração Pública	718	1.005	1.436	1.942	1.787
Agropecuária	190	65	414	325	280
Total	9.588	9.367	12.092	16.324	15.112

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do RAIS.

Por fim, chama a atenção que, ao mesmo tempo em que se observa a expansão da cidade, a população tem uma queda significativa de 2010 para 2022 (Tabela 2). Para o entrevistado AG_E_E03, esses dados não condizem com o que se observa no município. Não cabe nesta pesquisa discutir sobre o processamento e resultados dos dados do Censo de 2022, entretanto, faz-se necessário deixar registrado que de fato esta pesquisa foi marcada por diferentes percalços, desde o atraso para a sua realização e, posteriormente, para a realização da mesma. Essas questões abrem brecha para questionamentos, inclusive dos municípios que observaram uma queda na população e, conseqüentemente, a eminência de impactos econômicos em consequência da diminuição dos repasses de verba.

3.1.1. A inserção regional

A rede urbana é um conceito utilizado na Geografia Urbana para descrever a estrutura e a dinâmica das cidades em um determinado contexto. Uma rede urbana é composta por vários centros urbanos, de diferentes escalas, e suas hinterlândias, interconectados por meio de fluxos de pessoas, bens, informações e serviços (Corrêa, 1994). Geralmente, apresenta-se como um espaço hierarquizado, onde algumas cidades desempenham papéis mais centrais e dominantes, enquanto outras podem ter uma função mais periférica ou especializada. Nessa estrutura, cada cidade tem um papel, de acordo com a sua concentração demográfica e os serviços que oferecem, seja na saúde, na educação, no comércio, no lazer, ou outros.

Os estudos das redes urbanas tiveram grande influência da teoria dos lugares centrais, desenvolvida por Walter Christaller, em 1933. O objetivo principal dessa teoria era explicar a organização das cidades e as suas áreas de influência, a partir de suas localizações relativas e dimensões (Bradford e Kent, 1987). Segundo Santos (2022, p.9), desde a disseminação das ideias de Christaller (1966), “repousa nos estudos urbanos um modo de estruturar o papel das cidades em torno das suas diferentes grandezas, cuja acepção se daria pelo grau de especialização dos produtos e serviços.”

No Brasil, diversos autores desenvolveram pesquisas sobre essa temática. Esses autores dedicaram-se também a analisar as transformações que ocorriam nas estruturas hierárquicas dessas redes urbanas, com as novas e complexas configurações sociais, culturais e econômicas, e o desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação (Spósito, 2010; Carlos, 1988; Corrêa, 1994). Desde a década de 1980, com o advento da Globalização, as relações constitutivas das redes urbanas têm sido redefinidas. Assim, cidades de uma mesma rede urbana passaram a estabelecer relações diretas com cidades de outras redes e de diferentes portes, sem necessidade de intermediação, como a constituição hierárquica anterior (Spósito, 2010)

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) também desenvolveu estudos importantes sobre a rede urbana brasileira. O primeiro, em 1966 (IBGE, 1972), foi a Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas; o segundo, as Regiões de Influência das Cidades, elaborado em 1976 (IBGE, 1987) inaugurou uma série que

vem sendo atualizada ao longo dos anos, com pesquisas realizadas em 1993 (IBGE, 2000), 2007 (IBGE 2008) e 2018 (IBGE, 2020).

Spósito (2010, p. 53) destaca a importância de se analisar as cidades a partir de suas relações regionais, principalmente ao se tratar de cidades médias e pequenas. Compreender a rede em que se insere uma cidade é importante pois as cidades não existem isoladamente, elas estão conectadas por fluxos econômicos, sociais e culturais, formando uma estrutura complexa que influencia o desenvolvimento regional e é influenciado por ele.

Ao analisar as séries dos estudos das Regiões de Influência das Cidades elaborados pelo IBGE observa-se que a posição relativa de Cataguases, Centro Sub-Regional, se mantém ao longo dos anos, alterando apenas as cidades sob sua influência. Em 1966 e 1978, as pesquisas partiram da análise da oferta de bens e serviços, e, em ambos os estudos, o município esteve subordinado a Juiz de Fora, Centro/Capital Regional – pertencente à rede urbana da metrópole nacional Rio de Janeiro. Os municípios sob a influência de Cataguases eram: Astolfo Dutra (MG), Dona Eusébia (MG), Itamarati de Minas (MG), Santana de Cataguases (MG) e Mirai (MG).

Em 1993, o estudo privilegiou a função de gestão do território. A pesquisa adotou uma metodologia comparativa entre os centros brasileiros de acordo com a força, que variavam entre o máximo e o muito fraco, em relação aos níveis de centralidades administrativas, jurídicas e econômicas. Cataguases manteve sua região de influência e foi classificado como médio.

Em 2007, a base foi a capacidade de gestão, e considerou as Capitais Regionais aquelas que “se relacionam com o estrato superior da rede urbana. Com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles”, os Centros Sub-Regionais eram aqueles “com atividades de gestão menos complexas, predominantemente entre os níveis 4 e 5 da gestão territorial” (IBGE, 2008, p 11). Cataguases permaneceu classificada enquanto Centro Sub-Regional (B), porém, sua área de influência ampliou e passou a configurar-se com as seguintes cidades: Astolfo Dutra (MG), Dona Eusébia (MG), Itamarati de Minas (MG), Santana de Cataguases (MG), S. Sebastião da Vargem Alegre (MG), Leopoldina (MG), Argirita (MG) e Recreio (MG). O estudo de 2018 baseou-se em uma metodologia semelhante à de 2007.

Com a base de 2018 foi possível visualizar, em mapa interativo, as centralidades e os deslocamentos da população em diversas áreas. O Quadro 4 apresenta alguns desses deslocamentos em relação a Cataguases.

Quadro 4 - Deslocamentos a partir dos estudos das Regiões de Influência das Cidades (REGIC/2018).

Tema	Origem do deslocamento	Destino do Deslocamento
Deslocamento para compra de vestuários e calçados (2018)	Astolfo Dutra, Dona Eusébia, Itamarati de Minas, Mirai, Santana de Cataguases	Cataguases
	Cataguases	Juiz de Fora
Deslocamento para compra de móveis e eletroeletrônicos (2018)	Astolfo Dutra, Dona Eusébia, Itamarati de Minas, Mirai, Santana de Cataguases	Cataguases
	Cataguases	Juiz de Fora
Deslocamento para cursos superiores (2018)	Astolfo Dutra, Dona Eusébia, Itamarati de Minas, Santana de Cataguases	Cataguases
	Cataguases	Juiz de Fora
Deslocamento para serviços de saúde de baixa e média complexidade (2018)	Astolfo Dutra, Dona Eusébia, Itamarati de Minas, Santana de Cataguases	Cataguases
	Cataguases	Juiz de Fora e Muriaé
Deslocamento para serviços de saúde de alta complexidade (2018)	Cataguases	Juiz de Fora e Muriaé
Deslocamento para atividades esportivas	Astolfo Dutra, Dona Eusébia, Itamarati de Minas, Mirai, Santana de Cataguases	Cataguases
	Cataguases	Juiz de Fora
Deslocamento para aeroportos	Cataguases	Juiz de Fora e Rio de Janeiro

Fonte: IBGE/REGIC (2018).

Nota-se que em todas as áreas o município manteve uma relação de dependência com Juiz de Fora (Capital Regional) e também uma área de influência praticamente invariável. No quesito saúde, quando relacionado a serviços de baixa e média complexidade a sua região de influência se mantém e apresenta uma relação de dependência com Juiz de Fora e Muriaé. Essa relação se estende aos serviços de saúde de alta complexidade.

Em 2017, o IBGE atualizou o quadro regional anterior (Mesorregiões e Microrregiões Geográficas), produzido na década de 1980. As classificações passaram a ser definidas pelas Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias. Na

Região Geográfica Intermediária, que corresponde a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas, o município integra a Região Geográfica Intermediária de Juiz de Fora²¹. Em relação à Região Geográfica Imediata, Cataguases encontra-se na Região Geográfica Imediata de Cataguases. Nessa rede urbana, Cataguases configura-se como o principal centro urbano para a satisfação das necessidades imediatas da população, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros (IBGE, 2017). O Quadro 5 apresenta os municípios que compõem as duas escalas de rede urbana.

Quadro 5 - Quadro da composição da Região Geográfica Intermediária de Juiz de Fora e Região Geográfica Imediata de Cataguases (MG).

Região Geográfica Intermediária	Região Geográfica Imediata	Número de municípios por Região Geográfica
Juiz de Fora	Juiz de Fora	29
	Manhuaçu	24
	Ubá	17
	Ponte Nova	19
	Muriaé	12
	Cataguases	10 (Cataguases; Astolfo Dutra; Argirita; Dona Euzébia; Itamarati de Minas; Laranjal; Leopoldina; Palma; Recreio; Santana de Cataguases)
	Viçosa	12
	Carangola	9
	São João Nepomuceno-Bicas	9
	Além Paraíba	5

Fonte: IBGE, 2017.

O Censo 2022 apresentou um quadro populacional abaixo do esperado em Cataguases. O município que tinha uma estimativa para 2021 de 75.942 habitantes, atingiu em 2022 uma população de 66.261 habitantes, o que representou uma queda

²¹ Juiz de Fora é a quarta maior centralidade do estado, e sua rede urbana está vinculada a centros metropolitanos como Belo Horizonte e Rio de Janeiro.

de aproximadamente 5% da sua população se comparado ao Censo de 2010. Ao analisar a Região Geográfica Intermediária de Juiz de Fora (Tabela 5), a partir dos municípios das Regiões Geográficas Imediatas, observa-se que em todos a população em 2022 ficou abaixo das estimativas. Juiz de Fora manteve a taxa de crescimento anual próxima ao estado de Minas Gerais, e Cataguases e Além Paraíba apresentaram redução populacional em comparação ao último Censo (2010).

Tabela 5 – Quadro comparativo da população brasileira, mineira e dos municípios da Região Geográfica Intermediária de Juiz de Fora – Censo 2010, Estimativa do IBGE para 2021 e Censo 2022.

Município	Censo 2010	Estimativa 2021	Censo 2022
Brasil	190.755.799		203.062.512 (0,52%)
Minas Gerais	19.597.330		20.538.718 (0,39%)
Juiz de Fora	516.247	577.532	540.756 (0,39%)
Manhuaçu	79.574	92.074	91.886 (1,21%)
Ubá	101.519	117.995	103.365 (0,15%)
Ponte Nova	57.390	60.003	57.776 (0,06%)
Muriaé	100.765	109.997	104.108 (0,27%)
Cataguases	69.757	75.942	66.261 (-0,43%)
São João Nepomuceno	25.057	26.530	25.565 (0,17%)
Além Paraíba	34.349	35.438	30.717 (-0,93%)

Fonte: IBGE/ Censo 2010; IBGE 2021; IBGE/Censo 2022.

Ao analisar a Região Imediata de Cataguases (Tabela 6), observa-se que a retração populacional foi uma tendência na região, com exceção de Astolfo Dutra, Recreio e Dona Euzébia²².

²² A pesquisa ocorreu no período de processamento dos dados do Censo 2022, por isso não há dados disponíveis suficientes para que se possa definir os fatores que contribuíram para o decréscimo populacional na região. Acredita-se que a partir dos resultados finais essas questões possam ser melhor compreendidas.

Tabela 6 - Tabela comparativa de população dos municípios da Região Geográfica Intermediária de Juiz de Fora – Censo 2010, Estimativa do IBGE para 2021 e Censo 2022.

Município	Censo 2010	Estimativa 2021	Censo 2022
Cataguases	69.757	75.942	66.261 (-0,43%)
Astolfo Dutra	13.049	14.358	14.138 (0,67%)
Dona Euzébia	6.001	6.664	6.093 (0,13%)
Itamarati de Minas	4.079	4.395	3.690 (-0,83%)
Laranjal	6.465	5.719	5.963 (-0,67%)
Leopoldina	51.130	52.690	51.145 (0,00%)
Palma	6.545	6.606	5.707 (-1,14%)
Recreio	10.299	10.522	11.007 (0,56%)
Santana de Cataguases	3.622	3.909	3.489 (-0,31%)

Fonte: IBGE/ Censo 2010; IBGE 2021; IBGE/Censo 2022.

A redução populacional que se observou em diversos municípios pode gerar impactos significativos na gestão das cidades. Isso se deve ao fato de que no repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o número de habitantes tem um peso significativo. O cálculo é feito a partir das estatísticas populacionais divulgadas anualmente pelo IBGE (Governo de Minas Gerais, 2023). Como visto anteriormente, a projeção populacional em 2021 estava acima do que foi levantado com o censo em 2022, isso significa que as prefeituras estavam arrecadando acima do valor real. Em se tratando de cidades pequenas, o problema se agrava, pois, essas têm seus orçamentos mais dependentes das transferências do fundo em termos proporcionais. Para diminuir os possíveis impactos de uma queda brusca nos repasses do FPM, foi sancionada a Lei Complementar 198/23, que prevê uma transição de dez anos para que os municípios se adequem aos índices de distribuição do fundo.

Diante desses desafios, se antes, as ações intermunicipais de associativismo, consórcio e outros meios de cooperação se apresentavam como uma saída para os pequenos municípios que enfrentam reduzida capacidade administrativa, gerencial e financeira, com o cenário atual, essas medidas podem ser ainda mais vantajosas. Para Henrichs e Moyano (2016) ações de cooperação intermunicipais, como o caso dos consórcios, trazem inovações para a gestão, pois permitem a execução de serviços e políticas públicas com maior eficiência, agilidade, transparência, bem como racionalizam e otimizam o uso dos recursos públicos.

Sobre esse assunto, foram levantados os convênios intermunicipais de que o município participa (Quadro 6).

Quadro 6 - Convênios intermunicipais em que Cataguases-MG integra.

Consórcio e Associações	Descrição dos serviços
CIMPAR – Consórcio Multifinalitário do Vale do Paraibuna	Castração animal; Serviço de Inspeção Municipal (SIM)
AMPAR – Associação dos Municípios da Macro Região do Vale do Paraibuna	Assessoria jurídica; Capacitação; Castração animal; Conservação e ampliação de estradas vicinais; Consultoria ambiental; Engenharia; Projeto asfalto; Topografia; UniAMPAR;
CISUM – Consórcio Intermunicipal de Saúde União da Mata	Gestão associada de serviços públicos de saúde; Assessoria em sistemas municipais de saúde; Assessoria na realização de parcerias para obtenção de recursos; compras conjuntas; etc.
CISAB - Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais	Apoio administrativa (capacitação técnica, assessoria administrativa, realização de concursos, licitações, etc.); Laboratório regional para controle de qualidade da água; Serviços de engenharia; Escola de Saneamento; etc.
CIRSU-ZM - Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos da Zona da Mata	Destinação final dos resíduos sólidos urbanos sendo uma solução conjunta e alternativa à implantação de aterros sanitários individuais em cada município.
CISDESTE - Consórcio Intermunicipal De Saúde Para Gerenciamento Da Rede De Urgência E Emergência Da Macro Sudeste	Atendimento regionalizado de Urgência e Emergência.
Consórcio Intermunicipal para Proteção e Recuperação Ambiental do Rio Pomba	Não encontrado.

Fonte: Prefeitura de Cataguases.

Observa-se que em sua maioria trata-se de convênios na área da saúde e do meio ambiente. Quanto à saúde, como visto anteriormente, o município apresenta uma certa dependência de outros municípios para a realização de procedimentos de média e alta complexidade. A participação em consórcios como esses auxiliam na mobilidade dos pacientes, na expansão do acesso a outras especialidades e à infraestrutura adequada, bem como, no atendimento da sua região imediata. Já com

relação ao meio ambiente, por se tratar, muitas vezes, de questões que extrapolam o território administrativo, medidas intermunicipais contribuem na capacitação técnica da gestão local e em soluções técnicas conjuntas, como em caso de aterro sanitário, controle de qualidade das águas, problemas relacionados a enchentes e inundações, castração animal, dentre outros.

Os Arranjos Produtivos Locais (APL) também têm tido papel importante no fortalecimento da economia regional. De acordo com Nascimento, Bueno e Domingues (2022), a definição mais comum para os APLs é apresentada como:

[...] aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, com foco em um conjunto específico de atividade econômica, que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente, envolvem a participação e a interação de empresas, que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros, e suas variadas formas de representação e associação. Incluem, também, diversas outras instituições públicas e privadas voltadas para formação e capacitação de recursos humanos (como escolas técnicas e universidades), pesquisa, desenvolvimento e engenharia, política, promoção e financiamento (*apud* Lastres; Cassiolato, 2003, p. 27).

Ainda de acordo com os autores, o histórico de privatização e a desregulamentação no final dos anos 1990, no Brasil, foram fatores que prejudicaram as habilidades inovadoras das empresas. Os APLs apresentaram como importantes mecanismos de controle e apoio para as aglomerações de atividades econômicas, sociais e de identidade que são favoráveis ao crescimento local.

Através de pesquisa na Secretaria de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais, foi possível identificar que Cataguases está inserido em três APLs, discriminados no Quadro 7.

Quadro 7 - APLs em que Cataguases/MG integra.

Nome	Setor	Data de Reconhecimento	Situação	Municípios
APL Mudas Dona Euzébia	Mudas	24/08/2022	Em estruturação	Astolfo Dutra, Cataguases, Dona Euzébia, Guidoal, Itamarati de Minas, Piraúba e Santo Antônio do Amparo
APL Vestuário de São João Nepomuceno	Vestuário	12/12/2018	Em consolidação	Astolfo Dutra, Cataguases, Descoberto, Guarará, Leopoldina, Maripá de Minas, Rio Novo, Rochedo de Minas, Rodeiro, São João Nepomuceno e Ubá.
APL Audiovisual da Zona da Mata	Economia Criativa	03/11/2022	Consolidado	Cataguases, Juiz de Fora, Muriaé e Ubá

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da SEDE/MG (2023).

Destaca-se aqui o APL Audiovisual da Zona da Mata, criado a partir de iniciativas implantadas em Cataguases, sendo o Polo Audiovisual da Zona da Mata a principal delas. O Polo, sob o legado de Humberto Mauro²³, foi criado em 2002, com o objetivo de promover produções audiovisuais, formação técnica, festivais, eventos e ações estratégicas para consolidação do setor audiovisual como vetor de desenvolvimento na Região. Em 2014, a organização se qualificou com a criação da Agência de Desenvolvimento do Polo Audiovisual da Zona da Mata de Minas Gerais - APOLO. A organização atua por meio da captação de recursos em âmbito nacional, com editais promovidos no âmbito do Governo Federal e Estadual, e iniciativas para criação de políticas voltadas para a produção audiovisual. (Piva, 2017).

As ações foram viabilizadas também pela estreita relação entre o setor criativo e os agentes empresariais do comércio e indústria na cidade. A principal mantenedora do Polo é a Fundação Cultural Ormeo Junqueira Botelho, que pertence à Energisa,

²³ Humberto Mauro foi um importante cineasta brasileiro. Nasceu em Volta Grande em 1897 e mudou-se para Cataguases entre 1909 e 1910 com sua família, onde iniciou sua carreira no cinema.

empresa de energia elétrica com sede em Cataguases. A empresa participou do patrocínio de um edital de investimento regional em parceria com a Agência Nacional do Cinema (ANCINE) (Carvalho, 2021, p.372). Essas ações têm movimentado a economia local, por meio da produção audiovisual. De acordo com Carvalho (2021, p. 373):

A parceria com o Sebrae torna possível dimensionar os números do impacto econômico do setor no município, estimados em R\$ 62 milhões no período 2016-2020. O investimento foi de R\$ 30 milhões para fomento e produção de 15 longa metragens, formação e qualificação profissional de 400 pessoas que resultaram na criação de 600 postos de trabalho, 22 pequenas e médias empresas e dezenas de microempreendedores individuais. Por conta desses resultados, o Polo Audiovisual foi reconhecido, em 2012, como APL, Arranjo Produtivo Local Intensivo em Cultura, pelo Ministério da Indústria e Comércio em parceria com SEBRAE e o Ministério da Cultura.

Em setembro de 2022 iniciou o curso de graduação de Tecnologia em Cinema e Animação, resultado da parceria entre a Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG e a APOLO. Em julho de 2023 foi anunciada a Escola SENAI de Audiovisual, no município. Tais realizações confirmam a intenção de formação de mão de obra capacitada como apoio à realização das produções audiovisuais e fomento na economia local.

3.2. Legislação Urbana

Como visto anteriormente, Cataguases possuía, desde a sua fundação, parâmetros urbanísticos definidos por meio das regras de ocupação estabelecidas por Marlière. Entretanto, a partir dos anos 1940, observou-se um processo de expansão, com pouca preocupação com o ordenamento e a qualidade urbana (Alonso, 2022). O período posterior, entre 1970 e 1990 foi marcado pelo surgimento de loteamentos irregulares, com o objetivo de obter o maior aproveitamento das glebas, desconsiderando as áreas institucionais, espaços públicos e, muitas vezes, a própria infraestrutura básica, como pavimentação, iluminação, rede de água e esgoto.

Em resposta a esse crescimento desordenado, o poder público municipal criou algumas normativas em um esforço de conter os loteamentos precários que se multiplicavam na cidade. O Quadro 8 apresenta essas normativas e detalha seu conteúdo.

Quadro 8 - Leis que abrangem o parcelamento do solo urbano em Cataguases de 1950 a 1980.

Normativa	Descrição	Situação
Lei nº 146/1953	Os loteamentos devem ter suas plantas aprovadas previamente pela Prefeitura; os proprietários dos loteamentos devem arcar com 50% das despesas de instalação de água, esgotamento sanitário, águas pluviais e financiar e adiantar os restantes 50% à Prefeitura; as obras devem ser feitas mediante concorrência pública; as dimensões mínimas dos lotes devem ser de 10 metros de frente por 20 metros de fundos, as ruas com 8 metros de largura e os passeios com 2 metros de largura; as ruas devem ser providas de água e esgotos;	Aprovado
Portaria nº 35/1955	Essa lei acrescenta e detalha alguns aspectos da Lei 146/1953. Todas as ruas devem ser niveladas e colocados meios-fios, para a fiscalização por parte da prefeitura; o orçamento para a instalação de infraestrutura (redes de água potável, águas pluviais e esgotamento sanitário) é feito pela prefeitura e recolhido o valor do proprietário para a execução de tais serviços; a expedição de alvarás de construção são liberados apenas após a execução dos serviços de infraestrutura; a construção sem alvará pode acarretar a interdição da obra pelo Posto de Higiene ou pela Prefeitura Municipal. Esta norma prevê a ação de fiscalização dos loteamentos.	Aprovado
Lei nº 234/1956	Regulamenta a expedição de alvarás para construção de edifício nos loteamentos futuros e existentes. Essa legislação ratifica e proíbe a construção nos loteamentos sem que estejam providos de água potável e esgotamento sanitário.	Aprovado
Plano Diretor Urbanístico 1968	O Plano previa um zoneamento com “Área de Habitação Social”, “Área Residencial” e “Área para expansão das Indústrias”. Previa-se também projetos urbanos e de infraestrutura, como a criação de um novo cemitério, viaduto, parque urbano, galerias pluviais, dentre outros.	Aprovado*
Projeto de Lei/1978	O Projeto de Lei propõe parâmetros urbanísticos mais detalhados como, por exemplo, largura de vias, lotes e quadras, declividades, áreas para uso institucional e recreativo; as exigências para apresentação de desenhos e projetos na prefeitura e o detalhamento dos trâmites para sua aprovação.	Não aprovado

*Apesar de ter sido aprovado, o Plano não foi implementado.

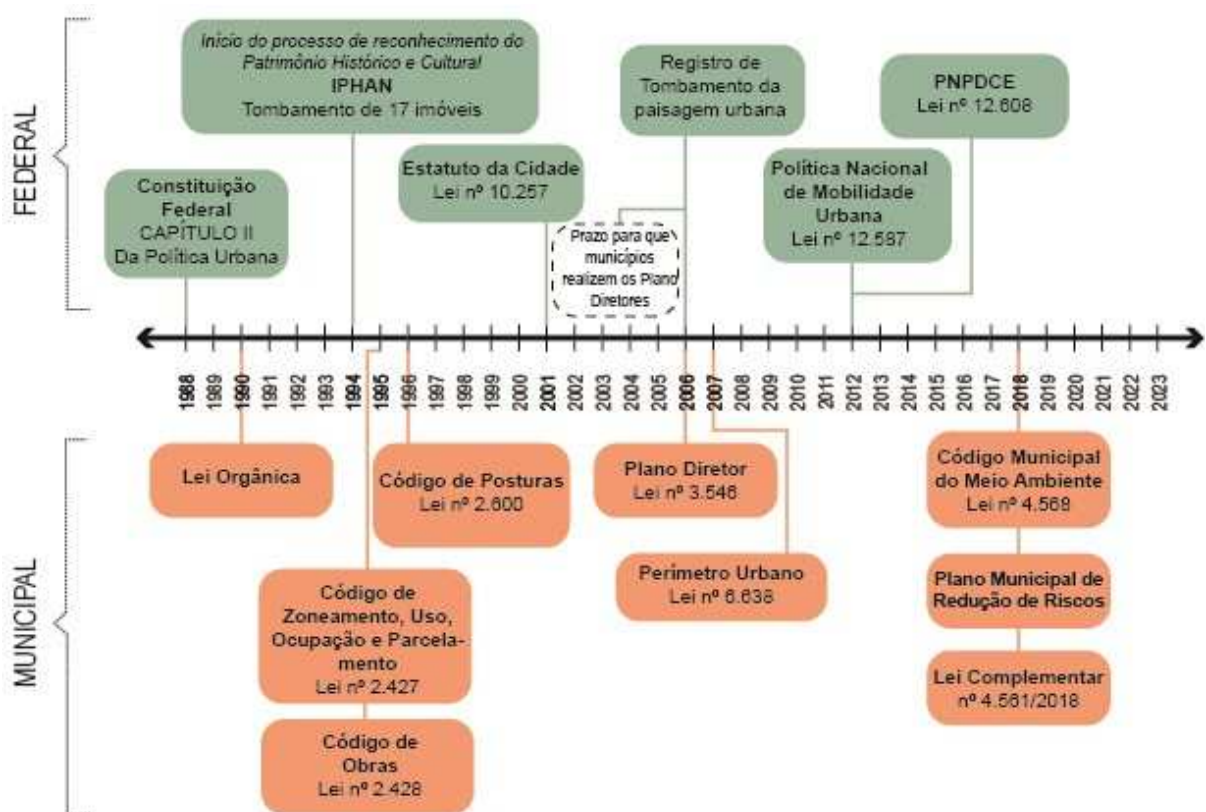
Fonte: Alonso, 2022, p. 207-208.

Apesar do Projeto de Lei de 1978 não ter sido aprovado, em dezembro de 1979 foi aprovada a Lei nº 6.766, primeira lei federal sobre o parcelamento do solo para fins urbanos. Entretanto, a existência da lei influenciou pouco no modelo de expansão urbana da cidade que, como visto anteriormente, manteve a produção de novos loteamentos sem observância das condições mínimas de infraestrutura. Além disso, a Lei n. 6766/79 é menos detalhada do que o Projeto de Lei de 1978, uma vez que não propõe parâmetros urbanísticos relativos às características geométricas dos loteamentos, como largura mínima de vias, lotes e quadras, e declividades máximas, tal como constava no referido projeto de lei.

A década de 1990 representou um salto quantitativo em relação ao ordenamento territorial municipal local. Nesse período, foram elaboradas: Lei

Orgânica (1990); Zoneamento, Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 2.427/1995); Código de Obras (Lei nº 2.428/1995); e Código de Posturas (Lei nº 2.600/1996). Em paralelo, ocorreu também o processo de reconhecimento do patrimônio histórico e cultural da cidade que culminou, em 1994, no tombamento de alguns edifícios isolados e da paisagem urbana, com a delimitação de um perímetro de proteção correspondente ao centro histórico²⁴. A Figura 10 apresenta a cronologia das leis urbanísticas elaboradas no município em paralelo às leis em âmbito Federal e Estadual.

Figura 10 - Cronologia das leis urbanísticas nas esferas federal, estadual e municipal, de 1988 a 2023.



Fonte: Elaboração da autora (2023).

Embora estivesse previsto na CF/88 a obrigatoriedade do Plano Diretor, em Cataguases a lei (Lei 3.546/2006) foi aprovada apenas em 2006. O Plano Diretor

²⁴ O tombamento é inserido em meio às leis urbanísticas, por compreender que o processo se conforma, também, como um instrumento de ordenamento urbanístico, ao limitar e definir alguns parâmetros de ocupação no perímetro urbano de proteção.

previa a revisão das leis complementares, mas, como será detalhado à frente, essas revisões não ocorreram, permanecendo a vigência de algumas leis anteriores.

3.2.1. Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 2.427/1995)

A Lei nº 2.427 - Código de Zoneamento, Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano (ZPOUS) foi aprovada em 23 de fevereiro de 1995, e estabeleceu o zoneamento, as regras de parcelamento e os parâmetros de uso e ocupação do solo urbano da cidade. A lei foi elaborada pelo Departamento de Engenharia da Prefeitura de Cataguases, com a participação da Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Cataguases (ASSEA) (Lins, 2012).

A ZPOUS inicia afirmando que o modelo proposto para o uso e ocupação do solo foi “baseada em estudos do processo de ocupação, da situação atual e dos diferentes interesses presentes na estrutura do poder local” (CATAGUASES, 1995). Ainda na introdução, a lei mantém o perímetro urbano de 1985, visto o número de lotes vazios e a baixa densidade de ocupação apresentada na época. A norma destaca ainda, sobre o perímetro urbano, que o Executivo deve “preparar novas áreas de expansão, preferencialmente no sentido Aracati, pela presença de áreas planas mais apropriadas para programas habitacionais sociais e industriais”²⁵ (CATAGUASES, 1995).

Sobre o zoneamento, tal lei reforça que o objetivo foi incorporar as tendências de ocupação identificadas na época. O Quadro 9 apresenta os usos identificados naquele período e as zonas propostas para a área urbana (Figura 11).

Quadro 9 – Quadro comparativo entre as zonas identificadas da cidade e a proposta de zoneamento definida na lei.

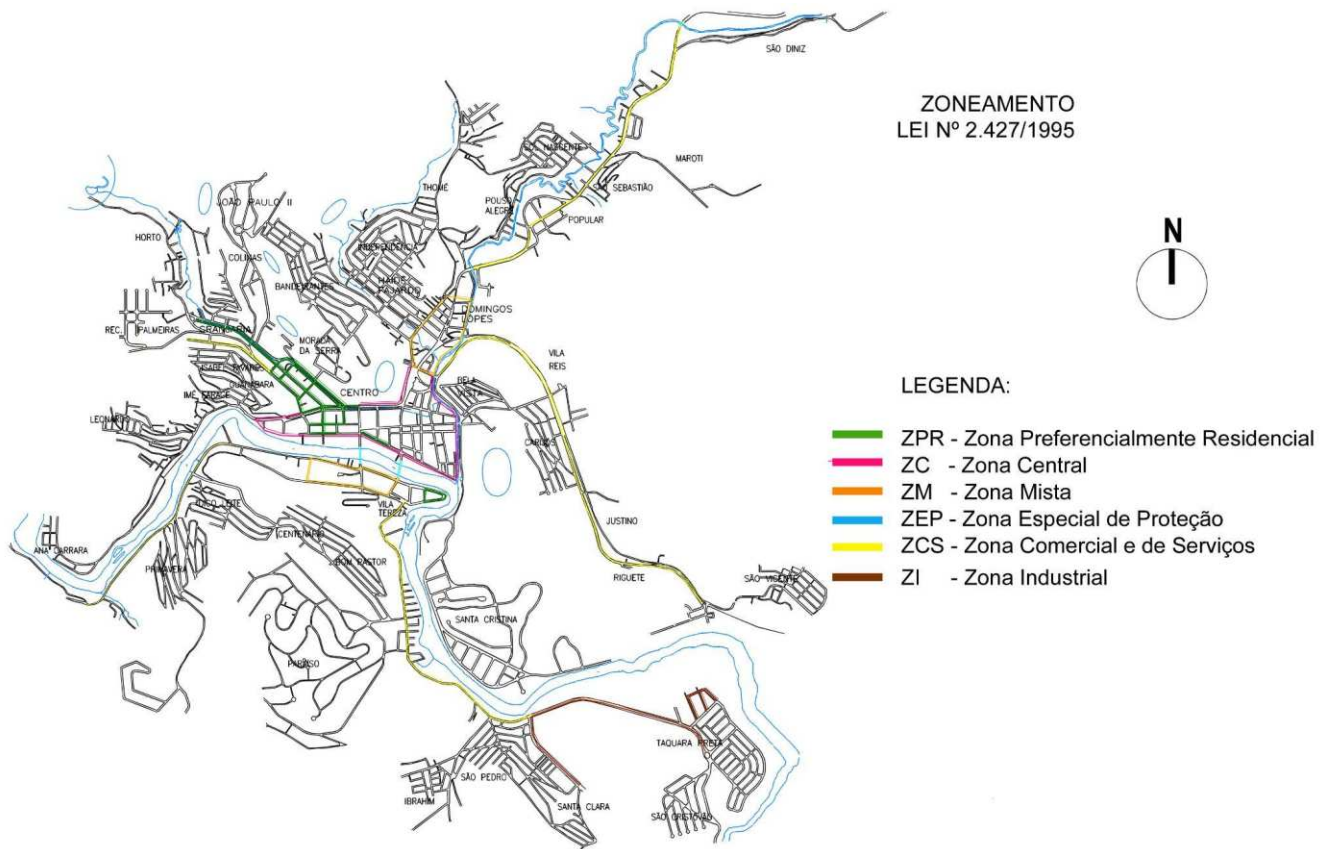
Zonas identificadas	Zonas propostas (Art. 5º)
<ul style="list-style-type: none"> - Área central - Áreas residenciais - Áreas comerciais e de serviços já consolidados ou em processo de consolidação - Áreas industriais - Áreas de uso misto - Áreas especiais de proteção 	<ul style="list-style-type: none"> I – Zona Central (ZC) II – Zonas Mistas (ZM) III – Zonas de Uso Predominantemente Comercial e de Serviços (ZCS) IV – Zonas de Uso Industrial (ZI) V – Zonas de Uso Residencial (ZR) VI – Zonas de Uso Preferencialmente Residencial (ZPR) VII – Zonas Especiais de Proteção (ZEP)

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Lei nº2.427/1995 (2023).

²⁵ Distrito de Cataguases, situado a Sudeste da sede.

Em muitos casos, a Lei determinou a mesma zona para bairros e vias com características sociais, ambientais e físicas muito diferentes. Isso acarretou em uma padronização dos parâmetros que foram aplicados, desconsiderando as potencialidades e limitações de cada local (Figura 11). O Quadro 10 apresenta os parâmetros definidos para cada zona.

Figura 11 – Mapa de Zoneamento da Lei nº 2.427/95 (ZPUOS).



Fonte: CATAGUASES, 1995.

Quadro 10 – Parâmetros Urbanísticos aplicados a cada zona, segundo a Lei nº 2.427/95 (ZPUOS).

Zonas	Nº de pavimentos	Afastamento frontal (m)	Testada mínima(m)	Taxa de ocupação máx. (%)
ZC	1 a 4	2,00	-	80
	5 a 6	2,00	10,00	70
ZM	1 a 4	2,00	-	75
ZR	1 a 4	2,00	-	75
	5 a 6	3,00	12,00	65
ZPR-1	1 a 4	3,00	-	75
	5 a 6	4,00	15,00	60
ZPR-2	1 a 4	3,00	-	75
	5 a 6	4,00	12,00	60
ZPR-3	1 a 4	2,00	-	75
ZEP- 2 e 3	1 a 4	1,50	-	75
ZCS	1 a 6	3,00	-	80
ZI	Até 2	5,00	12,00	70

Fonte: Cataguases, 1995, p.16.

Em 2017, foi incluído na Lei o artigo 44-A (Lei 4.415/17), que permitiu uma verticalização acima do limite estabelecido pela ZPUOS, até então de 6 pavimentos. Esse artigo inaugura uma espécie de Coeficiente de Aproveitamento (C.A), ao relacionar a área máxima construída com o tamanho do lote, como pode ser observado na íntegra da Lei:

- Art. 44-A. Fica permitida a construção de mais de 6 (seis) pavimentos atendendo aos seguintes critérios:
- I. Área total construída de no máximo 2 vezes a área do terreno;
 - II. Taxa de ocupação máxima de 35% e taxa de permeabilidade superior a 40%;
 - III. Afastamento de no mínimo 4,00m de todas as divisas;
 - IV. A altura máxima da construção não deverá ultrapassar a conformação montanhosa mais próxima à região de implantação. Não é permitida a construção em terrenos pertencentes a loteamentos oriundos de glebas com declividade superior a 30%.
 - V. A altura da edificação será no máximo 2 vezes a largura da via pública mais 2 vezes a distância do afastamento;
 - VI. Apresentar EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança) para a construção que será avaliada e aprovada pela Secretaria de Obras e de Desenvolvimento Econômico e Gestão Institucional; Dentro deste estudo poderá ser solicitado ao empreendedor sanar os impactos causados pelo empreendimento sem gerar ônus para a Prefeitura;
 - VII. Apresentar todos os projetos para a execução da obra com seus respectivos responsáveis técnicos junto ao CREA ou CAU;
 - VIII. A construção, além de aprovada pelo Município, deverá estar também aprovada pelo Corpo de Bombeiros, Concessionária de água, esgoto, energia e órgãos ambientais;
 - IX. As vagas de garagem, aberturas de iluminação e ventilação devem atender a legislação existente;
 - X. A área delimitada pela poligonal de tombamento não será modificada.

O referido artigo, apresenta ainda, características singulares e parâmetros que divergem daqueles existentes na Lei, como o afastamento em todas as divisas, taxa de ocupação de 35% (muito abaixo da menor taxa praticada, que era de 60%) e limitação de altura de acordo com a largura da via e afastamento. Não ficou claro na alteração da Lei em quais zonas os novos parâmetros podem ser aplicados. Aparentemente, tal alteração trata-se de uma adaptação da lei para atender uma demanda específica do mercado imobiliário.

Alonso (2022) demonstrou, em sua pesquisa, como o crescimento urbano de Cataguases se deu a partir de um processo de segregação socioespacial, e, em muitos momentos, respaldados pelas próprias leis. Observa-se, assim, a manutenção dessa diferenciação do espaço urbano. Enquanto a área central, ocupada majoritariamente por residências da elite social e política, foi classificada como ZPR, que proíbe todas as atividades industriais, as habitações de interesse social são direcionadas para as áreas de expansão da cidade, próximas às indústrias.

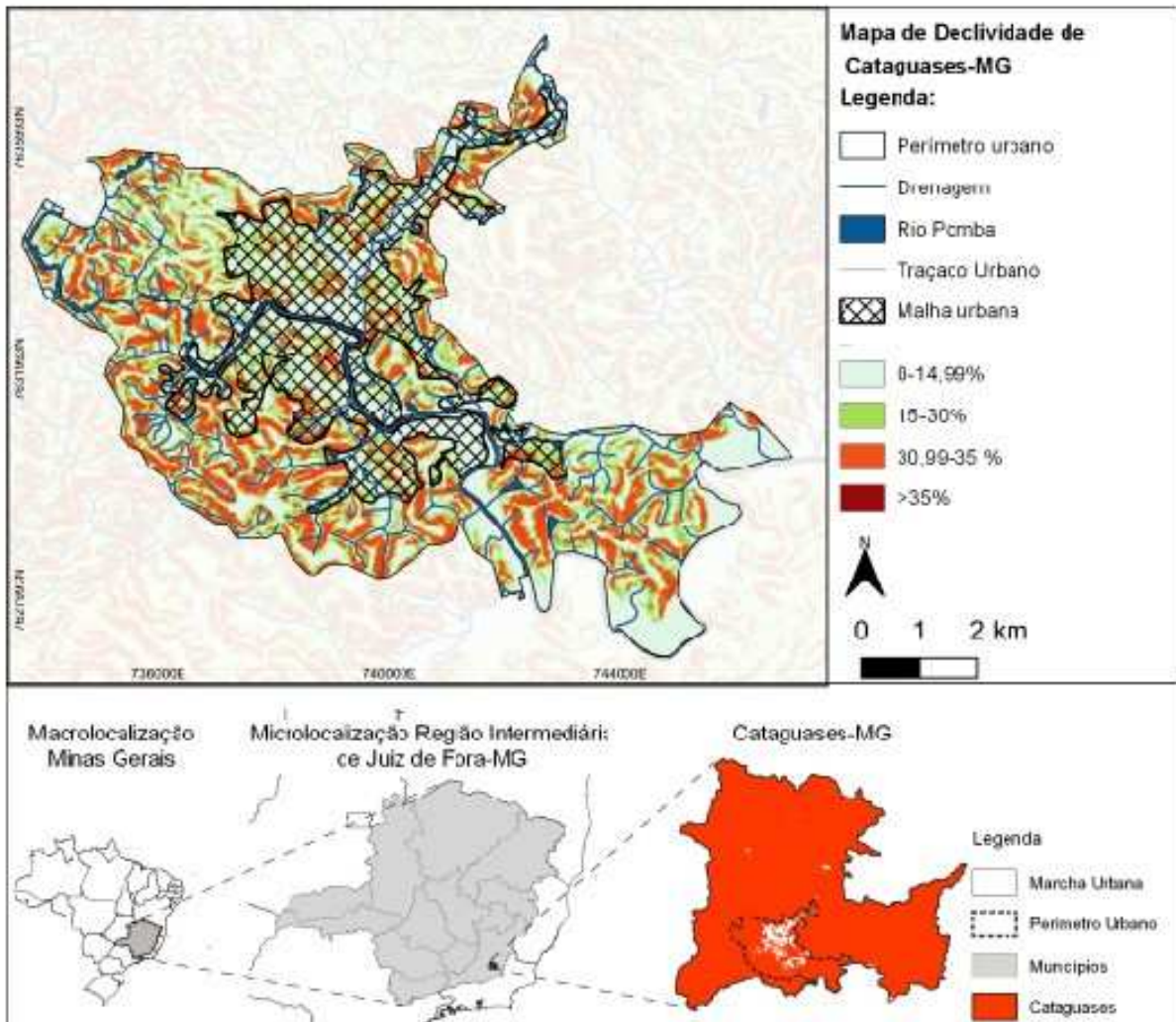
Esse fator se agrava ao analisar os parâmetros de parcelamento do solo definidos pela referida lei. Nele, o tamanho dos lotes está relacionado com a declividade da gleba a ser parcelada. Tal lógica, ao ser aplicada em um perímetro urbano com características topográficas acidentadas, como o de Cataguases, inviabiliza a produção de lotes populares, conseqüentemente, mais acessíveis à população de baixa renda. Essa questão pode ser melhor observada ao se comparar o Quadro 11, que apresenta os parâmetros trazidos pela Lei e o mapa de declividade da área urbana de Cataguases (Figura 12).

Quadro 11 – Parâmetros Urbanísticos de Parcelamento e Ocupação da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (1995).

Declividade natural (%)	Área mínima (m²)	Testada mínima (m)	Afastamento frontal (m)	Taxa de ocupação máxima (%)	Taxa de permeabilização mínima (%)
Até 14,99	200,00	8,00	2,00	70	20
15 a 21,99	360,00	12,00	3,00	60	25
22 a 29,99	480,00	15,00	4,00	50	30
30 a 35	800,00	20,00	5,00	40	40

Fonte: CATAGUASES, 1995, p.17.

Figura 12 – Mapa de declividade e traçado urbano de Cataguases-MG.



Fonte: Elaborado pela autora (2023)

É possível observar no mapa que as áreas abaixo de 15% de declividade são aquelas que, em sua maioria, encontram-se ocupadas, como o centro da cidade e o distrito industrial, ou são áreas de preservação e ocupação restrita, como as Áreas de Preservação Permanente (APPs), ao longo dos cursos d'água, áreas inundáveis e topos de morro.

3.2.2. Tombamento Federal

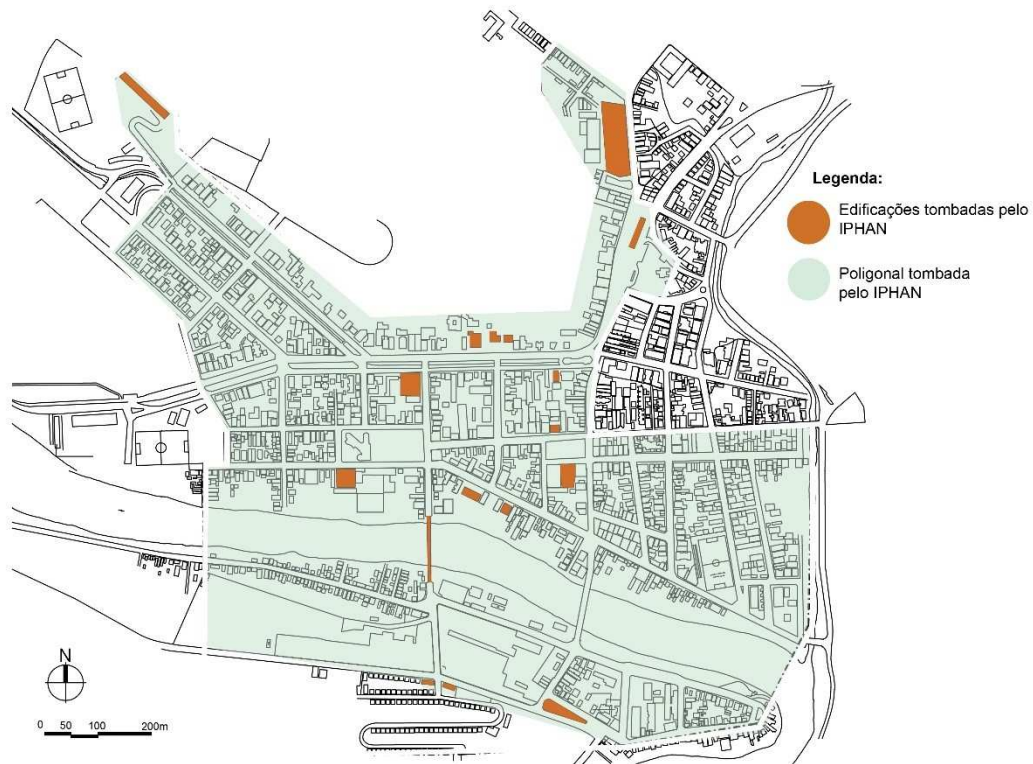
O tombamento de Cataguases implicou na aplicação de parâmetros específicos de ocupação e intervenção no espaço urbano. Por isso, considerou-se pertinente abordar, de maneira resumida, o processo de tombamento e a dinâmica legal da gestão do perímetro urbano.

O processo de tombamento teve início em 1994. Na época, a Prefeitura Municipal enviou uma correspondência ao Conselho Consultivo do IPHAN demonstrando interesse pela proteção dos bens imóveis, com o seguinte texto:

Apesar dos instrumentos legais existentes e da nossa disposição em coibir o crescimento desordenado da cidade, os resultados alcançados têm sido insignificantes. Conhecendo as características arquitetônicas da cidade e reconhecendo nossa incapacidade em evitar sua descaracterização, vimos por meio desta expressar nossa concordância e desejo de que seja realizado o Processo de Preservação do Tombamento da cidade de Cataguases. (Cataguases, 1994 *apud* Lins, 2012, p.59).

Diante da solicitação, o IPHAN encaminhou à Diretoria nacional do órgão a proposta de tombamento do Centro Histórico de Cataguases, juntamente com a proposta de tombamento do conjunto da Lagoa da Pampulha. De acordo com a proposta, foi solicitada a elaboração de estudos para viabilizar o tombamento. Como resultado desse estudo, foram tombados 16 edifícios individualmente e delimitado um perímetro de tombamento (Figura 13), que correspondeu ao centro histórico²⁶.

Figura 13 - Mapa com a delimitação do perímetro urbano tombado e as edificações tombadas individualmente.



Fonte: Elaborado pela autora (2023) sobre base do Plano Diretor Participativo (2006).

²⁶ Cataguases foi tombado pelo IPHAN a partir do Processo: 1342-T-94, aberto em 17 de maio de 1994. Em abril de 2001, a Assessoria Jurídica do IPHAN elaborou parecer para fins de homologação do tombamento. A inscrição nos livros do tomo do Conjunto Histórico ocorreu em 2003.

De acordo com Lins (2012, p. 42), o IPHAN propôs um tombamento inovador, baseado na Área de Interesse Cultural. Nesse caso, o perímetro do centro histórico de Cataguases não estaria sob o controle rígido que vigora em outras cidades históricas. Desta forma, haveria um compartilhamento de responsabilidade e gerência dessa área entre a Prefeitura e o IPHAN, diferentemente dos bens tombados individualmente, que seguiriam o padrão.

No entanto, observa-se que essa gestão compartilhada não ocorreu como foi previsto. Ao longo dos anos, adotou-se a prática que vigora nos demais conjuntos tombados nacionais, ou seja, o controle do IPHAN sobre todas as alterações (demolição, construção ou reformas) que interfiram na volumetria das edificações e que estejam inseridas no perímetro tombado (Lins, 2012, p.43). Assim, os parâmetros de avaliação de intervenção nesse espaço construído são, em sua maioria, determinados pelo IPHAN. Isso ocorre porque os projetos de construção, reforma e ampliação que dão entrada na Prefeitura para licenciamento, são enviados para o IPHAN.

A ausência de diretrizes pré-estabelecidas gera conflitos com diferentes agentes sociais. Esse fato foi observado em entrevista com um agente ligado ao mercado imobiliário. Para o entrevistado AG_PI_E01, ligado ao setor imobiliário, o IPHAN possui um papel autoritário, que prejudica o desenvolvimento da cidade. Já para o AG_E_E01, ligado ao Poder Executivo, a ausência de um escritório do IPHAN no município dificulta a compreensão, tanto das propostas de intervenção quanto do posicionamento do IPHAN diante delas. O AG_E_E01 acrescenta que a presença do técnico do IPHAN, pelo menos de 15 em 15 dias, poderia agilizar os processos de análise dos projetos, que podem variar de algumas semanas a alguns meses, uma das maiores reclamações.

Durante as entrevistas, foi possível observar também o desejo de que as regras estabelecidas pelo IPHAN fossem mais claras e que “conversassem” (sic) com as normas existentes (Código de Obras e ZPOUS). Entretanto, Lins (2012) apontou que, apesar de os processos de tombamento e elaboração do ZPOUS terem sido concomitantes, obtiveram resultados desconexos. O autor demonstrou em seu estudo que os parâmetros adotados pelo ZPOUS na Zona Central (onde se discutia proteger) geram um potencial construtivo muito superior ao quadro construído da época e uma consequente valorização.

Essa valorização do terreno gera uma proporcional e imediata desvalorização do imóvel nele construído, na medida em que este não aproveite a potencialidade permitida pela Lei. A possibilidade de alteração da área construída é salutar para a cidade, indicando dinamismo econômico e social, mas normalmente, para duplicar uma área construída, é necessário substituir a estrutura do imóvel existente, o que implica na demolição sumária da edificação preexistente. (Lins, 2012, p.67)

A possibilidade de descaracterização da paisagem tombada com o aval da legislação local pode indicar o papel mais decisivo do IPHAN sobre as regras e os processos de avaliação e aprovação das intervenções propostas. Ao analisar individualmente cada intervenção na área tombada, os parâmetros analisados e aplicados também se tornam específicos a cada caso, como a face de quadra e a taxa de ocupação. Assim, o que pode ou não ser feito nas áreas tombadas, torna-se muito menos previsível do que nas demais áreas, onde os limites são igualmente aplicáveis a todos os casos.

O centro da cidade tem sofrido um visível processo de transformação no uso dos imóveis. Nota-se uma mudança de uso residencial para o uso comercial ou de serviço. Não cabe nesta pesquisa avançar sobre esses aspectos, mas, em meio a outras possibilidades, acredita-se que a inviabilidade de verticalização gerada pela limitação de potencial construtivo pode estar contribuindo para a substituição do uso residencial em uso comercial e de serviço, em busca de maior rentabilidade.

3.2.3. O Plano Diretor Participativo de Cataguases

O papel do Plano Diretor no planejamento das cidades não é recente. Mas, foi a partir da inserção do artigo 182 e 183 da CF/88 e, posteriormente, com a promulgação do EC, em 2001, que a aplicação dos Planos Diretores foi ampliada e seu sentido alterado, vinculando o conceito de função social da cidade e da propriedade ao plano de desenvolvimento urbano municipal (Santos Junior; Montandon, 2011).

O Plano Diretor Participativo de Cataguases (PDP) foi aprovado no final de 2006, no prazo limite estabelecido pelo Art. 50, do Estatuto da Cidade. A elaboração do plano ocorreu em sete meses e foi desenvolvido pela equipe técnica da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por meio de uma parceria com a

Prefeitura, viabilizado pelo programa Monumenta e financiado pela UNESCO/BID (Lins, 2012, p. 83).

O processo de elaboração seguiu os trâmites previstos pela Resolução 25/2005²⁷, com divulgação em diferentes meios de comunicação, realização de audiências públicas, capacitação técnica, dentre outras exigências (Figura 14). Segundo Alonso (2007 *apud* Lins, 2012, f.84), durante o desenvolvimento do plano foram realizadas 12 leituras comunitárias, audiências públicas e reuniões de capacitações comunitárias, somando 37 encontros. O PDP é composto pelo Diagnóstico (Relatórios da Leitura Técnica e Leitura Comunitária), Mapas temáticos e o texto da lei aprovada, acompanhada de dois mapas (Anexos 01 – Macrozoneamento do Distrito Sede e Anexo 02 – Macrozoneamento Rural).

Figura 14 - Imagens de divulgação do Jornal Cataguases (2006)

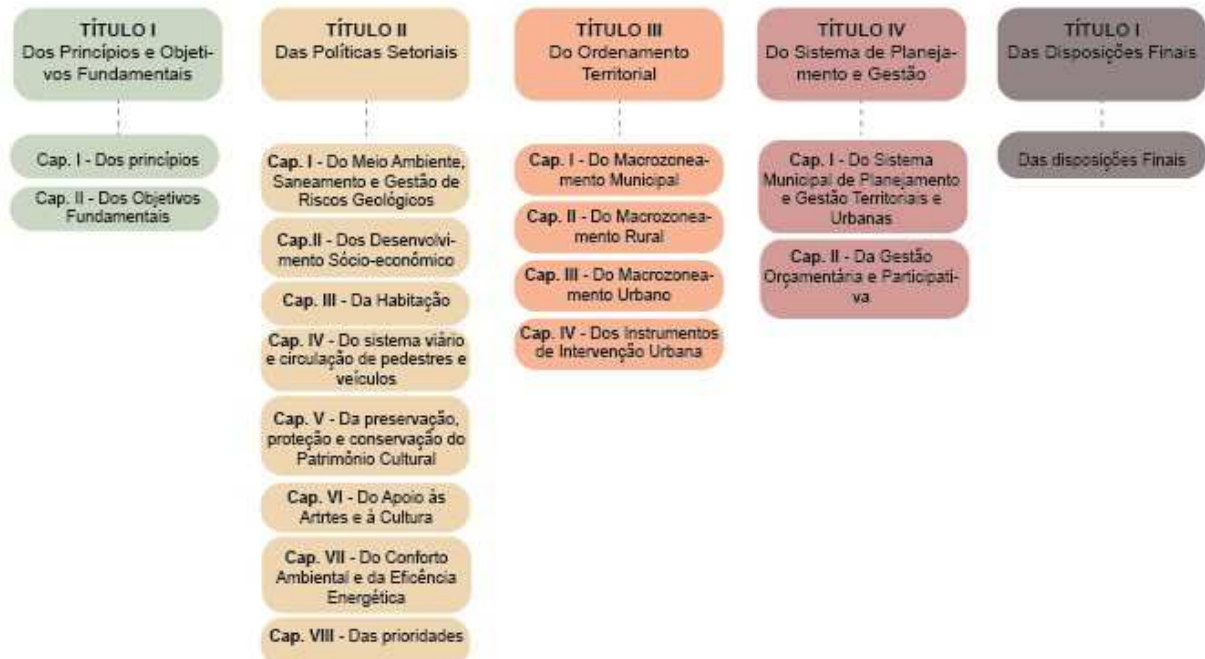


Fonte: Jornal Cataguases, 30 abr. 2006.

A lei estrutura-se em cinco títulos: I - Dos Princípios e Objetivos Fundamentais; II - Das Políticas Setoriais; III - Do Ordenamento Territorial; IV - Do Sistema de Planejamento e Gestão; e V - Das Disposições Finais. A Figura 15 apresenta de maneira esquemática a organização de títulos e capítulos.

²⁷ Resolução elaborada pelo Conselho das Cidades, órgão responsável por emitir as orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade).

Figura 15 – Estrutura do Plano Diretor Participativo de Cataguases.



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Plano Diretor Participativo de Cataguases (Lei nº 3.546/2006)

Os princípios, apresentados no artigo 3º, alinham-se às premissas do EC: Função Social da Cidade, Função Social da Propriedade, Gestão Democrática e Sustentabilidade. A lei define treze objetivos fundamentais da política de desenvolvimento territorial e urbano, contidos no artigo 4º, que possuem características genéricas e não apresentam com clareza as especificidades locais e a vocação do município. Além disso, o Plano Diretor caracteriza-se como um plano de políticas abrangente, por abordar temas como educação, saúde e geração de emprego e renda, que, em muitos aspectos, extrapolam a competência da política urbana.

Ao longo da pesquisa percebeu-se que, apesar de o PDP de Cataguases ter apresentado uma relevância nos discursos²⁸, na prática, tornou-se uma lei secundária e pouco aplicada. Apesar dos avanços trazidos pelo EC, ainda são muitos os desafios para a implementação dos planos diretores e seus instrumentos. Para muitos autores (Santos Junior e Montandon, 2011; Fernandes, 2021; Stephan, 2005), a autoaplicabilidade ainda é um dos principais obstáculos.

²⁸ Baseado nas entrevistas e participação de audiências públicas.

A partir disso, buscou-se identificar o grau de autoaplicabilidade do PDP de Cataguases, adotando a metodologia elaborada por Stephan (2005). Iniciou-se o processo com identificação dos dispositivos – artigos, incisos e parágrafos –, cada item identificado correspondeu a um dispositivo. Estes dispositivos foram analisados separadamente e classificados em dois tipos: autoaplicáveis e não autoaplicáveis. Para Stephan (2006, p.161), um dispositivo é autoaplicável quando ele é autônomo e de aplicabilidade imediata. Para isso, o dispositivo deve apresentar as seguintes características: definir algum tipo de obrigação ou proibição, e expor claramente sua intenção, objetivo (alvo, fim a que se quer atingir) ou ação (processo ou atividade, procedimento) e/ou a forma de aplicação. Por sua vez, os dispositivos não autoaplicáveis são aqueles que não obedecem a definição supracitada e dependem de outras leis para sua aplicação.

Com o objetivo de tornar mais clara a classificação dos dispositivos analisados, adotaram-se também quatro perguntas – onde? (De quais partes da cidade vêm as demandas); como? (De que forma as demandas serão atendidas); quando? (Qual é o prazo estabelecido para atender a cada demanda); por quem? (Quais são os responsáveis pelo atendimento da demanda) - que deveriam ser respondidas para que o dispositivo pudesse ser classificado como autoaplicável.

Como dito anteriormente, o Plano Diretor de Cataguases apresenta em seu conteúdo alguns dispositivos setoriais de políticas mais abrangentes. Para este estudo, optou-se por analisar apenas aqueles que tratam do ordenamento territorial do município (Apêndice B). Assim, o Plano Diretor foi dividido em 401 dispositivos²⁹ e após a análise inicial, foram selecionados 201 dispositivos, considerados de ordenamento territorial, que correspondeu a aproximadamente 50% de todo o plano.

Dos dispositivos selecionados, 59 foram considerados autoaplicáveis (Tabela 7). Dos dispositivos considerados autoaplicáveis, verificou-se que apenas 28 foram aplicados³⁰. Se comparado ao número total de dispositivos do PDP, apenas 14,7% dos dispositivos são autoaplicáveis, sendo contatada a aplicação de aproximadamente metade deles.

²⁹ Dispositivos: podem ser um artigo, um inciso de um artigo que trata de um tema específico, ou um conjunto de artigos que tratam do mesmo assunto.

³⁰ Não foi possível constatar se a aplicação desses dispositivos ocorre exclusivamente pela exigência prevista no plano.

Tabela 7 – Tabela síntese da análise do Plano Diretor.

Análise dos Dispositivos Gerais			
Dispositivos	Quantitativo	Porcentagem	
Dispositivos de diversas áreas temáticas	200	49,9%	
Dispositivos de ordenamento territorial Municipal	201	50,1%	
Total	401	100%	

Análise dos Dispositivos de Ordenamento territorial Municipal			
Dispositivos	Quantitativo	Porcentagem	Porcentagem (em relação ao PDP)
Não Autoaplicáveis	142	70,6%	35,4%
Total de Dispositivos Autoaplicáveis	59	29,4%	14,7%
Total	201	100%	50,1%
Autoaplicáveis (aplicado)	28	47,5%	7%
Autoaplicáveis (não aplicado)	31	52,5%	7,7%
Total	59	100%	14,7%

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Dentre as áreas temáticas, o patrimônio histórico-cultural, o macrozoneamento urbano e o sistema municipal de planejamento foram os que apresentaram um maior índice de autoaplicabilidade. Entretanto, apenas os dois primeiros apresentaram uma aplicação satisfatória. O sistema de planejamento municipal cumpriu apenas a criação do Departamento de Planejamento Territorial. Se comparados com os itens gerais de ordenamento territorial, os itens autoaplicáveis ainda estão muito abaixo do desejável, como no caso da área de meio ambiente, em que foram identificados 35 itens e apenas quatro foram considerados autoaplicáveis. A Tabela 8 apresenta um resumo quantitativo dos dispositivos destacados acima e sua aplicação ou não.

Tabela 8 – Resumo da análise quantitativa dos dispositivos autoaplicáveis extraídos do Plano Diretor (2006).

Conteúdo	Dispositivos de Política de Ord. Territorial	Dispositivos Autoaplicáveis	Dispositivos	Dispositivos
			Autoaplicáveis Aplicados	Autoaplicáveis Não Aplicados
Meio Ambiente, Saneamento e Gestão de Riscos Geológicos	35	4	3	1
Desenvolvimento Socioeconômico	19	0	0	0
Habitação	12	4	0	4
Sistema viário e circulação de pedestres e veículos	19	1	1	0
Preservação, Proteção e Conservação do Patrimônio Cultural	21	11	10	1
Conforto Ambiental e da Eficiência Energética	3	1	1	0
Prioridades (diversos setores)	10	0	0	0
Macrozoneamento	6	2	0	2
Macrozoneamento Rural	7	5	5	0
Macrozoneamento Urbano	21	7	6	1
Instrumentos de Intervenção Urbana	14	5	0	5
Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Territoriais e Urbanas	25	13	1	12
Gestão Orçamentária Participativa	3	3	1	2
Disposições Gerais				
(Definição de prazos para aplicações e revisões de leis)	6	6	0	6
Total	201	62	28	34

Fonte: Elaborado pela autora a partir das análises feitas sobre o Plano Diretor (2023).

Apesar dos dispositivos relacionados aos instrumentos de intervenção urbana constarem sem nenhuma aplicação, foi constatado, durante as entrevistas, a aplicação pontual dos instrumentos Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Apesar da informação da aplicação desses instrumentos, não foram identificadas leis específicas regulamentando-os, como previa o PDP, por isso, na análise eles não foram considerados autoaplicáveis. Como o PDP não detalha como deve ocorrer sua aplicação, o uso do instrumento sem uma diretriz clara, também coloca em risco sua eficácia.

O projeto de lei do Plano Diretor definia dois parâmetros urbanísticos para a Zona de Proteção Cultural (ZPC): a taxa de permeabilidade mínima de 30% e a altimetria máxima de 9 (nove) metros. Esses parâmetros foram vetados, porém, o capítulo V, que trata da preservação, proteção e conservação do patrimônio cultural, apresenta diversas diretrizes que balizam a atuação do poder executivo e do próprio IPHAN. Entre elas, destaca-se o artigo 26, que define as diretrizes de intervenção na ZPC – área que engloba o perímetro urbano tombado pelo IPHAN. Outro artigo importante é o artigo 27, que propõe uma metodologia para a análise de intervenção na ZPC.

Art. 27. As intervenções urbanísticas e arquitetônicas dentro do perímetro da Zona de Proteção Cultural, definida no macrozoneamento deste Plano Diretor, estão sujeitas à seguinte metodologia de análise:

I. Fica definida a face de quadra como parâmetro de avaliação das intervenções urbano-paisagístico-arquitetônicas, considerada como o segmento contínuo entre duas ruas ou entre duas mudanças de direção do logradouro, tendo como referência o boletim de cadastro imobiliário da Prefeitura Municipal de Cataguases;

II. Cada intervenção em edificação corresponderá a um projeto específico que será analisado e aprovado individualmente pelo Conselho Municipal de Patrimônio Cultural, após anuência prévia do IPHAN, tendo como parâmetros os critérios da face de quadra, a adequação ao conjunto onde está inserido e as especificidades existentes;

III. As edificações consideradas de valor excepcional serão tratadas individualmente, podendo não ser aplicados os critérios da face quadra correspondente, conforme suas especificidades justificadas em parecer técnico circunstanciado;

IV. Na análise dos projetos serão considerados os dados espaciais do conjunto urbano para a definição do volume a ser inserido;

V. A manutenção das principais visadas e perspectivas dos monumentos e conjuntos urbanos, bem como dos mirantes e eixos visuais constituem critérios para a análise dos projetos e para a definição das diretrizes de intervenção. (Cataguases, 2006)

Merecem atenção também os dispositivos que tratam da habitação. O Plano Diretor traçou diretrizes para a Política Habitacional, determinou a criação de um Sistema de Habitação de Interesse Social e a elaboração do Plano Municipal de

Habitação de Interesse Social, garantindo a participação popular através do Conselho Municipal de Habitação. Identificou-se ainda, uma preocupação com os problemas relacionados com as habitações em áreas de risco, áreas alagáveis e ambientalmente frágeis e o déficit habitacional. Apesar de abordar tais aspectos, nenhuma das medidas previstas foi executada.

A respeito do macrozoneamento, o Plano Diretor apresentou um macrozoneamento em escala municipal e outro em escala urbana. O macrozoneamento urbano, delimitado pela área urbana do Distrito Sede, foi dividido em 9 zonas: (1) Preservação Cultural; (2) Adensamento Restrito; (3) Verticalização Controlada; (4) Instalação de Áreas Verdes; (5) Ocupação Controlada; (6) Atividades Econômicas; (7) Intervenção Especial; (8) Expansão urbana; e (9) Especial de Interesse Social. As zonas foram mapeadas, entretanto, não apresentaram parâmetros urbanísticos aplicáveis a cada área. Os poucos parâmetros definidos no Projeto de Lei foram vetados pelo poder executivo no ato da promulgação da lei, permanecendo apenas o conteúdo descritivo dessas zonas.

O Plano Diretor determinou a criação de um Sistema de Planejamento e Gestão, composto por: Conselho Municipal do Plano Diretor; Departamento de Planejamento Territorial; Sistema de Informações Municipais e Conferência Municipal de Política Territorial. O Plano definiu prazos para a instalação dos órgãos, mas esses não foram implementados integralmente. Para o zoneamento e as demais leis complementares foi definido um prazo de 300 dias, a partir da aprovação do Plano, que também não se concretizou.

O Conselho Municipal do Plano Diretor foi nomeado no dia 22 de dezembro de 2006, por meio do Decreto 3.269/2006 e, no mesmo ano, foi montada uma Comissão de Estudos para a retificação das legislações complementares (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras e Código de Posturas) previstas pelo Plano Diretor. De acordo com o/a entrevistado (AG_E_E02), apenas em 2017 a prefeitura implementou o Departamento de Planejamento Territorial, e o Conselho foi criado, mas não funcionou. As tentativas de revisão das leis também foram frustradas, permanecendo as leis da década de 1990.

A respeito desse impasse, (Santos Junior e Montandon, 2011, p.35) salientam:

Mesmo havendo orientação expressa para que os Planos Diretores sejam autoaplicáveis, principalmente em relação aos instrumentos de planejamento urbano, é fundamental que os parâmetros e diretrizes do Plano Diretor sejam

incorporados nas revisões das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo. Tal legislação não pode contradizer o Plano Diretor, devendo ser complementar às suas disposições.

A não incorporação das revisões das leis complementares geram ambiguidades no ordenamento urbano, uma vez que passam a valer sobre o mesmo território parâmetros com diferentes lógicas, algumas contraditórias. Essa situação pode levar a insegurança jurídica e diferentes interpretações.

3.2.3.1. Os Instrumentos de Intervenção Urbana

O artigo 42 do Estatuto da Cidade define os conteúdos mínimos que devem conter nos Plano Diretores, dentre eles, destacam-se os instrumentos obrigatórios: Direito de Preempção; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Operações Urbanas Consorciadas; e Transferência do Direito de Construir. Desses instrumentos, apenas o Outorga Onerosa do Direito de Construir não foi indicado no Plano Diretor de Cataguases. O Quadro 12 apresenta de maneira resumida todos os instrumentos previstos no Plano Diretor de Cataguases e suas definições.

Quadro 12 – Compilação dos instrumentos indicados pelo Plano Diretor de 2006.

Instrumento previsto no Plano Diretor	Onde deve ser aplicado	Descrição	Aplicado (A) ou Não aplicado (NA)
I – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios II - Imposto progressivo sobre a propriedade predial e territorial urbana; III – Desapropriação por meio de títulos da dívida pública;	ZVC; ZAE; ZEU	“Lei municipal específica fixará as condições e os prazos para a implementação da obrigação” (Art. 57, § 1º) “§ 2º Lei municipal específica fixará as condições de aplicação do imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo (...)” (Art. 57) “Art. 58. Para o cumprimento da função social da propriedade, lei municipal específica fixará que as alíquotas do imposto predial e territorial urbano serão: I. Diferenciadas de acordo com a localização e o uso do imóvel; II. Progressivas em razão do valor do imóvel.”	NA
IV – Direito de Preempção	ZPC; ZEIS; ZAV; ZOC	“§ 1º. O Direito de Preempção será exercido sempre que o poder público necessitar de áreas para: I. Regularização fundiária; II. Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III. Constituição de reserva fundiária; IV. Ordenamento e direcionamento da expansão urbana;	NA

		<p>V. Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;</p> <p>VI. Criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;</p> <p>VII. Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;</p> <p>VIII. Proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.</p> <p>§ 2º. O Direito de Preempção deverá ser regulamentado em Lei municipal específica, a qual conterà, no mínimo:</p> <p>I. Delimitação da área onde incidirá o direito de preempção;</p> <p>II. Finalidade de destinação da área;</p> <p>III. Prazo de vigência". (Art. 59)</p>	
V – Transferência do Direito de Construir	-	-	NA
VI – Operação Urbana Consorciada	-	<p>"Parágrafo único. A Operação Urbana Consorciada deverá ser regulamentada por lei municipal específica, podendo ser previstas, entre outras medidas:</p> <p>I. A modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;</p> <p>II. A regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente." (Art. 60)</p>	NA
VII - Concessão de uso especial para fins de moradia	-	<p>Art. 61. A Concessão de uso especial para fins de moradia é garantida àquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.</p> <p>§ 1º. A Concessão de uso especial para fins de moradia poderá ser conferida coletivamente quando se tratar de imóvel com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.</p> <p>§ 2º. No caso previsto no parágrafo anterior, a regularização urbanística precederá a concessão coletiva de uso especial para fins de moradia.</p>	NA

VIII – Estudo Prévio de Impacto Ambiental	-	-	A
IX – Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança	-	-	A
Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)*	ZEIS	Art. 54. A Zona de Especial Interesse Social, ZEIS, compreende as áreas na qual há interesse público em ordenar a ocupação, por meio de urbanização e regularização fundiária ou implantar empreendimentos habitacionais de interesse social. Parágrafo único. A ZEIS poderá se sobrepor à ZEU à ZAR	NA

*A ZEIS não foi classificada como instrumento pelo plano, ela aparece como uma zona no macrozoneamento urbano.

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Plano Diretor Participativo de Cataguases (2023).

Dos instrumentos indicados no Plano Diretor, apenas o EIA e o EIV foram aplicados, sendo o último ainda de maneira incipiente³¹.

Os instrumentos Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, Imposto Progressivo Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana e Desapropriação por Meio de Títulos da Dívida Pública tiveram as zonas em que poderiam incidir, porém, ambos dependiam de uma lei municipal específica para detalhar as condições de suas aplicações, que não foram regulamentadas. Considerando a proposta do Plano Diretor de incentivar a ocupação de glebas vazias em área urbanizada, com infraestrutura e oferta de equipamentos, serviços e comércio, um maior detalhamento no próprio plano ou a regulamentação do instrumento em conjunto ao plano, ampliaria as chances de alcançar tal proposta.

O Direito de Preempção foi citado no Relatório de Leitura da Realidade Municipal, como um possível instrumento para viabilizar a criação de áreas públicas, algo reivindicado pela população. Porém, ele seguiu o mesmo padrão dos instrumentos anteriores, foram indicadas as zonas em que o instrumento poderia ser aplicado, mas seu uso dependeria de uma lei específica que também não foi regulamentada.

A Transferência do Direito de Construir (TDC)³², talvez um dos instrumentos com maior potencial de atuação na preservação do patrimônio, não trouxe maiores

³¹ Informação obtida por meio de entrevista

³² É um instrumento que autoriza o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação específica.

detalhamentos sobre o instrumento, tampouco definiu as zonas passíveis de sua aplicação.

Em 2005, a Resolução nº 34, do Conselho das Cidades, estabeleceu diretrizes para o conteúdo mínimo do Plano Diretor. Nela constata-se a orientação para que os Planos incorporem os instrumentos do Estatuto da Cidade “vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor” (Brasil, 2001). Para Santos Junior e Montandon (2001, p. 34) “a razão de utilização dos instrumentos está na sua relação com o cumprimento da função social da propriedade e, conseqüentemente, nas estratégias de desenvolvimento urbano previstas no Plano Diretor”.

Para Fernandes (2010, p. 62),

a combinação entre mecanismos tradicionais de planejamento como o zoneamento, loteamento/desmembramento, taxas de ocupação, modelos de assentamento, coeficientes de aproveitamento, gabaritos, recuos etc., com os novos instrumentos — parcelamento/edificação/ utilização compulsórios, tributação extrafiscal progressiva, desapropriação-sanção com pagamento em títulos da dívida pública, direito de superfície, direito de preferência para os municípios, transferência onerosa de direitos de construção etc. — abriu uma nova série de possibilidades para a construção pelos municípios de uma nova ordem urbanística economicamente mais eficiente, politicamente mais justa e sensível face ao quadro das graves questões sociais e ambientais nas cidades.

A falta de regulamentação dos instrumentos urbanísticos em Cataguases dificulta a concretização das metas e um melhor aproveitamento dos recursos existentes. Bernardy (2013) aponta que, a aplicação destes instrumentos pode constituir-se como elemento catalisador do desenvolvimento urbano de pequenos municípios, uma vez que está vinculado à otimização dos investimentos públicos, como na economia urbana, no ordenamento do solo, nas parcerias público e privado e outros.

Além do obstáculo que representa a necessidade de regulamentação posterior, há que se considerar muitas vezes a incapacidade do município para gerir tais instrumentos. Souza (2006) chama a atenção para a existência de barreiras ou dificuldades que se interpõem entre a vontade política e a mobilização dos meios necessários para fazê-los. Assim, destaca alguns fatores limitantes de ordem política, cultural, econômica e institucional, tais como o imediatismo e a falta de visão; a ausência de quadros técnicos suficientemente qualificados; a ação dos lobbies e dos grupos de pressão de setores da elite local; a ausência de continuidade entre as

administrações; as dificuldades econômico-financeiras; a ausência de informatização do serviço de planejamento, entre outros.

Souza (2006) considera ainda a realidade distinta dos municípios brasileiros, questionando a lógica de se pensar a aplicabilidade de instrumentos, como o IPTU Progressivo ou o Solo Criado, quando sequer o básico foi construído, ou seja, se nem ao menos existe, em muitos municípios, um cadastro fundiário ou uma planta de valores atualizados. No caso de Cataguases, a falta de informação, dados e mapas sobre o próprio território é um entrave inegável para o avanço dos próprios instrumentos.

3.2.3.2. Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)

Segundo Maricato (2011), a ZEIS parte da ideia de um zoneamento inspirado na “cidade periférica”. Esse instrumento buscou garantir o direito à cidade aos excluídos, com a obrigatoriedade de HIS (Habitação de Interesse Social) em regiões urbanizadas. Portanto, o instrumento surge como “uma modalidade essencial sob o ângulo da promoção de justiça social” (Souza, 2006, p. 268).

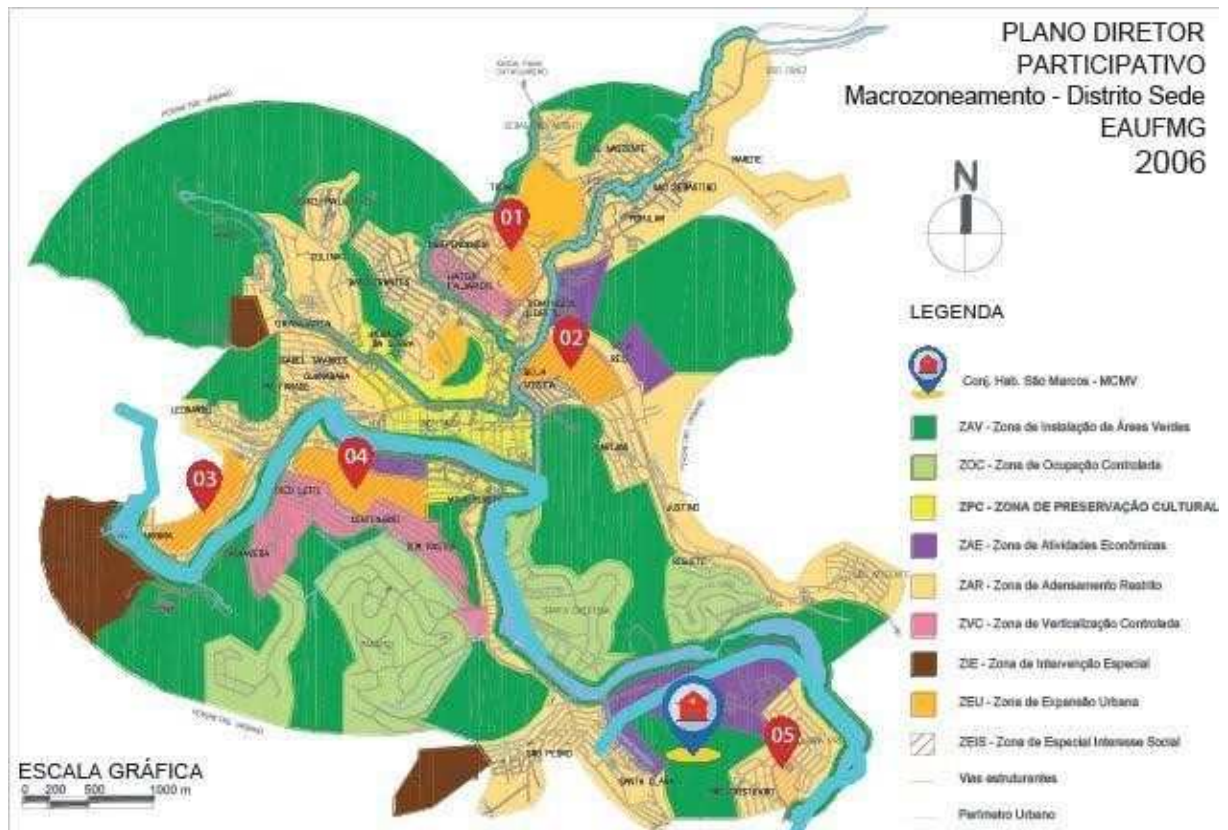
A demarcação e aplicação de ZEIS ocorrem, normalmente, de duas formas: a de áreas ocupadas e a de vazios urbanos. As ZEIS de áreas ocupadas são caracterizadas pela presença de favelas e/ou loteamentos irregulares, habitadas predominantemente por população de baixa renda. A demarcação dessas ZEIS permite incluir, por meio de zoneamento e de plano específico, parcelas da cidade construídas fora das regras legais, o que possibilita a introdução de serviços de infraestrutura e equipamentos básicos, a fim de melhorar as condições de vida da população. As ZEIS de vazios são caracterizadas por terrenos não edificadas, ou subutilizados, bem localizados, dotados de infraestrutura, criando uma reserva de mercado de terras para a produção de habitação de interesse social. As diferentes modalidades ampliam o alcance dos objetivos, que são: permitir a inclusão de parcelas marginalizadas da cidade; possibilitar o acesso a serviços e infraestrutura em áreas carentes; ampliar a disponibilidade de terra para população de baixa renda com a redução dos preços das terras; aumentar a arrecadação do município através da regularização, dentre outros (Brasil, 2009).

A Leitura Técnica do Plano Diretor de Cataguases apontou que o déficit habitacional era da ordem de 1.387 unidades, em 2000. Em 2006, os dados da prefeitura indicavam um déficit de 2.500 unidades para famílias com renda entre um e dois salários mínimos, sem contabilizar as moradias em áreas de risco, um dos principais problemas habitacionais identificados pelo plano.

O relatório destacou que os dois principais problemas eram a ocupação de fundos de vale, onde ocorrem inundações em períodos de intensas chuvas, bem como a ocupação em áreas localizadas em encostas. Segundo o documento, esses fenômenos decorriam da implantação da periferia da cidade em relevo acidentado, como também da falta de planejamento que orientasse o crescimento ordenado do núcleo urbano. De acordo com o IBGE (2010), Cataguases possuía 8.212 pessoas expostas a riscos de inundações, enxurradas e deslizamentos. Diante dessa realidade, o Plano Diretor, como visto anteriormente, em seu capítulo sobre Habitação, traçou diretrizes para a Política Habitacional.

Identificou-se que o Plano Diretor abordou problemas como habitações em áreas de risco, áreas alagáveis e ambientalmente frágeis, com indicação de permanência da população quando possível ou reassentamentos direcionados para as ZEIS e/ou ZEU. Foi prevista também a criação de um Programa de Regularização Fundiária para intervenção nas ZEIS. Desta forma, a instituição do novo instrumento jurídico e político, a ZEIS (Figura 16), teve um papel central na configuração proposta para a política habitacional do município. A ZEIS, de acordo com Plano Diretor "(...) compreende as áreas nas quais há interesse público em ordenar a ocupação, por meio de urbanização e regularização fundiária ou implantar empreendimentos habitacionais de interesse social" (Cataguases, 2006, Art. 54).

Figura 16 - Localização das ZEIS a partir do Plano Diretor de Cataguases (2006).



Fonte: Fonte: Extraído do Plano Diretor de Cataguases (2006) e manipulado pela autora (2023).

Das cinco ZEIS indicadas no Plano Diretor, três poderiam ser classificadas como ZEIS de vazio (ZEIS 2, 3 e 4) e, as demais, ZEIS mistas, por apresentarem áreas ocupadas e vazias. Considerando o contexto urbano e os dados obtidos a partir da análise das imagens históricas do Google Earth, quando foram propostas, as ZEIS 01, 02 e 04 (indicadas na Figura 16) apresentavam características favoráveis à habitação: inserção em área urbanizada, próximo a áreas com oferta de infraestrutura, serviços, trabalho, comércio e transporte, e áreas disponíveis para produção de novas moradias. As ZEIS 3 e 5 localizadas nas bordas do perímetro urbano, contavam com uma menor oferta de serviços, comércio e equipamentos públicos. Ainda assim, o entorno apresentava infraestrutura, como energia elétrica, iluminação pública e saneamento básico.

Apesar dos avanços normativos apresentados pela inserção do instrumento no plano, não houve um detalhamento dos parâmetros urbanísticos aplicados a essas áreas. Esse detalhamento ficou à cargo da revisão da Lei de Zoneamento, que deveria

incorporar as novas zonas definidas pelo Plano Diretor, e como visto anteriormente, essa revisão não aconteceu. Como resultado, observou-se o uso de uma das áreas definidas como ZEIS (com melhores condições de topografia e localização) pelo setor imobiliário, para fins distintos do objetivo inicial e a destinação do conjunto habitacional, construído por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, implantado em desacordo com o previsto pelo Plano Diretor. Esses últimos aspectos serão melhor detalhados no último capítulo, com a análise da expansão e produção do espaço urbano de Cataguases pós Plano Diretor, entre 2006 e 2022.

De acordo com Santos Junior e Montandon (2011), o Plano Diretor deve garantir um nível de regulamentação suficiente para que no licenciamento de novos projetos privados ou públicos, tais instrumentos sejam efetivamente incorporados. Assim, no que tange às ZEIS, “sem a adequada conceituação, demarcação no território e definição de parâmetros urbanísticos, o instrumento perde sua efetividade quando o proprietário pretender a viabilização de um projeto, correndo-se o risco de a área ser destinada a outra finalidade” (Santos Junior e Montandon, 2011, p.35). Por isso, o Plano Diretor deve garantir o maior nível de autoaplicabilidade, caso contrário, assim como ocorreu em Cataguases, tornam-se leis insuficientes, e os instrumentos, inócuos.

3.2.3.3. A expansão urbana no Plano Diretor de Cataguases

A expansão urbana é um processo recorrente desde a criação de uma cidade. Esse processo pode ocorrer em maior ou menor grau e pode ser analisado por diferentes perspectivas, como, por exemplo, a partir do crescimento físico territorial, do crescimento demográfico (Souza, 2005) ou do adensamento (crescimento vertical) de determinadas áreas. Sob ótica de crescimento territorial, ou seja, da ampliação do perímetro urbano, esse processo deve ser planejado, de modo que ocorra sem prejuízos urbano-ambientais e sociais, e que sejam distribuídos de forma justa os ônus e os bônus da urbanização, evitando processos especulativos tão tradicionais na mudança de uso rural para urbano (Santoro, 2014).

De acordo com Santoro (2014), esse foi um tema debatido durante a elaboração do Projeto de Lei (PL) que originou o EC, com a previsão de um programa de expansão urbana que vinha atrelado à descrição do conteúdo do Plano Diretor. No

entanto, essa proposta inicial não vingou e foi substituída pelo conteúdo mínimo do plano diretor que vigora no Estatuto da Cidade. Assim, com a retirada desses pontos da lei, a questão da expansão urbana nos Planos Diretores tornou-se facultativa. Sem a obrigatoriedade de incluir diretrizes referentes à expansão urbana nos Planos Diretores, os municípios poderiam estabelecer seus limites urbanos em outras leis, sem associá-las ao seu planejamento.

Em 2012 foram incluídos dois artigos no EC, o 42-A e o 42-B, ambos tratam da ocupação e do planejamento em áreas de risco, e são oriundos da Lei 12.608/2012, aprovada após os deslizamentos ocorridos na região Serrana do Rio de Janeiro. O artigo 42-B passou a exigir dos municípios a elaboração de um projeto específico para a ampliação do perímetro urbano. Este projeto contempla: a demarcação do novo perímetro urbano; a delimitação dos trechos com restrições à urbanização em função de ameaça de desastres naturais; a definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; a definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de ZEIS; a definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; etc. A inserção desse artigo representou um avanço positivo, e preencheu muitas lacunas do EC apresentadas anteriormente.

O Plano Diretor de Cataguases definiu uma Zona de Expansão Urbana (ZEU). Esta zona tinha o objetivo de ocupar prioritariamente os vazios urbanos, e foi considerada no plano como “áreas ainda vazias dentro do perímetro urbano e propícias à ocupação, pelas condições do sítio natural e possibilidade de instalação de infraestrutura (...)” (Cataguases, 2006, p. 34). Vale ressaltar que essa foi uma demanda identificada durante a leitura comunitária no município.

Sobre o perímetro urbano, o PD determinou ainda:

§ 3º. A delimitação do perímetro urbano do Distrito Sede e das Zonas Urbanas Especiais, bem como sua descrição detalhada será feita com base no Macrozoneamento constante neste plano, no prazo de 90 (noventa) dias contados a partir da aprovação desta lei. (Cataguases, 2006, p. 31).

Durante o processo de aprovação pela Câmara e pelo Executivo foi acrescentado um parágrafo indicando a margem esquerda, a jusante do centro da

cidade, como área prioritária para a expansão urbana. No ano seguinte foi aprovada a Lei 6.638/2007 que retificou o perímetro urbano da cidade. Esse novo perímetro, aparentemente, manteve as dimensões existentes no perímetro de 1985 e incorporou o vetor de crescimento supracitado. A Figura 17 apresenta o novo perímetro urbano e a área de expansão (indicada pelas setas)³³

Figura 17 - Mapa do perímetro urbano de Cataguases.



Fonte: Elaborado pela autora (2023) a partir do mapa da Lei Complementar nº 4.561/2018.

A inserção do vetor de expansão urbana a sudeste, durante o processo de aprovação na Câmara ou no Executivo, pode indicar uma decisão pautada mais em

³³ O perímetro urbano anterior (Lei 1.238/1985) possui uma descrição imprecisa, por isso não foi possível afirmar que em 2007 esses limites foram efetivamente mantidos, mas tudo indica que sim, com exceção do vetor de expansão indicado na Figura 18 (indicado por setas amarelas).

interesses políticos do que uma decisão técnica. Tal perspectiva é reforçada ao constatar, em informações levantadas a partir das entrevistas, que a lei que revisou o perímetro urbano da cidade em 2007 não passou pela Secretaria de Obras e não foi precedida de estudos e/ou projetos.

3.3. Gestão urbana-territorial em Cataguases

A análise da gestão urbana de Cataguases foi baseada nas informações coletadas em entrevistas realizadas com diferentes agentes sociais³⁴ locais e pesquisas em fontes primárias, como leis, atas legislativas e jornal local, considerando o recorte temporal adotado no estudo.

Como visto anteriormente, o PDP (2006) previu um Sistema de Planejamento e Gestão. Foi identificado ao longo dos anos algumas tentativas, ainda que parcialmente, para sua implementação. O Quadro 13 apresenta a composição desse sistema e as tentativas levantadas entre 2006 e 2023.

³⁴ As entrevistas foram aplicadas nos agentes representantes do Estado (Poder Executivo e Poder Legislativo), os Promotores Imobiliários e Sociedade Civil.

Quadro 13 – Ações a respeito do Sistema de Planejamento Urbano previsto no PDP de Cataguases entre 2006 e 2023.

Estrutura	Ano	Descrição
Conselho Municipal do Plano Diretor	2006	Foram nomeados os membros do Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo (Decreto 3.269/2006). Porém, não há registros sobre o funcionamento do Conselho e, segundo informações coletadas em entrevistas, o Conselho não chegou a funcionar.
	2013	Cria Comissão Técnica de Assuntos Urbanísticos e de Construção, com objetivos de: Emitir parecer acerca de situações atípicas não previstas na Lei nº 2.247/95 com as alterações da Lei nº 2.428/95 e alterações da Lei nº 3.135/02; editar normas de procedimentos e esclarecimentos suplementares; Tomar todas as providências para o cumprimento da Legislação Urbanística;
Departamento de Planejamento Territorial	2017	Foi implementado o Departamento de Planejamento Territorial, que também incorpora as atribuições de análises e elaboração de projetos arquitetônicos e urbanos.
Sistema de Informações Municipais	2017-2022	Estudos para a realização do Termo de Referência para o georreferenciamento da área urbana.
	2023	Início do georreferenciamento da cidade.
Conferência Municipal de Política Territorial	2007	Foi realizada a Conferência Municipal da Cidade, etapa integrante da 3ª Conferência Nacional das Cidades, promovida pelo Ministério das Cidades.

Fonte: Elaborado pela autora (2023) a partir de informações coletadas no Jornal Cataguases (2006-2023) e pesquisa em campo.

Do prazo estabelecido para a revisão das leis complementares, o Poder Executivo nomeou, ainda em 2006, uma Comissão (Decreto 3.270/2006) para realizar os estudos de retificação ou ratificação das leis. De acordo com um dos entrevistados, envolvidos na gestão urbana, houve a tentativa de revisão.

[Sic] Esta lei especificamente, a gente até tentou internamente na Prefeitura, de 2006 a 2008. A gente até tentou fazer uma modificação nela que não fosse uma coisa grande demais porque aí não tinha como a gente fazer internamente, com o pessoal que a gente tinha e adequar ela ao Plano Diretor. Mas é um trabalho gigantesco, mesmo. Porque o zoneamento do Plano Diretor ele está colocado de maneira diferente da forma do pensamento de como as premissas, a lógica, é muito diferente. É muito diferente mesmo. (AG_E_02).

Além da complexidade que a tarefa exigia, dada a incompatibilidade entre as leis, somou-se o corpo técnico reduzido, que na época contava com apenas uma arquiteta e urbanista, e a proximidade com o ano eleitoral, colocando tal compromisso

em segundo plano. Em 2013, o Poder Executivo criou uma nova Comissão para a revisão do zoneamento da cidade (Decreto 4.140/2013). Acredita-se que a criação dessa comissão não resultou em avanços, uma vez que não foi citada nas entrevistas e, também, não foram identificadas ações provenientes dela nos documentos analisados.

Ainda que o Departamento de Planejamento Territorial tenha sido criado, como foi apresentado no Quadro 19, ele ainda não se configura como um setor exclusivo voltado para o planejamento do município. Atualmente o departamento lida também com a análise de projetos arquitetônicos e de parcelamento do solo urbano.

A partir das entrevistas foram elencados alguns desafios apontados na gestão urbana local:

- **Organização e sistematização das informações:** o setor responsável pelo planejamento e gestão urbana não acompanhou a modernização dos sistemas de informatização. Um dos entrevistados, envolvido no setor de planejamento urbano, relatou:

[Sic] (...) fiquei afastado por um bom tempo da prefeitura e, depois que eu voltei, me surpreendi muito negativamente que a prefeitura, ao meu ver, em vez de evoluir, ela regrediu em processo e tudo mais, apesar da informatização. Os processos, pela pelo menos na minha área, né? Exclui aí a área de saúde e educação que são bem específicas, mas na área de engenharia a gente não evoluiu não. (...) Por exemplo, a gente vai fazer hoje, dentro da prefeitura, uma metodologia de compra. Antigamente, no papel, a gente tinha o caminho certinho pra seguir. Hoje, a gente não tem, não tem sistema informatizado, não tem o papel mais, fica tudo na base do ofício, da ligação telefônica, da mensagem do WhatsApp. (...) Ficou desorganizada. Então a prefeitura, a meu ver, além de não evoluir, ela regrediu em processos internos. Essa transformação do papel pro digital, eu não sei se são todas as cidades, mas a cidade por exemplo Cataguases né? Porte médio. Eu acho que não teve recurso, nem capacidade técnica suficiente pra acompanhar o jeito que precisa a evolução. Isso complica bastante o desenvolvimento da cidade como um todo. Né? A gente fica vulnerável. (AG_E_E01)

Portanto, houve uma transição incompleta do papel para o digital, dificultando os processos internos e, conseqüentemente, o funcionamento do setor.

- **Recursos financeiros:** Além da limitação dos recursos repassados, comumente citados entre os desafios da gestão local, foi apontado também as regras da distribuição desses recursos, através das emendas parlamentares. Nem sempre os recursos são direcionados para as áreas prioritárias, uma vez que, em sua maioria, eles vêm “carimbados” para um determinado objetivo. O destino desse recurso é

definido pelo político que o captou e nem sempre está alinhado às necessidades reais da sociedade.

- **Dinâmica política:** A necessidade de apadrinhamento político foi abordada como um obstáculo que prejudica a captação de recursos. Na prática, dificilmente o recurso é liberado apenas com o atendimento técnico exigido, como projeto, planilha orçamentária, previsão da demanda em legislações municipais, etc.
- **Informações básicas:** A falta de informação sobre o município gera insegurança e incerteza na elaboração de políticas públicas. Um dos exemplos citados foi o déficit habitacional, informação desconhecida pelos entrevistados, que inviabiliza a elaboração de estratégias para lidar com o tema.
- **Recursos humanos:** O número insuficiente de profissionais, que acarreta o acúmulo de função. Foi apontada também a necessidade de uma equipe multidisciplinar para composição do setor.
- **Capacitação Técnica:** A falta de apoio das instâncias estadual e federal com suporte técnico e de capacitação para os técnicos envolvidos no setor de planejamento e gestão urbana.

3.3.1 A prática de planejamento urbano: a lei como uma colcha de retalho

Diante da baixa taxa de autoaplicabilidade do PDP de Cataguases, da falta de regulamentação dos instrumentos previstos no plano e, também, da não atualização das leis complementares, o quadro normativo referente às questões urbanísticas encontra-se desarticulado e, em alguns aspectos, obsoleto à realidade do município. Soma-se a isso, a percepção de que não existe planejamento adequado para o desenvolvimento urbano e que as leis, como estão, prejudicam o crescimento da cidade, para os diferentes setores, mas principalmente para o setor imobiliário³⁵. Tal cenário tem-se configurado como justificativa para práticas de alterações pontuais na legislação, principalmente com relação ao zoneamento, uso e ocupação do solo.

A partir do levantamento de dados foi identificada, em 2014, a primeira alteração, de iniciativa do Poder Executivo. De lá para cá foram listadas 12 alterações, sendo 4 de iniciativa do Poder Executivo e 8 do Poder Legislativo (Quadro 14). Como

³⁵ Fator apontado nas entrevistas realizadas.

dito anteriormente, em muitos casos, essas alterações são feitas a partir da justificativa que a lei se encontra obsoleta.

Quadro 14 – Alterações da Lei ZPOUS entre 2006 e 2022.

Lei	Iniciativa	Descrição
Lei nº 2.427/1995	Prefeitura Municipal	Regulamentação do Zoneamento, Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo.
Lei 4.118/2014 (12/05/2014)	Prefeitura Municipal	Altera o uso de algumas ruas, bem como altera a classificação de determinados usos.
Lei 4.166/2014 (8/12/2014)	Câmara Municipal	Altera uso de rua.
Lei 4.208/2015 (04/05/2015)	Câmara Municipal	Altera o uso de avenida para Zona de Uso Misto, bem como altera a classificação de determinados usos.
Lei 4.391/2017	Câmara Municipal	Altera o uso de algumas ruas, bem como altera a classificação de determinados usos.
Lei nº 4.415/2017	Prefeitura Municipal	Altera a taxa de ocupação do último pavimento, de uso exclusivo do penúltimo ou se destinado a dependência comum. Possibilita a construção com gabarito acima de 6 pavimentos (limite aplicado pela lei para toda a área urbana) desde que atendido uma série de requisitos.
Lei 4.425/2017	Câmara Municipal	Altera uso de algumas ruas.
Lei nº 4.444/2017	Câmara Municipal	Altera o uso de algumas ruas, bem como altera a classificação de determinados usos.
Lei nº 4.456/2017	Câmara Municipal	Altera uso de algumas ruas.
Lei nº 4.481/2017	Câmara Municipal	Altera o uso de algumas ruas, bem como altera a classificação de determinados usos.
Lei 4.495/2018	Prefeitura Municipal	Altera uso de algumas ruas.
Lei nº 4.540/2018	Câmara Municipal	Altera uso de algumas ruas.
Lei 4.781/2021	Prefeitura Municipal	Altera uso de algumas ruas.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações coletadas no Jornal Cataguases e pesquisa em campo (2023).

Um dos entrevistados, ligado ao Poder Legislativo justificou tal conduta:

[Sic] Você pega o Código de Postura de Cataguases é de noventa e seis [1996]. Será que esse Código de Posturas tá antenado? Será que ele está atualizado com as questões de hoje? Só aí são vinte e sete anos,

praticamente, sem uma revisão ampla. Aí, o que os vereadores têm feito? Os vereadores têm transformado o Código de Posturas, o Código de Zoneamento, numa colcha de retalhos, para atender o **anseio daquela pessoa** ou então para atender a uma coisa nova. (...). Então é por isso que todo mundo, todo empresário que chega aqui e que me propõe uma questão dessa [alteração da lei], eu mudo mesmo. Porque não você não tem nenhuma contrapartida, você não vê nenhum movimento do Poder Executivo em estar atualizando o Código de Zoneamento de Cataguases. (AG_L_E02, grifo nosso)

Outro membro do setor legislativo (AG_L_E01) contra-argumenta, ao dizer que há um interesse tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo pela manutenção do *status quo*. Para AG_L_E01, o Poder Executivo evitaria dispêndios com atividades que não têm visibilidade e o Poder Legislativo, ao atender demandas individuais, manteria uma relação clientelista, garantindo assim o ganho político para ambos os lados.

Observa-se que as intervenções nas normas ocorreram, muitas vezes, sem um estudo técnico que respaldasse tal decisão, sendo observados apenas motivos imediatistas e superficiais de desenvolvimento econômico, geração de empregos, etc. Em uma audiência para alteração da zona de uma determinada rua, em função do conflito com um comerciante, em 2014, um dos vereadores elogia o projeto de lei: “um projeto vanguarda que com certeza vem resolver os problemas que vem atravancando o desenvolvimento da cidade”³⁶.

Maricato (2015) chama de “forças do atraso”, as relações e práticas políticas arcaicas ainda observadas no planejamento e gestão urbano-territorial nos municípios brasileiros. Essas relações e práticas, herança dos tempos do Brasil colônia, perduraram no “Brasil-rural” e foram transferidas para o “Brasil-urbano”.³⁷ Desta forma, a aplicação das leis tornam-se muitas vezes arbitrárias, uma vez que não ignoram as relações pessoais e de compadrio (Maricato, 2015).

A partir de 2020, com a aprovação da Lei nº 4694, regulamentaram-se os processos de alteração na legislação do Zoneamento de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo no município. O objetivo da lei foi trazer um maior respaldo técnico para as decisões, tornando obrigatória a realização de EIV e audiência pública.

³⁶ Retirado da Ata publicada no Jornal Cataguases no dia 24 de agosto de 2014.

³⁷ Práticas e relações tais quais o patrimonialismo e clientelismo, descritas por Maricato (2015) como: correspondência entre detenção de patrimônio e poder econômico e político; relações de favor ou troca no exercício do poder; e uso da esfera pública para benefício privado ou pessoal.

Tal lei, ainda que tivesse boas intenções, recorreu a um instrumento normalmente utilizado em situações de licenciamento de uso. Esse aspecto pode indicar um olhar direcionado à motivação de tal mudança na lei que, em muitos casos, objetivava a legalização de um determinado empreendimento. Soma-se a isso, a crítica ao próprio instrumento EIV pelo potencial conflito de interesses entre o contratante, o responsável técnico pelo projeto e o responsável técnico pelos estudos de impacto.

Importante destacar que cabe ao processo de regulamentação em nível local estabelecer essas responsabilidades, sendo sempre desejável, para se garantir a necessária isenção, que os responsáveis pelos estudos integrem equipe interdisciplinar e constituam uma terceira parte, com capacitação e experiência técnica específica para avaliação de impactos em áreas urbanas, e com independência para influenciar, inclusive, a concepção dos projetos em análise. (Araújo e Campante, 2017, p. 6)

As audiências públicas, mesmo configurando-se um importante momento de envolvimento e participação popular, não garantem a exposição do contraditório. Deve-se observar também a viabilidade da participação por parte dos envolvidos diante do local, do dia e o horário em que ocorrem.

3.4. Considerações sobre o Capítulo 3

Os dados analisados neste capítulo permitem chegar a algumas conclusões. O PDP de Cataguases, apesar de estar muito presente nos discursos dos entrevistados e em documentos analisados, ainda desempenha um papel secundário no rol da legislação urbanística do município. O ZPOUS permanece como o principal instrumento de ordenamento territorial, seja nas áreas urbanas consolidadas³⁸ ou em áreas de expansão urbana. A existência de leis assíncronas e incompatíveis podem levar, eventualmente, a uma situação de insegurança jurídica, pela imprevisibilidade dada à interpretação adotada em cada caso.

As tentativas frustradas de atualização das leis complementares expõem os desafios dos municípios de pequeno e médio porte em equacionar os poucos recursos humanos e financeiros. A não regulamentação dos instrumentos previstos no PDP também reforça, em parte, tais desafios. Lage e Francisco Filho (2021), ao analisarem as dificuldades na implementação do Estatuto da Cidade através dos planos diretores municipais, apontaram para o que chamaram de complexificação dos instrumentos e

³⁸ Áreas urbanas ocupadas que apresentam zoneamento e parâmetros previstos em lei.

prática do planejamento e gestão urbano-territorial. Com relação a isso, os autores destacaram o elevado número de instrumentos organizadores³⁹ das políticas públicas no nível local e a tendência observada nos planos diretores de se restringirem a princípios e diretrizes genéricas, remetendo sua aplicabilidade à aprovação de dispositivos legais complementares.

Apesar dos desafios na gestão e no planejamento urbano-territorial, já conhecidos pela bibliografia e, outros, identificados na pesquisa, há que se considerar o interesse e a vontade política para buscar soluções diante dos problemas enfrentados. No caso de Cataguases, a partir dos dados levantados, observa-se que a gestão e o planejamento urbano-territorial, no período analisado, ficaram em segundo plano. Tal afirmação baseia-se no baixo atendimento às exigências do Plano Diretor, seja na regulamentação e revisão dos instrumentos de ordenamento territorial, seja na estrutura de gestão, como a implementação de fundos, sistemas de informação e conselho. Soma-se ainda, o retrocesso na organização interna do setor responsável pelo planejamento urbano, apontado pela pesquisa, que prejudica o funcionamento das atividades.

Esse cenário indica que, apesar do PDP de Cataguases ter sido elaborado sob as premissas do EC, o município não tem implementado efetivamente as diretrizes trazidas pela lei, uma vez que se constatou a baixa aplicabilidade do plano, o que inclui os instrumentos urbanísticos definidos pelo EC e prevalência de uma lei de 1995 sobre o ordenamento do território urbano municipal. O quadro se agrava quando se constata práticas “arcaicas” recentes, por meio da alteração de leis urbanísticas com o objetivo de atender os interesses privados e não o interesse coletivo.

39 São exemplos: Plano Local de Habitação de Interesse Social; Plano Municipal de Saneamento Básico; Plano Municipal de Regularização Fundiária; Plano Municipal de Redução de Riscos; Plano de Mobilidade Urbana; dentre outros.

4. ANÁLISE DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE CATAGUASES, ENTRE 2006 E 2022.

Este capítulo é composto pela análise dos dados coletados em campo, das pesquisas documentais e das entrevistas realizadas. Pretende-se atender os objetivos específicos 03 e 04 traçados para esta pesquisa. Recorre-se ao referencial teórico, apresentado no capítulo 2, para a análise realizada sobre o espaço urbano de Cataguases.

Inicia-se o capítulo com a análise do espaço urbano de Cataguases e seu processo de expansão entre 2006 e 2022. Posteriormente, analisam-se os agentes produtores do espaço urbano de Cataguases, a partir dos loteamentos aprovados nesse período, identificando os agentes, suas origens, bem como os produtos ofertados pelos mesmos. Por fim, faz-se um breve resumo do capítulo. A análise desses resultados auxiliará no cumprimento do objetivo geral do trabalho.

4.1. A estrutura urbana e o processo de expansão da cidade

Segundo Corrêa (1989), a configuração urbana consiste nos “conjuntos de diferentes usos da terra justapostos entre si”. Para o autor, o conjunto de usos da terra caracteriza a organização espacial da cidade ou simplesmente o espaço urbano fragmentado. Estes usos definem espaços na cidade, tais como:

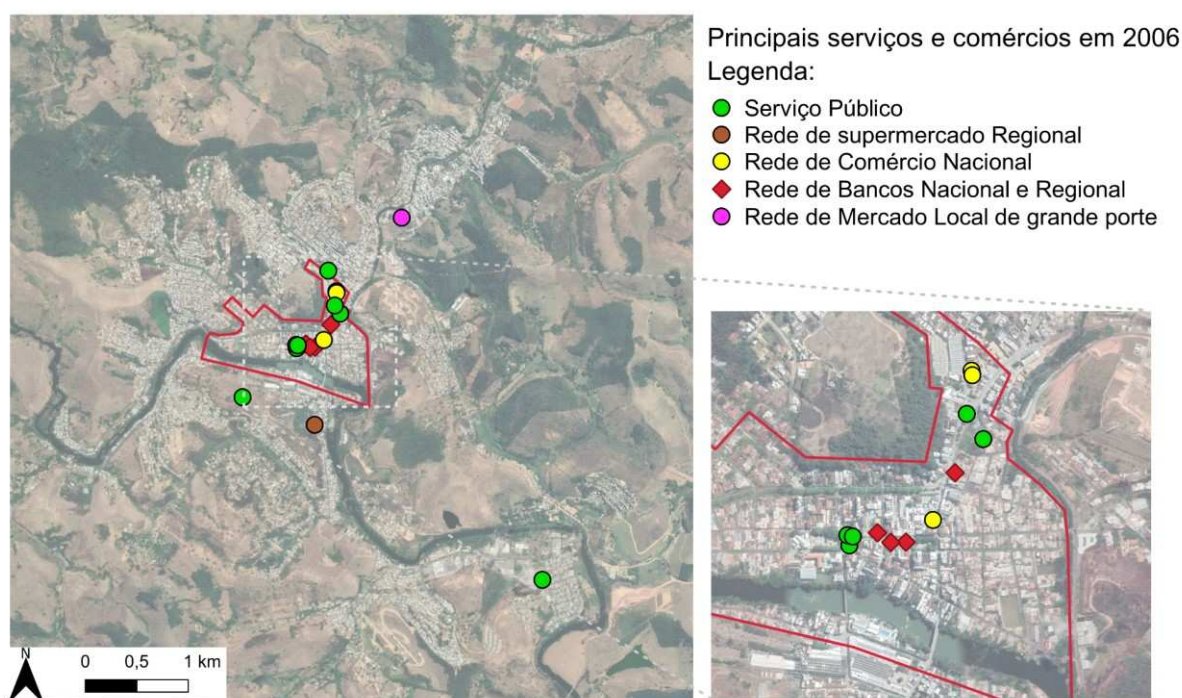
o centro da cidade, local de concentração de atividades comerciais, de serviço e de gestão; áreas industriais e áreas residenciais, distintas em termos de forma e conteúdo social; áreas de lazer; e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão (Corrêa, 1989, p. 7).

Na análise da estrutura urbana o centro se destaca e sua posição em relação às demais áreas da cidade pode indicar novos processos e formas urbanas. As transformações observadas na urbanização recente têm desencadeado mudanças que afetam a cidade como um todo, alterando a estrutura espacial das atividades terciárias, que por vezes passam a se localizar em áreas descontínuas do centro principal. Essas mudanças implicam “em novas formas de produção e consumo no espaço, ocasionando novas centralidades, inter e intraurbanas” (Rosado; Batella, 2017, p.125). De acordo com Villaça (2001), esses processos podem criar novas formas espaciais, dentre elas estão os subcentros, locais que apresentam uma

diversidade de atividades comerciais e de serviços, mas que não se igualam ao centro principal.

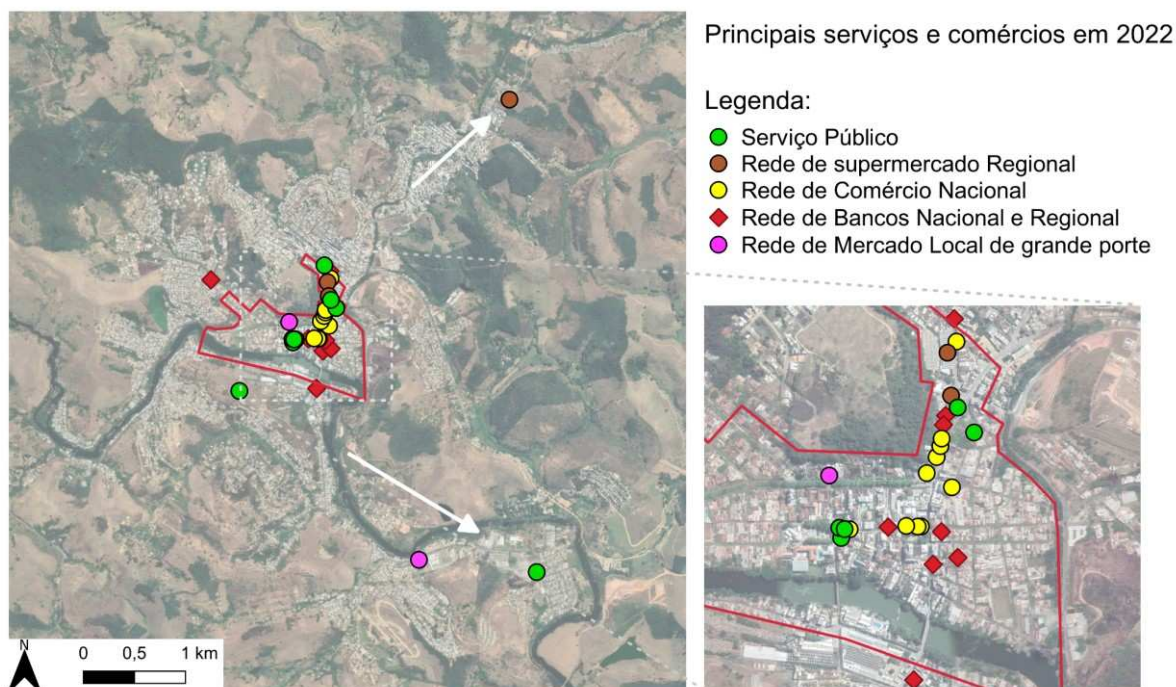
No capítulo 3 foi apresentado o mapa de expansão urbana de Cataguases, nele pode-se observar que nos últimos dez anos a malha urbana ganhou novos contornos, com a implantação de novos empreendimentos imobiliários. Com o objetivo de compreender se essa expansão representou também uma reestruturação urbana, analisou-se a localização dos principais serviços e comércios da cidade dos anos 2006 e 2022 (Figura 18 e 19).

Figura 18 – Localização dos principais serviços e comércios em 2006.



Fonte: Elaborado pela autora (2023) por meio do uso do software Qgis.

Figura 19 – Localização dos principais serviços e comércios em 2022.



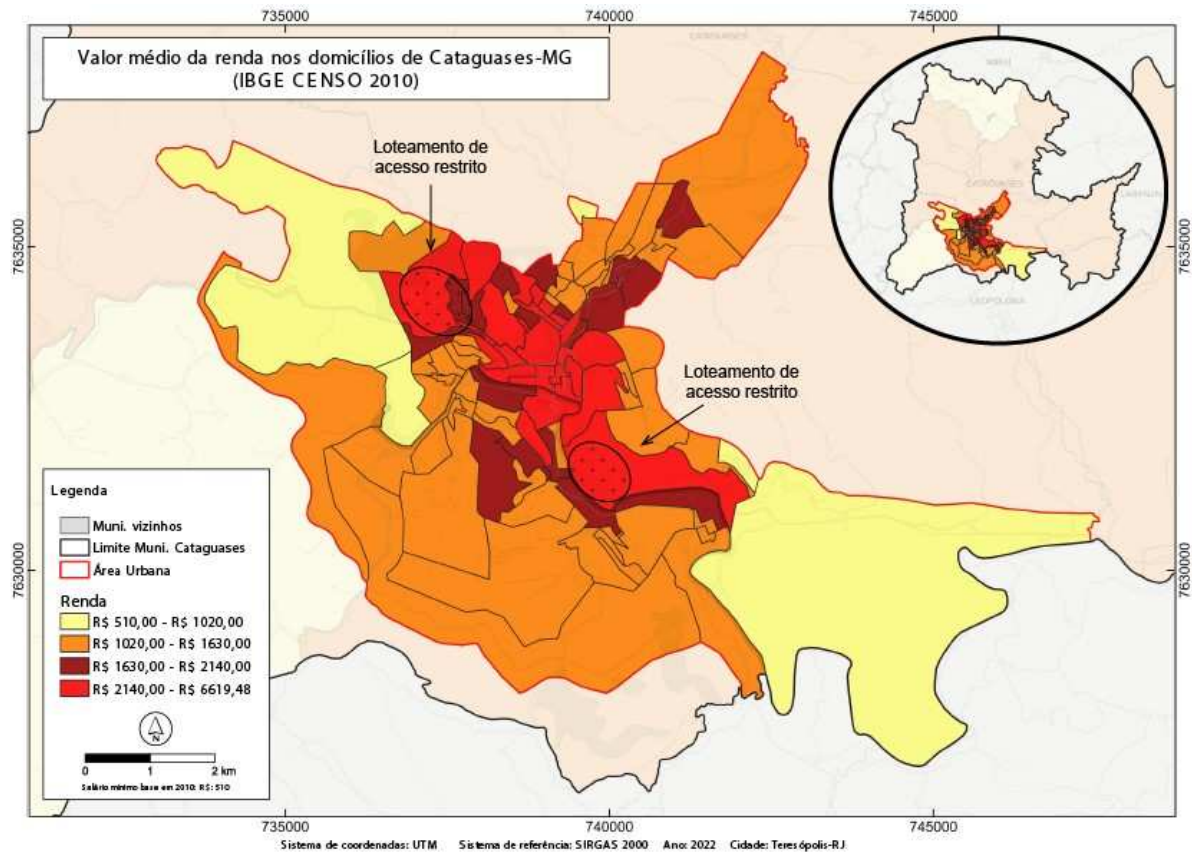
Fonte: Elaborado pela autora (2023) por meio do uso do software Qgis.

O mapa aponta para uma concentração ainda muito determinante dos principais comércios e serviços no centro da cidade, com a implantação de uma rede de supermercado a noroeste e outra a sudeste. Ainda que esse movimento possa indicar um possível vetor de expansão de serviços e comércios para fora do centro histórico, ainda se apresenta incipiente para caracterizá-los como subcentros. Portanto, pode-se concluir que a cidade ainda se caracteriza por ser monocêntrica.

De acordo com o Censo/IBGE (2010), o centro de Cataguases se caracteriza como a região de maior poder aquisitivo, como indica a Figura 20. Os vetores Noroeste e Sudeste também apresentam renda mais elevada, impulsionados pelos loteamentos de acesso restrito localizados na região. Observa-se que naquele momento, as áreas periféricas⁴⁰ apresentavam as rendas mais baixas.

⁴⁰ O termo periferia empregado aqui refere-se uma posição geográfica em relação ao centro.

Figura 20 – Mapa com valor médio de renda nos domicílios de Cataguases-MG de acordo com o Censo (IBGE/2010).



Fonte: Elaborado pela autora (2023) a partir de dados do IBGE (2010).

Durante as entrevistas foi questionado se os entrevistados identificavam um vetor de crescimento na cidade. O setor a Sudeste foi apontado por todos como o principal vetor de expansão. Essa percepção coletiva parte de diferentes fatos e características da região. No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, iniciou-se uma obra que conectaria a região à estrada (sentido Cataguases-Leopoldina) que dá acesso à BR-116⁴¹. Essa conexão facilitaria o acesso ao setor industrial da cidade, melhorando o escoamento de mercadorias. Além disso, criaria uma rota alternativa de acesso à cidade. Havia muita expectativa sobre o impacto que a estrada (nomeado atualmente de Contorno de Cataguases, mas popularmente conhecida como estrada

⁴¹ A BR-116, também conhecida como Rio-Bahia, forma um corredor viário que corta o leste e o noroeste de Minas Gerais, permitindo acesso aos Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Bahia. Relevante para a economia brasileira, esta estrada serve também de elo entre as regiões Sul e Sudeste do Brasil com o Nordeste.

da EMPA⁴²) traria sobre o desenvolvimento (Figura 21). Em razão disso, foi construída a estrutura de uma nova Rodoviária Municipal na região, que nunca foi ativada.

Figura 21 – Publicação do Jornal Cataguases sobre as obras do Contorno de Cataguases em 2007.



Fonte: Jornal Cataguases, 07 de dezembro de 2007.

Figura 22 – Publicação do Jornal Cataguases sobre as obras da terceira ponte em 2007.



Fonte: Jornal Cataguases, 08 de julho de 2007.

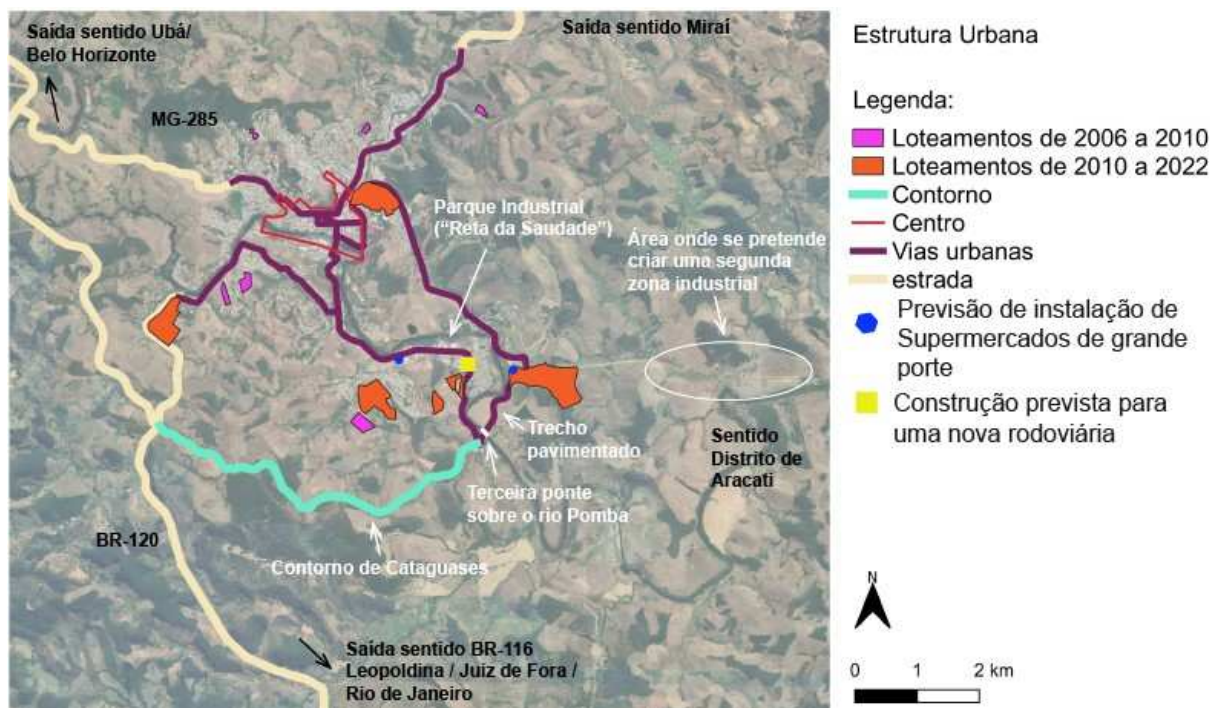
Uma terceira ponte foi construída, entre os anos 2007 e 2008, próximo ao trevo que se conectaria ao Contorno, ligando a região aos distritos subjacentes e a outras áreas urbanas (Figura 22). A ponte foi finalizada em 2008, mas a obra da estrada permaneceu parada por muitos anos, sendo concluída em 2022 e inaugurada em fevereiro de 2023⁴³.

Segundo entrevistas com pessoas relacionadas à gestão municipal, o Poder Executivo vem trabalhando nos últimos anos para criar um novo distrito industrial na região (Figura 23). A área possui características topográficas favoráveis, com declividade abaixo de 15% e cota acima daquelas atingidas pelas cheias do Rio Pomba. Em 2020 a região recebeu novos investimentos públicos, por meio de uma licitação foi asfaltado um trecho sentido Distrito de Aracati, que se encontra a aproximadamente sete quilômetros. A área concentra as construções mais recentes de moradia produzidas pela COHAB-MG e pelo PMCMV. Contribui para a consolidação desse eixo de expansão da cidade um novo loteamento aprovado na região, com aproximadamente 500 lotes e a especulação de instalação de um Supermercado “Atacarejo”.

⁴² Nome da empresa que iniciou as obras.

⁴³ A obra foi financiada pelo Governo de Minas Gerais

Figura 23 – Espaço urbano de Cataguases 2022.



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Ao analisar a legislação, no Capítulo 3, foi possível identificar que esse vetor foi acrescentado no PDP durante o processo de tramitação na Câmara Municipal. Após um ano, ele foi incorporado à nova Lei do Perímetro Urbano. Entretanto, sem mais detalhamento, os projetos e planos para esse setor de expansão, identificados na pesquisa, ocorrem sem planejamento prévio e seguem a cargo da visão de quem está à frente da gestão. Além disso, sem espaços como o Conselho do Plano Diretor, há pouca participação social nas tomadas de decisão dos investimentos nesse setor.

Embora a tendência de crescimento da cidade fosse a Sudeste (sentido Aracati), verifica-se que até a primeira década dos anos 2000, a ocupação do espaço urbano limitou-se às áreas já parceladas (com pequenos acréscimos nas bordas da cidade). Isso ocorreu devido à significativa expansão territorial ocorrida entre 1970 e 1990, que resultou em grande oferta de lotes vazios. A partir de 2010 observa-se um adensamento dessas áreas urbanizadas. Essa mudança foi atribuída, pelo entrevistado ligado ao Poder Executivo, às políticas de desenvolvimento e de produção habitacional.

[SIC] De 2008 para frente a gente teve, na verdade, o Minha Casa Minha Vida, um projeto do governo federal que botou muito dinheiro na construção civil. Então, eu entendo que esse *boom* de crescimento que a cidade teve de 2006 para cá tá muito relacionado com isso. Até porque, de 2003 até 2007/2008, Cataguases era mais ou menos a mesma coisa, um número padrão de construções acontecendo. (...) Então, em termos objetivos, o que eu acho que fez a diferença, na minha opinião, é essa questão do crédito direcionado para construção civil. O Minha Casa Minha Vida botou dinheiro nos municípios, mesmo, inclusive na construção privada também, com financiamento imobiliário. Acho que muito mais do que uma coisa gerada do município para os cidadãos, acho que é uma coisa que veio de fora para dentro.

No intuito de verificar tais impactos no espaço urbano de Cataguases, buscou-se, inicialmente, o quantitativo de habite-se emitido no município nesse período, porém, tais informações encontravam-se incompletas e dispersas nos arquivos da Prefeitura. Diante disso, optou-se pela análise do espaço urbano por meio das imagens históricas de satélite. Essas imagens foram analisadas a partir do software Google Earth, comparando a ocupação da área urbana entre os anos 2010 e 2022. A Figura 24 apresenta os bairros que apresentaram uma maior ocupação dos lotes vazios.

Figura 24 – Ocupação da área urbana de Cataguases entre 2010 e 2022.



Na localização (1) está o bairro Jardim Bandeirantes, (2) Carijós e (3) Colinas II.

Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir de imagens históricas do Google Earth (2010 e 2022).

Corroboram esta análise Shimbo (2011; 2012) e Boscariol (2020), ao apontarem que mudanças observadas no setor construtivo, nesse período, estão associadas às políticas federais de desenvolvimento, principalmente pelo PAC e

PMCMV. Isso se deve, principalmente, pelo direcionamento dado pela política habitacional que, ao integrar a produção de habitação de interesse social com o mercado, abriu uma área até então pouco explorada pelo setor imobiliário privado (Shimbo, 2012).

Tais políticas induziram a transformação, não só na produção do espaço construído nas cidades, mas também, no crescimento de muitas empresas⁴⁴ (Shimbo, 2012). A garantia de financiamento em melhores condições e os incentivos públicos foram decisivos para esse cenário. Em Cataguases, além do adensamento dos bairros por meio da ocupação dos lotes vazios, observa-se também, que há uma mudança no perfil dos empreendimentos imobiliários (de parcelamento do solo) e dos próprios empreendedores.

Esses empreendimentos mais recentes se destacam pelo porte, infraestrutura, estratégias de marketing, origem das empresas, dentre outros aspectos. Eles estão localizados, em sua maioria, nas bordas da cidade, marcando um novo momento na expansão urbana de Cataguases.

Spósito (2004), ao discutir a tendência da suburbanização para a expansão e transformação urbana, verificada no século XX e aprofundada no início do século XXI, reconhece que os interesses fundiários e imobiliários são os principais motores da expansão urbana nas cidades:

A lógica de produção do espaço urbano tem sido orientada pela implantação de novos loteamentos e pelo contínuo lançamento de novos produtos imobiliários de forma a atingir novos consumidores e/ou estimular novas demandas àqueles que já haviam consumido outros produtos imobiliários anteriormente. Essa lógica tem levado os espaços urbanos a crescerem mais territorialmente do que demográfica ou economicamente, como atesta o crescente número de lotes não edificadas, em cidades de diferentes portes. Nesses termos, a cidade é, mais do que nunca, um negócio e, contrariamente, às tendências anteriores, o que se tem na cidade atual é o espaço planejado, resultado da intenção e das estratégias de mercado e não da história. (Spósito, 2004, p.125)

A ideia exposta pela autora pode ser relacionada ao processo que se observa em Cataguases. Os empreendimentos imobiliários crescem e estendem a malha urbana, enquanto se observa a queda do número de habitantes.

Tendo em vista o panorama geral, a seguir, serão apresentados os loteamentos identificados no recorte temporal definido na pesquisa, e analisados os produtos

⁴⁴ A autora demonstra como empresas ligadas à construção civil captaram recursos públicos para produzir em escala, garantiram os lucros e diversificaram geograficamente suas produções.

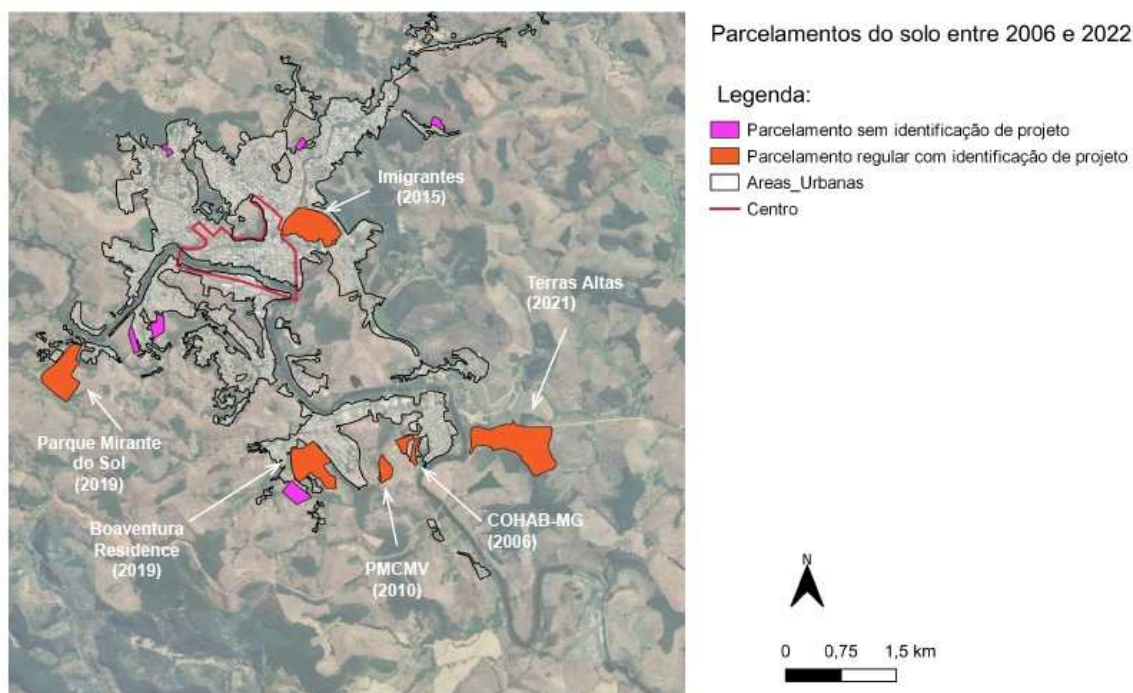
imobiliários, os agentes envolvidos, a inserção dos empreendimentos, dentre outros aspectos. Busca-se com essas análises identificar os processos que ocorreram recentemente no espaço urbano de Cataguases, suas particularidades e as generalidades, que podem ser relacionadas com processos regionais ou até mesmo nacionais.

4.2. Análise dos produtos imobiliários e dos agentes produtores do espaço urbano de Cataguases

A partir da pesquisa documental⁴⁵, pesquisa de campo, entrevistas e análise das imagens históricas do Google Earth, foram identificados os parcelamentos que ocorreram entre 2006 e 2022. Na Figura 25, eles foram classificados como: parcelamentos sem identificação de projetos e parcelamentos regulares. O primeiro grupo, diz respeito aos loteamentos que não foram identificados nos arquivos da Prefeitura ou foram projetos da ratificação de loteamentos aprovados anteriormente a 2006. O segundo, refere-se àqueles que possuem projeto aprovado na Prefeitura após 2006.

⁴⁵ Em Cataguases, os loteamentos são aprovados pela Prefeitura e seu corpo técnico, porém, ele só é criado por lei aprovada na Câmara Municipal. As leis de aprovação dos loteamentos constituíram-se como as principais fontes de consulta sobre esses empreendimentos.

Figura 25 – Parcelamentos do solo em Cataguases entre 2006 e 2022.



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A Prefeitura, até o período de levantamento da pesquisa, não possuía um registro das áreas irregulares da cidade. Em função da imprecisão desses dados e do tempo disponível para a pesquisa, optou-se por analisar os agentes produtores do espaço urbano de Cataguases a partir dos loteamentos regulares identificados na pesquisa e licenciados após a aprovação do PDP de Cataguases. No entanto, não se pretende desconsiderar a produção irregular, essas contribuem para a reflexão do modelo de cidade que se produz e se apresenta muitas vezes como contraponto ou a única solução para uma parcela da população.

O Quadro 15 e a Figura 26 apresentam os empreendimentos selecionados para análise⁴⁶. Os loteamentos estão localizados na periferia da cidade, a uma distância média de cinco quilômetros do centro, com exceção do loteamento Imigrantes (3). Observa-se que, a partir de 2017, os loteamentos apresentam um porte maior, variando de 163 a 506 lotes por empreendimento. Além disso, dos seis empreendimentos analisados, quatro foram iniciativas de agentes imobiliários

⁴⁶ O bairro São Cristóvão, criado a partir da produção de moradias populares, por meio da parceria Governo de Minas e Gerais e Prefeitura de Cataguases, uma vez que o mesmo foi iniciado antes da aprovação do Plano Diretor.

externos. Esses agentes são empresas especializadas em loteamentos, com sede em diferentes regiões do Estado.

Figura 26 – Localização dos loteamentos analisados em relação ao centro da cidade.



Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir de imagem do Google Earth (2023).

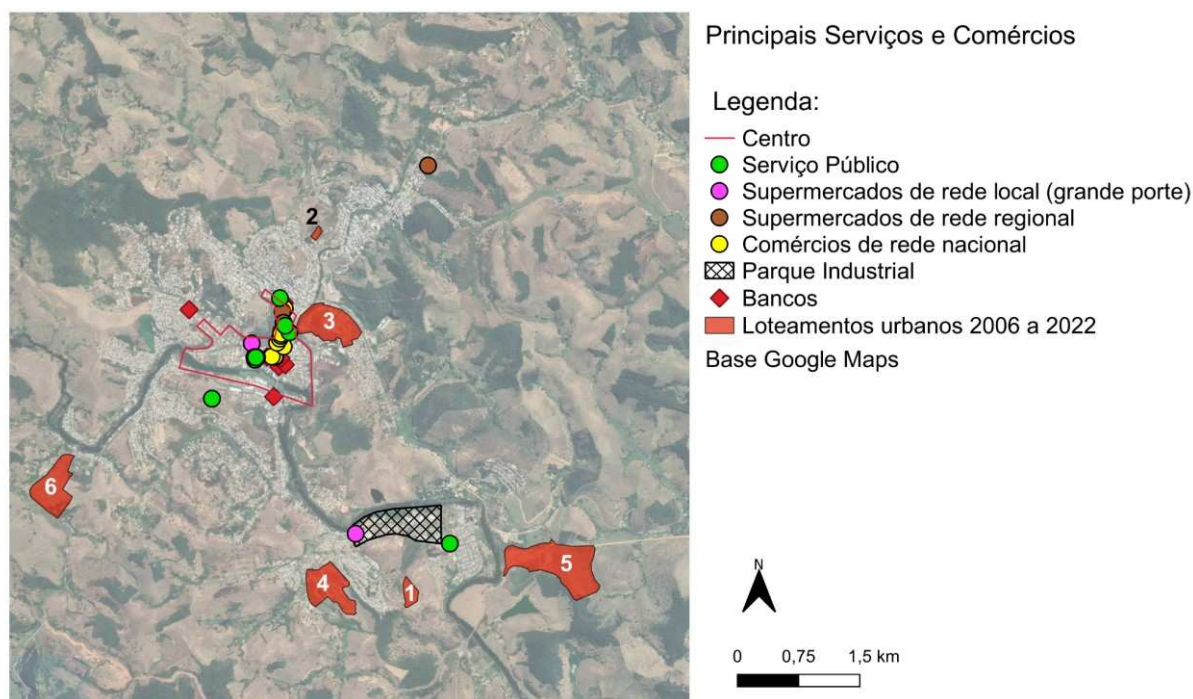
Quadro 15 – Parcelamentos do solo regulares identificados em Cataguases, entre 2006 e 2022.

ID	Empreendimento	Ano	Agente	Origem (do agente)	Unid.	Tipologia	Tamanho dos Lotes	Valor por m ²	Tipo de Financiamento
Condomínio Vertical									
1	Conjunto Hab. São Marcos	2010-14	Estado (MCMV) / Promotor imobiliário	Prefeitura/ Governo Federal Lavras-MG/ Brasília	464 und. hab.	Parcelamento Condomínio vertical	-	-	Caixa Econômica Federal
Total					464 um. Hab.				
Loteamentos									
2	Pontal	2013	Promotor Imobiliário	Cataguases-MG (Empreendedor)	30 lotes	Loteamento	210 a 350m ²	R\$ 340	-
3	Bairro Imigrantes	2017	Promotor Imobiliário	Cataguases-MG (Empresa B)	217 lotes	Loteamento	350 a 950m ²	R\$ 340	Direto com a Construtora
4	Boaventura Residence	2019	Promotor Imobiliário	Belo Horizonte/MG (Empresa C)	191 lotes	Loteamento de acesso restrito (Condomínio fechado)	480 a 1064,19m ²	R\$ 410	Direto com a Construtora
5	Loteamento Terras Altas	2021-23	Promotor Imobiliário	Lavras/MG Brasília/DF (Empresa A)	506 lotes	Loteamento	200 a 1347,60m ²	R\$ 200 a R\$ 400	Direto com a Construtora
6	Parque Mirante do Sol	2018-22	Promotor Imobiliário	Belo Horizonte/MG (Empresa C)	163 lotes	Loteamento	480 a 616m ²	R\$ 300	Direto com a Construtora
Total					1107 lotes				

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Ao analisar a oferta de serviços e comércios de médio e grande porte (Figura 27), observa-se que, novamente, com exceção do loteamento Imigrantes, os demais empreendimentos possuem pouca oferta em seu entorno.

Figura 27 – Localização dos loteamentos analisados em relação aos principais serviços e comércios.

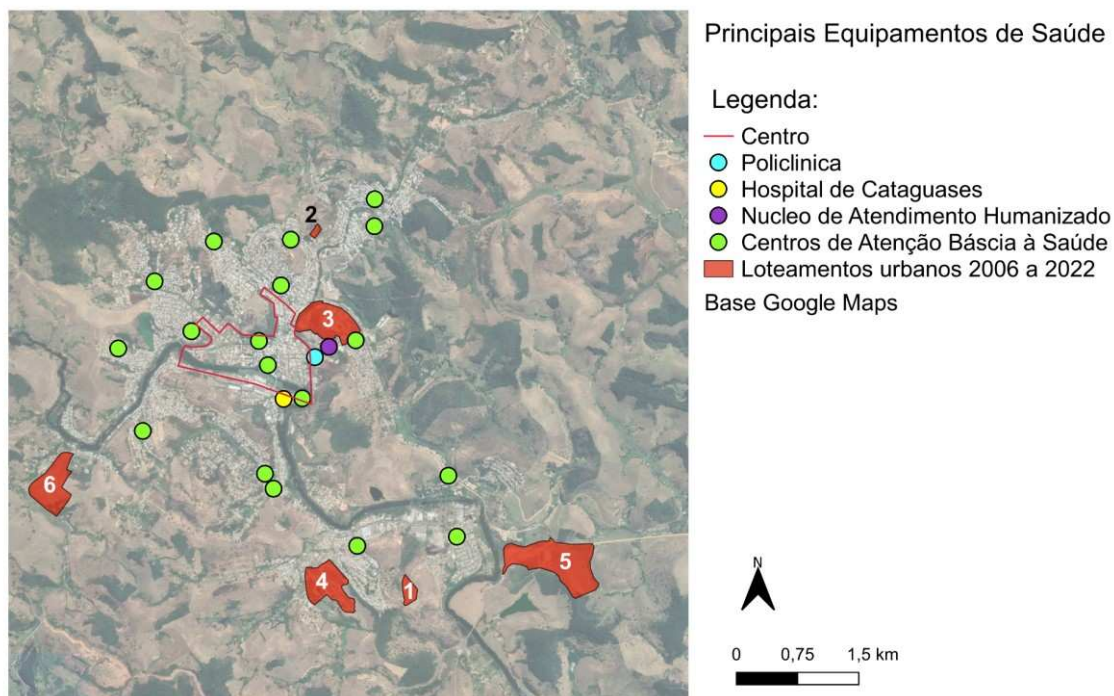


Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir das visitas de campo.

Ao observar a oferta de equipamentos públicos de saúde e educação (Figuras 28 e 29), constatou-se que estes encontram-se distribuídos no território, abrangendo também as áreas periféricas da cidade. Ainda assim, observou-se que em comparação com a localização dos empreendimentos analisados, os loteamentos Parque Mirante do Sol (6) e o Terras Altas (5) são os que apresentam uma maior distância desses equipamentos⁴⁷.

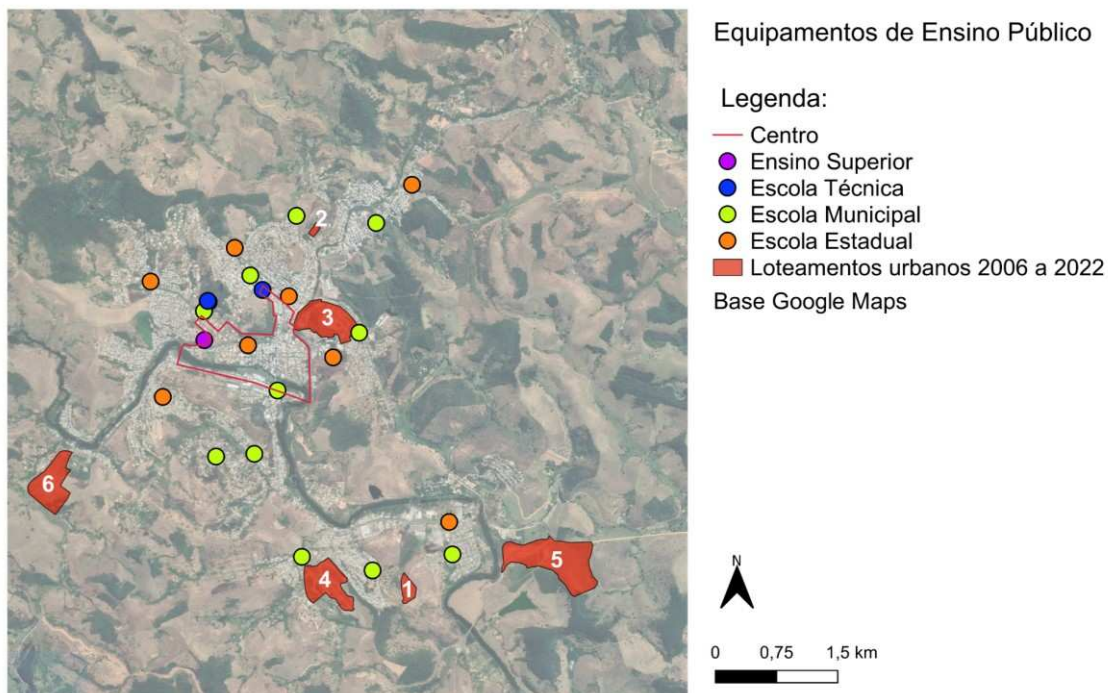
⁴⁷ O loteamento Parque Mirante do Sol encontra-se a XXkm do equipamento de saúde e XXkm do equipamento de ensino. O loteamento Terras Altas dista XXkm do equipamento de saúde e XXkm do equipamento de ensino.

Figura 28 – Localização dos loteamentos analisados em relação aos de saúde.



Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir de levantamento e visitas de campo.

Figura 29 – Localização dos loteamentos analisados em relação aos de ensino público.

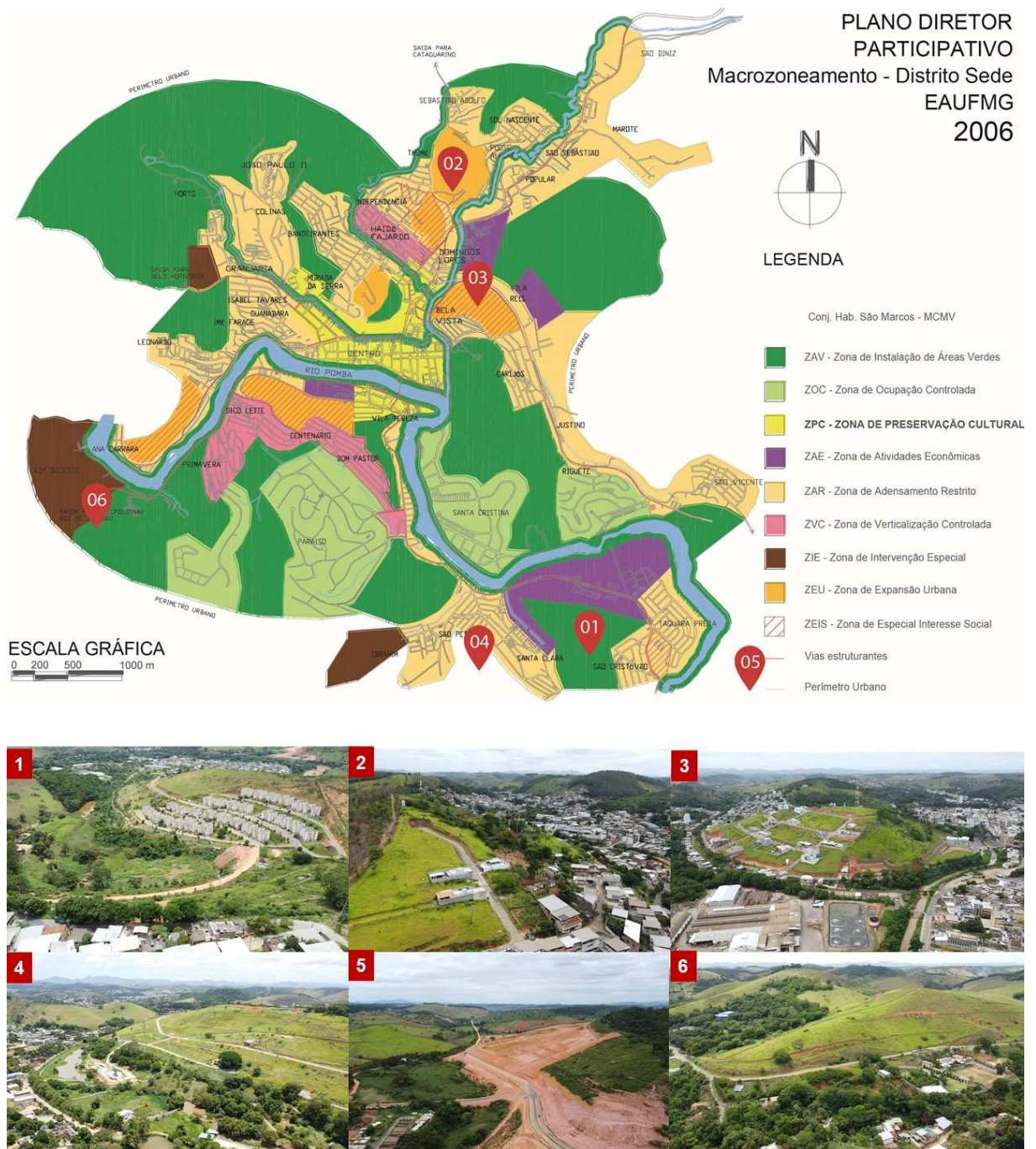


Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir de levantamento e visitas de campo.

Com relação à legislação, os empreendimentos encontram-se todos localizados dentro do perímetro urbano. Os parâmetros aplicados, como taxa de ocupação, afastamentos, gabaritos, etc, seguem o Quadro 11, apresentado no Capítulo 3, e seu zoneamento é definido no processo de aprovação pela Secretaria de Obras, com exceção do Loteamento Imigrantes e Pontal, que não apresentam os parâmetros previstos em lei.

Em relação ao PDP (Figura 30), dos seis empreendimentos analisados, dois encontram-se fora da delimitação apresentada pelo zoneamento do Plano Diretor, dois em Zonas de Instalação de Áreas Verdes (ZAV) e dois em Zona de Expansão Urbana (ZEU), sendo que um desses dois últimos, possui uma ZEIS sobreposta à ZEU. A sobreposição da localização dos empreendimentos com o zoneamento do PDP demonstra que esta lei, que deveria ser o principal instrumento norteador do planejamento e expansão da cidade, pouca influência tem sobre o que pode e o que não pode com relação à ocupação do espaço urbano.

Figura 30 – Localização dos empreendimentos em relação ao zoneamento definido pelo Plano Diretor Participativo de Cataguases (2006).



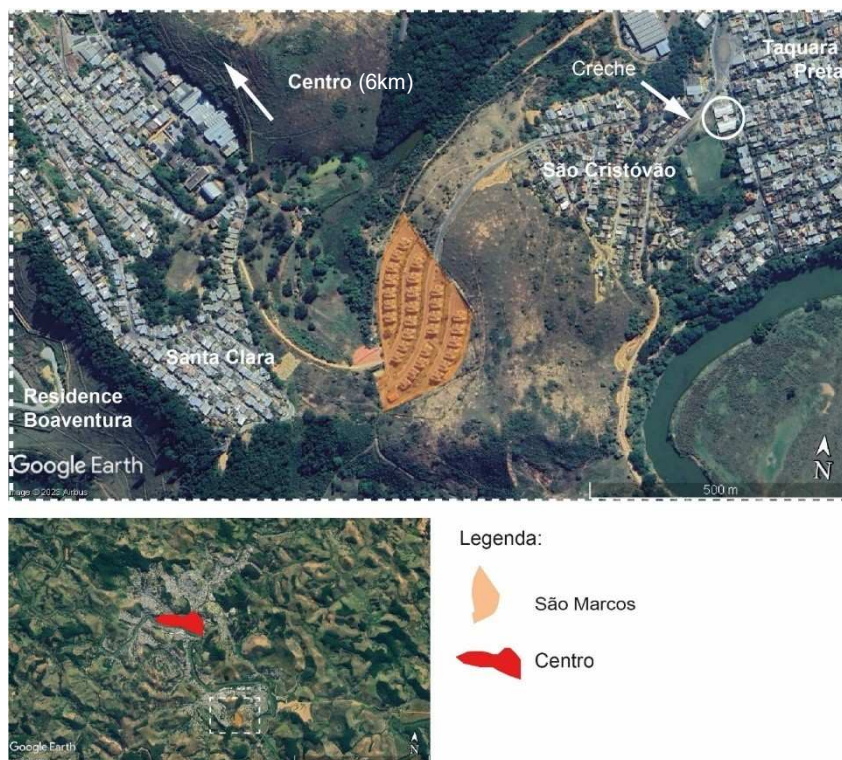
Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir do Mapa de Zoneamento do Plano Diretor Participativo de Cataguases (2006).

- Residencial São Marcos (1)

O Residencial São Marcos foi financiado pelo Governo Federal por meio do PMCMV para o público com renda familiar de até três salários mínimos. O conjunto é

composto por 464 unidades habitacionais, distribuídas em 29 edifícios de quatro andares cada. O local (Figura 31) onde foi implantado o conjunto foi cedido pela Prefeitura para a realização da parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF).

Figura 31 – Localização do Residencial São Marcos



Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir de imagens do Google Earth (2023).

Os terrenos, onde foi construído o residencial, foram cedidos inicialmente a terceiros, através da lei de cessão de uso, em 2007. Porém, por falta opção de outras áreas e com o risco de ser desligado do programa, essas leis foram revogadas para viabilizar a construção residencial no local⁴⁸. A construção foi realizada pela Empresa A escolhida pela CEF por meio de licitação. A construção iniciou em 2010 e o conjunto foi inaugurado em junho de 2014.

Ao longo da pesquisa observou-se que o aforamento⁴⁹ de terrenos foi, ao longo dos anos, uma prática recorrente na administração local. Essa prática,

⁴⁸ As famílias que se beneficiariam dos lotes aforados, em contrapartida, seriam beneficiadas por uma unidade habitacional no conjunto (Jornal Cataguases, 23 abr. 2010).

⁴⁹ Em Cataguases, os aforamentos são regulamentados por lei municipal desde 1984. A lei restringe os beneficiários à venda, alienação e doação dos lotes em menos de vinte anos de expedição do alvará correspondente. Além disso, são aplicáveis apenas a pessoas com certidão negativa de bens, que residissem no município há mais de cinco anos e com renda familiar inferior a cinco salários mínimos. Os terrenos também devem ser cercados em três meses, a construção iniciada em seis meses e estar

institucionalizada na década de 1980, tem garantido para alguns cataguasenses um terreno, mas pouco ou nenhum apoio técnico para a produção das moradias. Chama a atenção, no caso dos lotes onde foi implantado o Residencial São Marcos, as condições em que área foi cedida, sem qualquer tipo de infraestrutura urbana, como pode ser observado nas Figuras 32 e 33.

Figura 32 – Implantação do Conjunto Habitacional São Marcos em 2005 (Esquerda) e 2012 (Direita).



Fonte: Imagens históricas, Google Earth (2023).

Figura 33 – Vista do Conjunto Habitacional São Marcos.



Fonte: Site do Marcelo Lopes. Disponível em: <<https://ury1.com/znEj0>>. Acesso em: 12 mar. 2023.

com 80% concluída em 12 meses, prorrogáveis por mais 12 meses (Cataguases, 2001 *apud* Alonso, 2022).

Além disso, a implantação do São Marcos próximo ao bairro São Cristóvão, reforça a concentração de uma população de baixa renda, direcionada pelo próprio poder público, por meio de diferentes iniciativas⁵⁰. A escolha do terreno, como citado anteriormente, ocorreu sob iminência de o Município ser excluído do programa por falta de opções. Tal situação expõe a falta de ação por parte do Poder Executivo local, ao longo dos anos, na garantia da definição de áreas para implantação de programas habitacionais.

A falta de áreas públicas, para esses fins, foi apontada nas entrevistas como um desafio para implantação de políticas voltadas para habitação social. Soma-se a falta de informação sobre o déficit habitacional enfrentado pelo Município, bem como a falta de um Plano Municipal de Habitação e de um Conselho de Habitação. Essa situação expõe a falta de políticas públicas voltadas para a questão habitacional no município e o não cumprimento do PDP.

Com o acréscimo de uma população de quase 1.800 pessoas⁵¹, poucos foram os investimentos em infraestrutura na região para atender as novas demandas. Três anos após sua implantação, foi construída uma creche a 750 m do conjunto, uma demanda anterior existente dos moradores de bairros vizinhos. De acordo com entrevistado AG_L_E02 (ligado ao Poder Legislativo), até meados de 2022, os moradores do Residencial São Marcos eram atendidos pelos postos de saúde de seu bairro/distrito de origem. Muitos moradores tinham que atravessar a cidade para ter atendimento à saúde. Ainda, de acordo com o entrevistado, atualmente, o atendimento em postos de saúde é feito nos bairros Beira Rio e Santa Clara⁵².

No que diz respeito ao acesso a comércio e serviços, alguns comércios de bairro podem ser encontrados no bairro Taquara Preta (a um quilômetro do Residencial), como mercearia, padaria e drogaria. Mas, como visto anteriormente, o centro da cidade ainda concentra os principais serviços e comércios, além da oferta de trabalho, tornando obrigatório o deslocamento. Os moradores que dependem de transporte coletivo encontram dificuldades, principalmente fora do horário comercial (de trabalho) e aos domingos e feriados (Alonso, 2022).

⁵⁰ Dentre as iniciativas estão construções de moradia financiadas em parceria com a COHAB-MG, aforamento de lotes, assistência técnica (Castriota; Alonso, 2009) e PMCMV.

⁵¹ Foi considerado neste cálculo quatro pessoas por unidade habitacional.

⁵² Os moradores são distribuídos através da numeração dos apartamentos: os apartamentos de números pares são atendidos em um bairro e os de número ímpar em outro.

Chama a atenção que o caráter segregador do Residencial está presente desde a escolha da implantação do conjunto, isolado da malha urbana, com apenas um acesso. Segundo Alonso (2022, p. 259):

Além da exclusão e isolamento espacial, outros problemas vão se juntar e até mesmo se agravar no conjunto como, por exemplo, questões culturais e infraestruturais que não foram pensadas no projeto para atender de forma adequada o grande e diverso contingente de moradores que ali se alojaria.

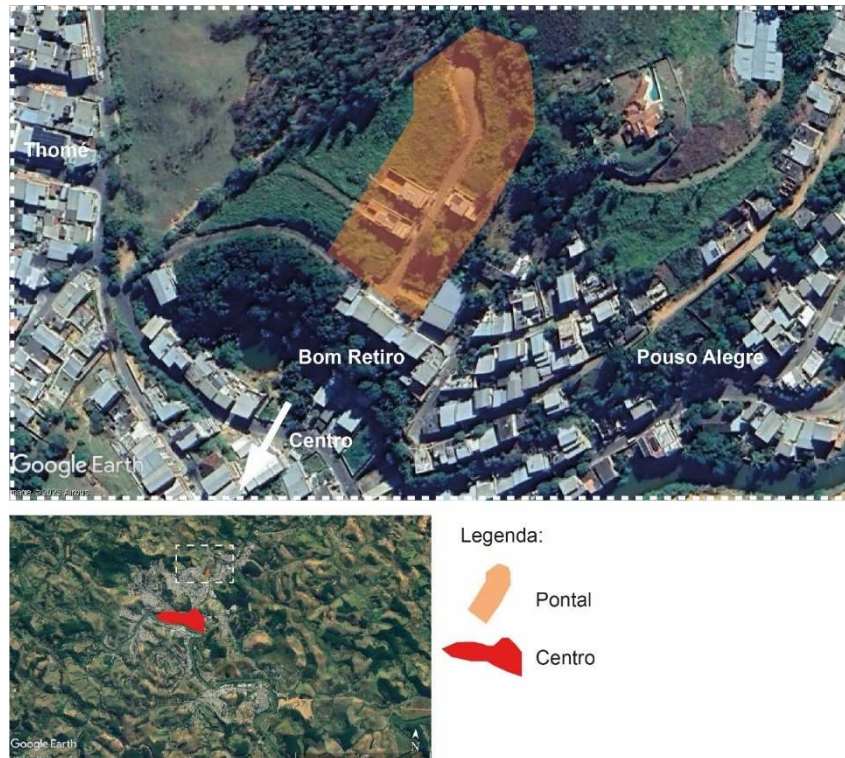
Em relação à legislação urbanística, a área não está prevista no zoneamento da lei ZPUOS. No que se refere ao PDP, a área de implantação do residencial foi caracterizada como ZAV. Entretanto, como foi visto, o zoneamento apresentado pelo Plano Diretor não foi detalhado, por isso, também não apresenta parâmetros específicos.

Por fim, chama a atenção que, como visto no Capítulo 3, o PDP previa a implementação de ZEIS para implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social, sua não regulamentação contribuiu também para os problemas de inserção urbana identificados no Residencial São Marcos.

- Loteamento Pontal (2)

O loteamento Pontal (Figura 34) é composto por 30 lotes, com áreas de 210m² a 350m², e dista 1,5 quilômetros do centro da cidade. O loteamento possui um porte pequeno, com a abertura de apenas uma rua, que se conecta com o bairro Bom Retiro, já consolidado. Esse foi um modelo de loteamento comum na cidade, entre os anos 1990 e início dos anos 2000, baseado nas transformações de pequenas glebas rurais em áreas urbanas, localizadas nas bordas da mancha urbana. Esse porte de loteamento permite um menor investimento inicial e uma valorização imediata na transformação da área rural em urbana, a partir da ação direta de proprietários de terra.

Figura 34 – Localização do loteamento Pontal.



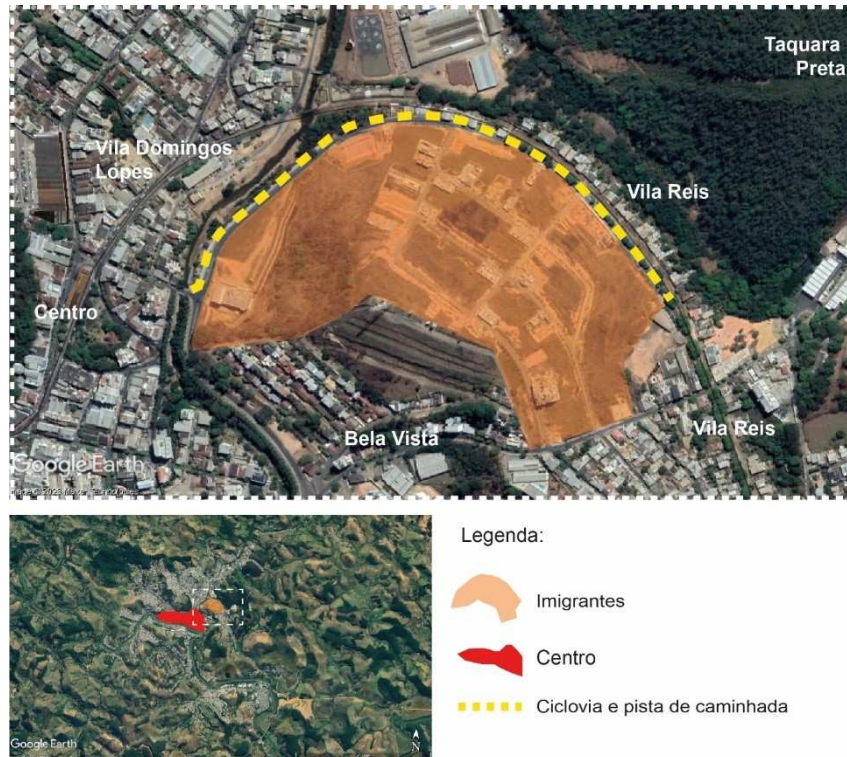
Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir de imagens do Google Earth (2023).

Em relação à legislação urbanística, a área não está prevista no zoneamento da Lei ZPUOS, e a Lei de aprovação do loteamento (Lei 4.085/2013) não prevê os parâmetros urbanísticos aplicáveis para o local. No que se refere ao PDP, a área de implantação do loteamento foi caracterizada como ZEU, apresentando-se coerente ao zoneamento do plano.

- Loteamento Imigrantes (3)

Dentre os loteamentos analisados, o Imigrantes se destaca por sua localização central (a aproximadamente um quilômetro do centro), como pode ser observado na Figura 35. O loteamento possui 217 lotes, com áreas que variam de 350m² a 900m². Com o valor do metro quadrado de aproximadamente trezentos e quarenta reais, o loteamento alcança a classe média local.

Figura 35 – Localização do loteamento Imigrantes.



Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir de imagens do Google Earth (2023).

O empreendimento foi realizado por uma construtora local (Empresa B), com ampla atuação na área da construção civil e se diferenciou pela execução de infraestrutura, ao incluir a reforma de passeios e uma ciclovía na via principal, que margeia a gleba loteada (Figura 36). Pela sua localização privilegiada, possui em seu entorno imediato uma boa infraestrutura, com oferta de serviços, comércio, trabalho, equipamentos de saúde e de educação (Figuras 27, 28 e 29).

Figura 36 - Imagem do Projeto do Loteamento Imigrantes.



Fonte: Material de divulgação Empresa B, 2022.

Como apontado no Capítulo 3, a área do loteamento foi classificada como uma ZEIS⁵³. Apesar disso, não há conhecimento de que este fato tenha sido questionado durante a aprovação na Câmara Municipal. A lei de aprovação do loteamento também não cita nenhuma questão relacionada à Habitação de Interesse Social. O projeto do loteamento contou ainda com a mudança do traçado de uma via pré-existente. Essa mudança tinha como objetivo viabilizar o parcelamento de uma área pertencente ao loteador que, por se encontrar em APP - próxima ao córrego Meia Pataca-, não poderia sofrer intervenção. A Figura 37 apresenta o traçado original e a mudança aprovada no processo de licenciamento do loteamento.

Figura 37 – Alterações no traçado da via pública durante licenciamento de projeto do loteamento Imigrantes.



Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir de imagens históricas do Google Earth de 2005 e 2022.

Em entrevista com representantes do Poder Executivo e Legislativo, apontou-se que as obras de revitalização da calçada e a criação da ciclovia foram uma contrapartida dessas mudanças no traçado urbano. Entretanto, como pode ser observado na Figura 35, essas intervenções restringiram-se ao contorno do empreendimento, contribuindo para um retorno ainda maior, através da valorização do espaço urbano, para o empreendimento.

Sobre a ZEIS, o entrevistado AG_E_E02 argumentou:

[Sic] O que a gente analisou ali especificamente levando em consideração os ZEIS é que normalmente no parcelamento do solo a gente vai avaliar os parâmetros de ocupação dele, enfim, o tamanho dos lotes em geral é um tamanho único não tem lotes de tamanhos diferenciados. E aí naquele ali a

⁵³ As ZEIS de acordo com o PDP compreendem as áreas nas quais há interesse público em ordenar a ocupação, por meio de urbanização e regularização fundiária ou implantar empreendimentos habitacionais de interesse social.

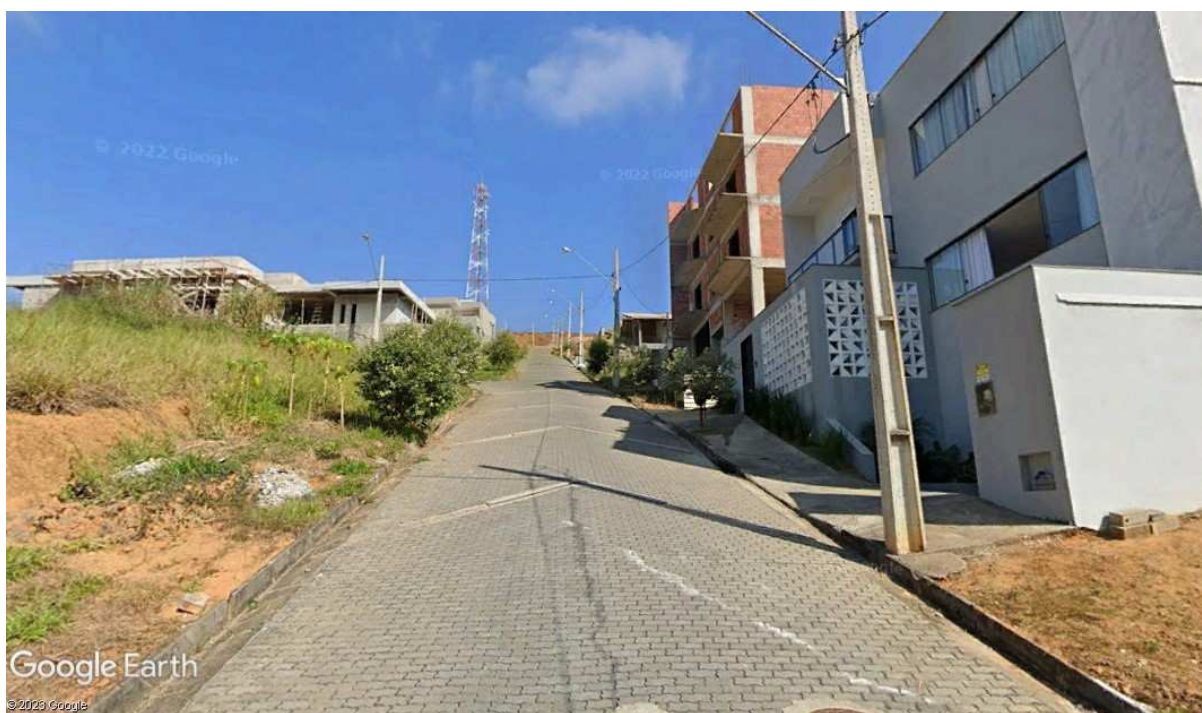
gente tem lotes de tamanhos diferenciados. É... justamente pra atender públicos de lotes menores ou que tivesse menor poder aquisitivo e que são aqueles que estão próximos do Vila Reis também. Enfim, que tivesse públicos diferenciados ali. A intenção foi essa. Também não acho que funcionou necessariamente.

De acordo com o entrevistado AG_L_E02, a ZEIS não foi pautada pois a área era particular:

[Sic] só que depois que aprovou aquele negócio todo, houve a justificativa que a área é particular, né? A área era de uma empresa de Cataguases e foi vendida para o loteador (...).

Ao observar o padrão das construções em andamento no loteamento (Figura 38), nota-se que a estratégia adotada pelo Poder Executivo não foi suficiente para garantir o acesso de um público diverso. A justificativa apresentada ao legislativo, de que o terreno era de um particular, reforça a visão patrimonialista e a primazia do direito de propriedade sobre a função social da propriedade.

Figura 38 – Vista do loteamento Imigrantes.



Fonte: Google Earth (2022).

Importante destacar que o loteamento Imigrantes inaugura uma nova tendência nos parcelamentos urbanos na cidade. A partir de 2015, os loteamentos passaram a apresentar um porte maior do que aqueles observados no final da década de 1990 e início dos anos 2000. Contribui para isso, a atuação do poder público, que tem exigido

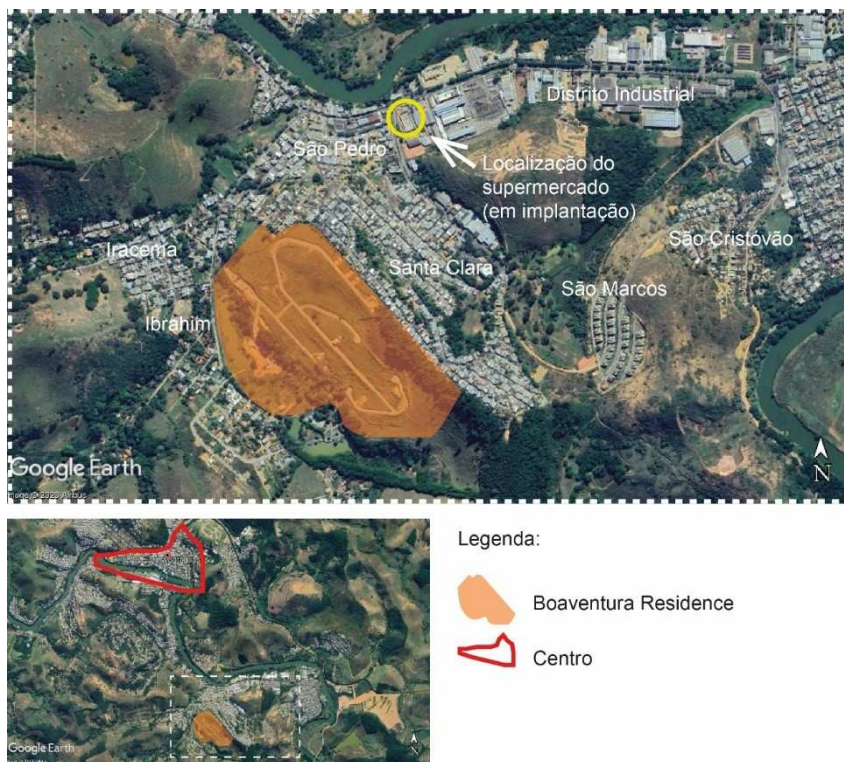
projetos um maior detalhamento nos projetos, e amarrando o licenciamento urbano à aprovação de outros órgãos, como as concessionárias de água e energia, bem como o cronograma financeiro e de execução da obra, dentre outras exigências⁵⁴. Tais exigências demandam do loteador serviços especializados e de diferentes áreas. Diferentemente do que se observa em loteamentos aprovados em períodos anteriores, que contavam basicamente com o projeto urbanístico. Por fim, vale mencionar que o loteamento foi aprovado sem a definição do zoneamento e dos parâmetros que deveriam ser adotados para a área, algo comum até então nos processos de aprovação, que passavam a adotar aqueles aplicados no entorno.

- Loteamento Boaventura Residence (4)

O Boaventura Residence (Figura 39) está localizado em um bairro periférico, a quatro quilômetros do centro. Os lotes variam de 480m² a 1064m², com uso exclusivamente residencial. O loteamento possui parâmetros específicos: taxa de ocupação máxima de 50%; afastamento frontal de quatro metros; afastamentos laterais obrigatórios e taxa de permeabilidade de 30%. Acredita-se que a obrigatoriedade dos afastamentos laterais, o que não está previsto em lei, está relacionado ao padrão construtivo em loteamentos de acesso restrito.

⁵⁴ De acordo com informações coletadas em entrevista, essas exigências incluem: Licenciamento ambiental, Projeto técnico de reconstituição de flora (PTRF), Projeto de drenagem pluvial, etc.

Figura 39 – Implantação do loteamento Boaventura Residence.



Fonte: Google Earth, 2023.

O Residencial possui espaços comuns com área de lazer, pista de caminhada, piscina, lagoa, sauna, “espaço zen”, dentre outros ambientes. Os materiais de divulgação do empreendimento (Figura 40) recorrem para a questão da segurança e para o “novo jeito de morar”.

Figura 40 – Material de divulgação do Residencial Boaventura.



Fonte: Material de divulgação Empresa C, 2022.

Em oposição, o entorno do empreendimento apresenta-se altamente adensado, com lotes com área de 200m² em média, ocupação de 75% e afastamento frontal de dois metros⁵⁵. O contraste entre os modelos de ocupação faz com que a diferenciação socioespacial se torne perceptível até em vista aérea.

Após a inauguração do empreendimento, uma rede de supermercado iniciou a instalação de uma terceira loja, em um terreno de aproximadamente 5.000m², a cerca de 900 metros do loteamento. Importante destacar que a região, que possui um distrito industrial e bairros predominantemente ocupados por uma população de baixa renda, permaneceu por quatro décadas com poucos e pequenos comércios de bairro. Para 2023 foi previsto o investimento em pavimentação para a principal via de acesso da região para o centro da cidade.

Ainda é cedo para afirmar que o deslocamento de uma classe média a alta para a região tenha influenciado na implantação do novo comércio e investimentos em infraestrutura viária. Porém, a literatura aponta que essa é uma tendência na transformação urbana. De acordo com Santos:

⁵⁵ Esses são os parâmetros exigidos em lei, porém, observa-se que nem sempre são respeitados pelos proprietários. Os loteamentos dos bairros vizinhos, como São Pedro, Santa Clara, São Marcos e São Cristóvão, foram implantados com a participação da Prefeitura. Esses bairros foram ocupados a partir de programas habitacionais, mas, principalmente, por meio da autoconstrução, a partir de doações de lotes (aforamentos) (Alonso, 2022).

(...) o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais. É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outros, mais valorizados. Por isso são atividades mais dinâmicas que se instalam nessas áreas privilegiadas; quanto aos lugares de residência, a lógica é a mesma, com as pessoas de maiores recursos buscando alugar-se onde lhes pareça mais conveniente, segundo os cânones de cada época, o que também inclui a moda. E desse modo que as diversas parcelas da cidade ganham ou perdem valor ao longo do tempo (Santos, 1993, p.96).

Como aponta Villaça (2001), o espaço intraurbano é formado, sobretudo, pelas condições de deslocamento do ser humano, seja na forma de portador da mercadoria força de trabalho, seja enquanto consumidor. No caso do contexto apresentado, de forma indireta, os investimentos acabam resultando em benefícios indiretos para a população do entorno, uma vez que se observa formas em justaposição (Vasconcelos, 2013). Em relação à legislação urbanística, a área não está prevista no zoneamento da lei ZPUOS, portanto, não possui parâmetros de ocupação estabelecidos. No que se refere ao PDP, a área de implantação loteamento também se encontra fora da área prevista no Macrozoneamento Urbano do Plano.

A respeito do agente imobiliário, a Empresa C foi responsável por dois parcelamentos na cidade, o Boaventura Residence (acesso restrito) e o Parque Mirante do Sol⁵⁶. A empresa, com sede em Belo Horizonte, é especializada em parcelamento do solo e possui empreendimentos em diversas cidades de Minas Gerais e São Paulo. Ao analisar as peças publicitárias dos loteamentos observou-se que a Empresa C possui dois modelos de negócio: bairro planejado (loteamento aberto) e residenciais ou condomínios fechados (loteamento fechado).

- Loteamento Terras Altas (5)

O loteamento Terras Altas (Figura 41) possui 506 lotes, com áreas que variam de 200m² a 1347m². O empreendimento está localizado a seis quilômetros do centro da cidade, entre o Contorno (Estrada da Empa) e a estrada sentido Distrito de Aracati.

⁵⁶ O loteamento Parque Mirante do Sol encontra-se em sua segunda etapa e atualmente outra empresa é responsável pelas obras.

Figura 41 – Localização do Loteamento Terras Altas



Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir de imagens do Google Earth (2023).

Em relação à legislação urbanística, assim como no caso anterior, a área não está prevista no zoneamento da lei ZPUOS e também não se encontra prevista no Macrozoneamento Urbano do Plano Diretor. Os parâmetros adotados na Lei de aprovação do empreendimento (Lei 4.767/2021) seguem o Quadro 4 da Lei ZPUOS⁵⁷, como apresentados no Quadro 16.

Quadro 16 – Parâmetros Urbanísticos adotados para o Loteamento Terras Altas de acordo com a legislação de parcelamento – Lei 2.427/95.

Quadra	Lotes	Uso	Taxa de ocupação %	Taxa de permeabilidade %	Afastamento frontal m
1 e 2	Todos	Comercial	70	20	5
3 a 18	Todos	Residencial	60	25	3
19	Todos	Residencial	70	20	2
20 e 21	Todos	Residencial	60	25	3
22	Todos	Residencial	70	20	2
23	Todos	Residencial	70	20	2
24	Todos	Residencial	60	25	3

Fonte: Cataguases, 2021, p.3.

⁵⁷ Esses dados foram apresentados no Capítulo 3, Quadro 11.

Em comparação com outros empreendimentos, os parâmetros aplicados aqui permitem uma maior taxa de ocupação, possivelmente pelas características topográficas. Não há, porém, uma definição de gabarito, o que pode gerar interpretações diferentes no momento de ocupação dos lotes.

Com relação ao agente imobiliário, a Empresa A, faz parte do mesmo grupo responsável pela construção do Conjunto São Marcos em 2010. Aparentemente, o PMCMV foi o primeiro empreendimento do grupo na cidade. O grupo, com sedes em Lavras e Brasília, possui empreendimentos imobiliários em onze estados e em mais de sessenta cidades. Observa-se que a empresa possui diferentes modelos de produtos imobiliários, cada segmento voltado para um público específico. Assim como observado em outros empreendimentos, o financiamento para compra dos lotes ocorre diretamente com a Construtora.

De acordo com o entrevistado, relacionado ao setor imobiliário, a expectativa é que esse empreendimento alcance uma população de renda mais baixa que os empreendimentos citados anteriormente. Isso ocorreria pela distância em que o loteamento se encontra do centro e a falta de infraestrutura em seu entorno imediato⁵⁸. Ainda que o loteamento esteja localizado no vetor de crescimento, a região ainda se apresenta muito carente de atrativos e condições mínimas de infraestrutura, serviços e comércio.

⁵⁸ O equipamento comunitário mais próximo (creche) está a aproximadamente quatro quilômetros.

Figura 42 – Material de divulgação do loteamento Terras Altas.

LANÇAMENTO
segunda
etapa de
vendas.

Lotes com condições imperdíveis.
parcelas a partir de
R\$ 449,00*

SEM CONSULTA AO SPC
SEM ANÁLISE DE CRÉDITO

LOTEAMENTO
Terras Altas
CATAGUASES/MG

Novo vetor
de crescimento

- 7 minutos do centro
- Área comercial
- Asfalto de qualidade
- Energia elétrica
- Esgoto 100% tratado
- Meio fio extrusado

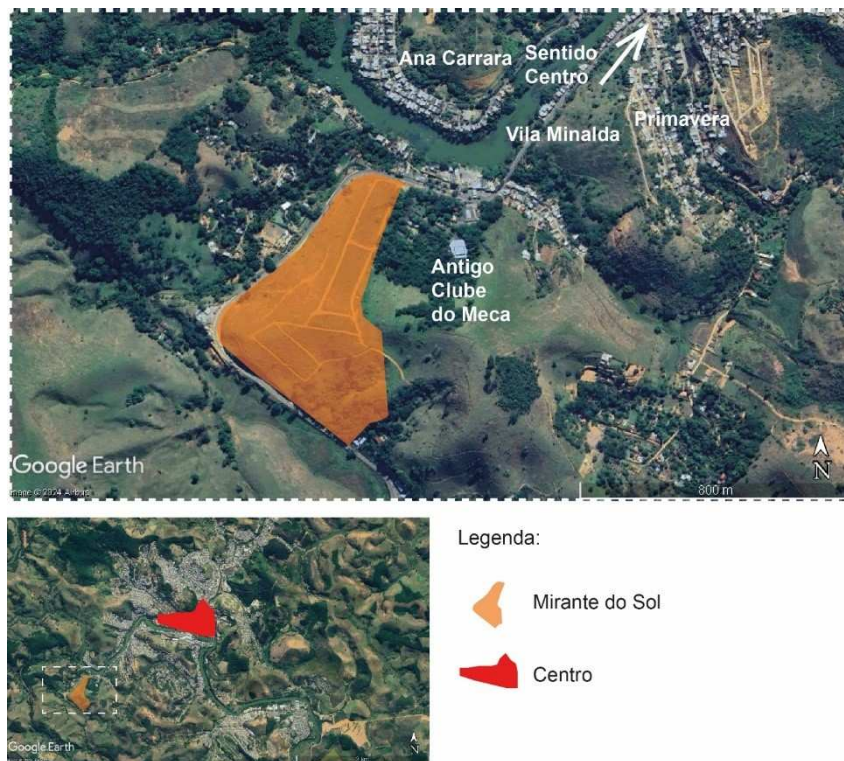
Fonte: Material publicitário, disponível em: https://www.instagram.com/p/CzCaiKHrmtO/?img_index=1. Acesso em 30 out. 2023.

Quanto à atuação dos agentes, as estratégias de marketing adotadas recorrem a elementos de infraestrutura obrigatórios (previstas em lei) nos parcelamentos do solo urbano, como calçamento, pavimentação, saneamento e energia elétrica (Figura 42).

- Parque Mirante do Sol (6)

O Parque Mirante do Sol (Figura 43), com as obras em andamento, está localizado na entrada na cidade (sentido Leopoldina) e possui 163 lotes, com áreas entre 480 a 616m². Na lei de aprovação (Lei 4.534/2018) foram definidos os seguintes parâmetros urbanísticos: taxa de ocupação máxima de 50%; afastamento frontal de quatro metros e taxa de permeabilidade de 30% (Cataguases, 2018). Assim como Boaventura Residence, a compra e financiamento dos lotes é feita diretamente com a construtora⁵⁹. De acordo com o entrevistado AG_PI_E02, ligado ao setor imobiliário, os loteamentos são acessíveis para uma população com renda acima de cinco mil reais (acima de quatro salários mínimos).

Figura 43 – Localização do Parque Mirante do Sol.



Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir de imagens do Google Earth (2023).

Em relação à legislação urbanística, a área não está prevista no zoneamento da lei ZPUOS, portanto, não possui parâmetros de ocupação estabelecidos. No que se refere ao PDP, a área de implantação do loteamento está entre uma ZAV (Zona de

⁵⁹ Informação obtida em entrevistas com agentes imobiliários.

Instalação de Áreas Verdes) e ZIE (Zona de Intervenção Especial). Entretanto, como foi visto, o zoneamento apresentado pelo Plano não foi detalhado, por isso, também não apresenta parâmetros específicos de ocupação. Não foi identificado ao longo da pesquisa que o zoneamento do PDP tenha representado algum impeditivo ou necessidade de contrapartida para a aprovação.

No que diz respeito à atuação do agente imobiliário, assim como no loteamento Terras Altas, chama a atenção às estratégias de marketing adotadas, que buscam se diferenciar dos demais produtos disponíveis no mercado (Figura 44). As áreas verdes, áreas para equipamentos urbanos e infraestrutura e o uso do termo “planejado” são absorvidos como elementos de marketing. Diante de um histórico processo de expansão urbana que desconsidera tais aspectos, como visto no Capítulo 3, essas características se tornam, de fato, um diferencial no contexto local.

Figura 44 – Imagem da maquete eletrônica do loteamento Parque Mirante do Sol.



Fonte: Material publicitário, disponível em: <https://parquemirantedosol.com.br>. Acesso em: 12 de jul. 2023.

4.2.1. Análise dos processos e formas socioespaciais em Cataguases

Segundo Vasconcelos (2013, p.19), “os processos e formas são originários das mudanças atuais sobrepostas às inércias do passado”. De acordo com o autor, processos como a globalização, as transformações econômicas, a atuação ou não do Estado, são responsáveis pelas modificações nas formas da cidade, criando frequentemente novas desigualdades.

Para analisar o espaço urbano de Cataguases, no recorte proposto, parte-se da tese apresentada por Alonso (2022), que demonstrou através da análise da transição econômica de Cataguases, inicialmente agroexportadora para uma cidade industrial, as relações com o processo intensificação da segregação e desigualdade socioespacial na cidade. Verificou-se que a cidade possui ainda uma estrutura monocêntrica, com concentração dos principais serviços e comércios localizados no centro da cidade. Coincidentemente, como pode ser identificado no mapa com valor médio de renda nos domicílios (Figura 20), o centro detém uma população de maior renda. Em contrapartida, a periferia foi historicamente ocupada por uma população de baixa renda, carente de infraestrutura e serviços públicos, como o transporte, áreas de lazer, equipamentos comunitários, dentre outros.

A partir desse cenário, busca-se traçar, baseado nas informações coletadas na pesquisa, as formas e processos socioespaciais identificados em Cataguases e as transformações que os novos empreendimentos, apresentados anteriormente, podem produzir no espaço urbano de Cataguases. Essas análises são realizadas a partir dos conceitos desenvolvidos por Vasconcelos (2020; 2013; 2011), resumidos no Quadro 2.

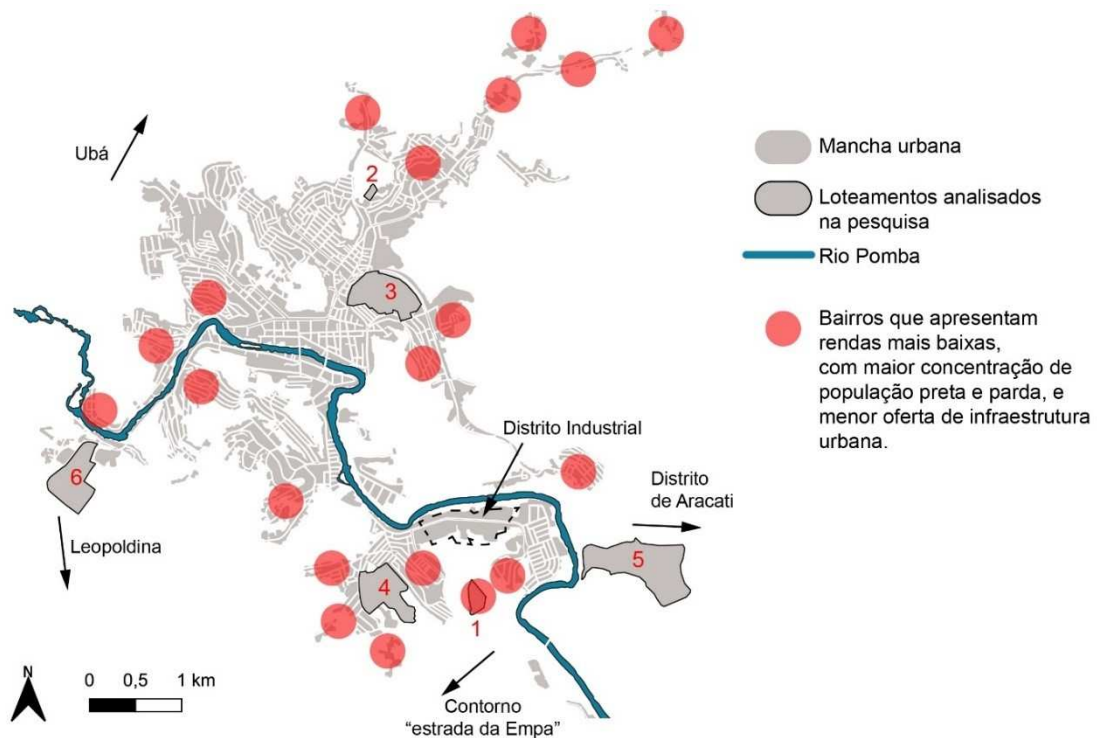
- Noções ligadas principalmente ao indivíduo

Dentre os conceitos apresentados a partir de processos e formas ligadas ao indivíduo, identifica-se em Cataguases o processo de exclusão. Esse processo está ligado à exclusão de indivíduos mais vulneráveis e em situação de pobreza dos centros dotados de infraestrutura, serviços e mais oportunidades (Vasconcelos, 2013). Em Cataguases as áreas identificadas pela localização de exclusão (Figura 45) coincidem com as regiões periféricas, ocupadas historicamente por uma população

de rendas mais baixas⁶⁰, pouca oferta de oportunidades e qualidade socioespacial. Muitos desses espaços são produtos da expansão urbana que ocorreu na década de 1980 e 1990 ligada à abertura do campo de trabalho industrial, e, que, como visto no Capítulo 3, ocorreram desprovidos de infraestrutura urbana, áreas de lazer, equipamentos urbanos, etc.

Dentre os novos empreendimentos analisados, incluem nessa categoria apenas o Residencial São Marcos (1), visto as condições apresentadas no subitem 4.2. O residencial encontra-se excluído e isolado espacialmente, com pouca oferta de serviços, comércios e trabalho. O transporte público, principal meio de deslocamento da maior parte dos moradores, apresenta-se insuficiente. Neste caso, destaca-se a falta terras bem localizadas e com oferta de transporte, serviços, comércios, dentre outros aspectos para produção de habitação de interesse social, resultado da falta planejamento e de políticas públicas voltadas para este setor no município.

Figura 45 – Processos de exclusão.



Fonte: Elaborado pela autora por meio de dados coletados e análise em campo (2023).

⁶⁰ Onde chefes de família, de acordo com o Censo (IBGE/2010), possuem renda de até 1,5 salários mínimos (Ver Figura 19).

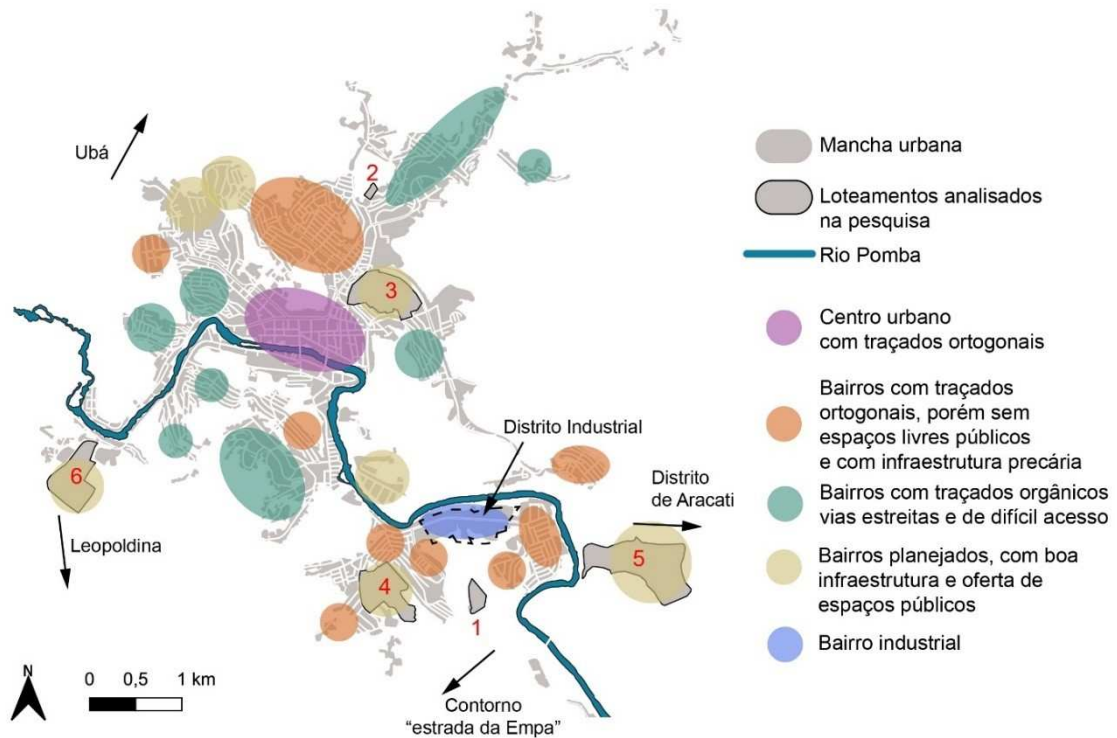
- Noções ligadas principalmente ao espaço

Na análise, a diferenciação e a desigualdade socioespacial serão tratadas em conjunto por se tratarem de questões semelhantes. Esses processos e formas se diferenciam pela possibilidade de estarem visíveis ou não, como no caso da desigualdade socioespacial, enquanto que a diferenciação socioespacial chega a ser visível por “vistas do avião” (Vasconcelos, 2013, p.18).

Em Cataguases (Figura 46), a partir de diferentes momentos de ocupação do espaço, visivelmente identificáveis, são observados principalmente na área central, que ocupa a maior parte plana do território, e que foi inicialmente planejada com traçados ortogonais. Além disso, possui uma melhor infraestrutura, com oferta de espaços livres públicos como praças, pistas de caminhada e passeios largos e arborizados. Diferentemente do que se observa nos bairros produzidos entre as décadas de 1960 e 1980, com traçado mais orgânico, resultante da ocupação de terrenos mais íngremes e com poucos espaços livres.

Mais recentemente, os novos loteamentos retomam os traçados funcionais, com atenção ao maior aproveitamento dos lotes, mesmo diante de terrenos acidentados. Esses loteamentos apresentam também diferenciação quanto à previsão de áreas verdes, espaços públicos e melhores estruturas viárias. Essa diferenciação ressalta quando se compara os equipamentos de lazer previstos para o Residencial Boaventura (4) e os espaços livres públicos e de lazer (ou a falta desses) nos bairros do entorno, como Ibrahim, Santa Clara, São Marcos (1) e São Pedro.

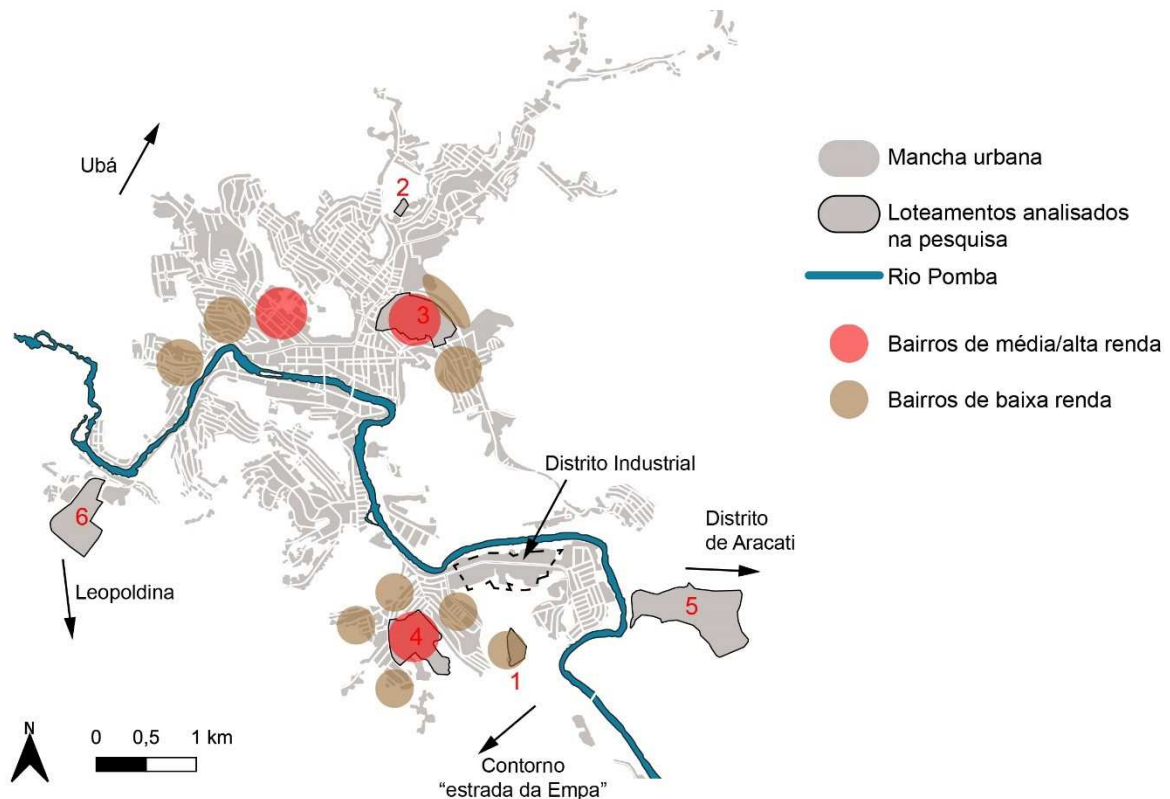
Figura 46 – Diferenciação e desigualdade Socioespacial.



Fonte: Elaborado pela autora por meio de dados coletados e análise em campo (2023).

A justaposição ocorre em casos onde há proximidade espacial com uma distância social (Vasconcelos, 2013). A Figura 47 apresenta o fenômeno, onde bairros com rendas elevadas se localizam no entorno de bairros com rendas mais baixas, como é o caso do bairro Imigrantes (3) ao lado dos bairros Vila Reis e Carijós (baixa renda). Outro caso recente ocorreu com a implantação do Condomínio Residencial Boaventura (4), que possui no seu entorno imediato bairros como Ibrahim, Santa Clara e o próprio São Marcos (1), ocupados por uma população de baixa renda.

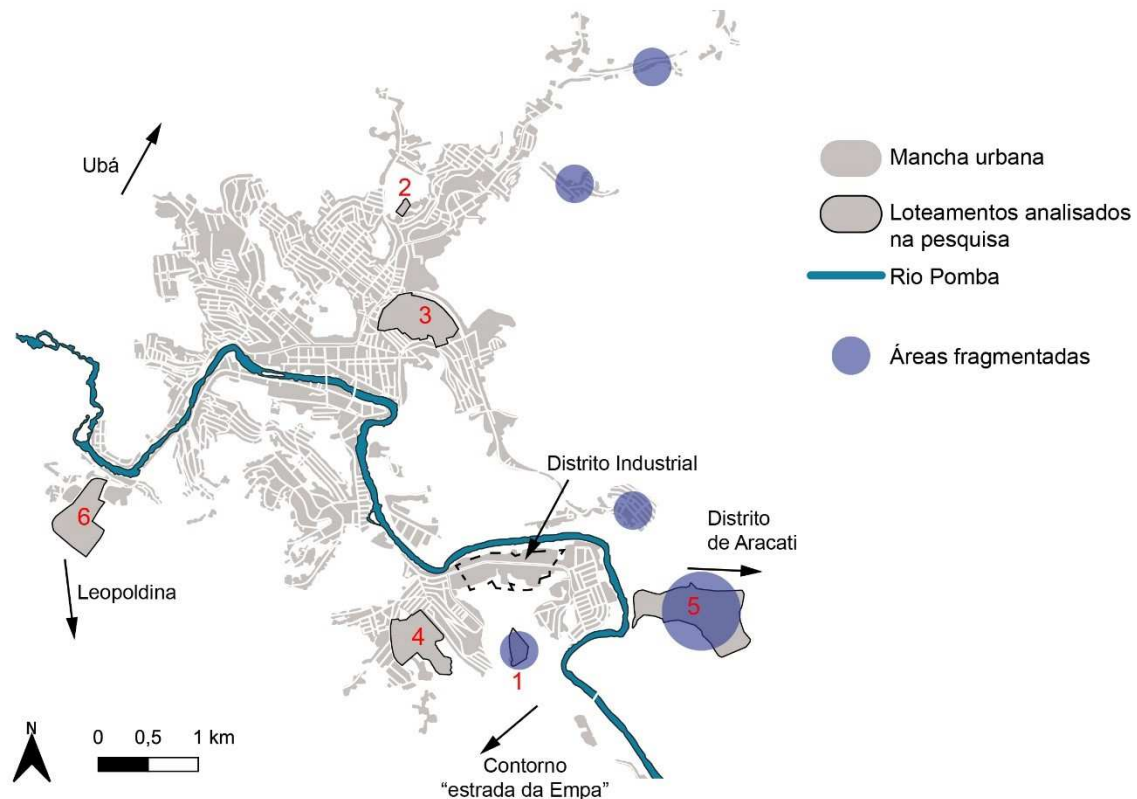
Figura 47 – Justaposição.



Fonte: Elaborado pela autora por meio de dados coletados e análise em campo (2023).

A fragmentação é um fenômeno que ocorre em casos que há uma mistura de uso desconectado e mal articulado pelas infraestruturas de transporte. De acordo com o autor, “ela é produzida em parte pela ação (ou inação) do Estado, do mercado imobiliário e, sobretudo, pela ação da população pobre” (Vasconcelos, 2013, p.22). A concentração dos principais serviços e comércio no centro e a criação de bairros monofuncionais, faz com que a população tenha que, diariamente, se locomover. Na análise, apresentada na Figura 48, foram identificados os bairros em que se observa uma maior distância com o centro, uma menor diversidade de usos e baixo atendimento do transporte coletivo público. Dos novos loteamentos analisados, identificou-se que apenas o Conjunto Habitacional São Marcos e o loteamento Terras Altas contribuem neste fenômeno.

Figura 48 – Fragmentação.



Fonte: Elaborado pela autora por meio de dados coletados e análise em campo (2023).

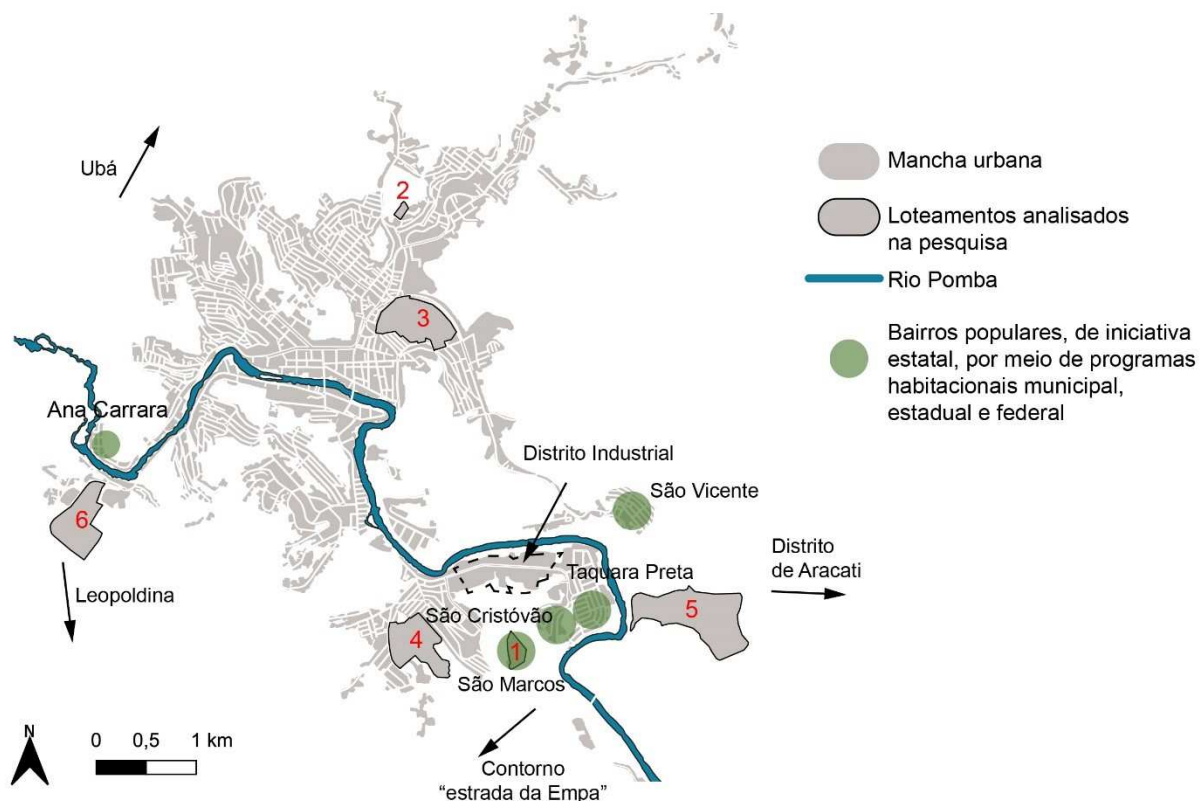
- Noções ligadas aos indivíduos e aos espaços

A segregação, refere-se às noções ligadas aos indivíduos e aos espaços, e pode ser considerado o termo mais comum quando se trata das desigualdades das cidades. Adota-se aqui a premissa apresentada por Vasconcelos (2013, p.24), em que se considera segregação apenas em casos involuntários, ou seja, “que conduz à formação de áreas semelhantes aos guetos, nas quais a população é forçada a residir”.

O processo de segregação em Cataguases, como dito anteriormente, fez parte da expansão urbana e das relações socioespaciais desenvolvidas ao longo dos anos na cidade. A análise (Figura 49) considerou a inserção urbana atual, por isso, foram considerados os bairros com ocupação de população de baixa renda, com a presença do Estado através das provisões habitacionais e/ou aforamentos de lotes e que ainda se encontram desconexas da área central do município. Observa-se que a região sudeste se configura como o principal vetor de direcionamento da população de menor renda. Próximo ao Distrito Industrial, a região possui baixo atendimento de transporte

público e pouca oferta de serviços e comércio. A área recebeu na década de 1980 o conjunto habitacional da Taquara Preta, por meio de iniciativas do BNH. Posteriormente, no início dos anos 2000, foi criado o bairro São Cristóvão por meio de construção de moradias populares promovidas por iniciativas Pró-Moradia e COHAB-MG. Por fim, em 2010 tem-se o início da construção do Residencial São Marcos, promovido pelo PMCMV.

Figura 49 – Segregação.



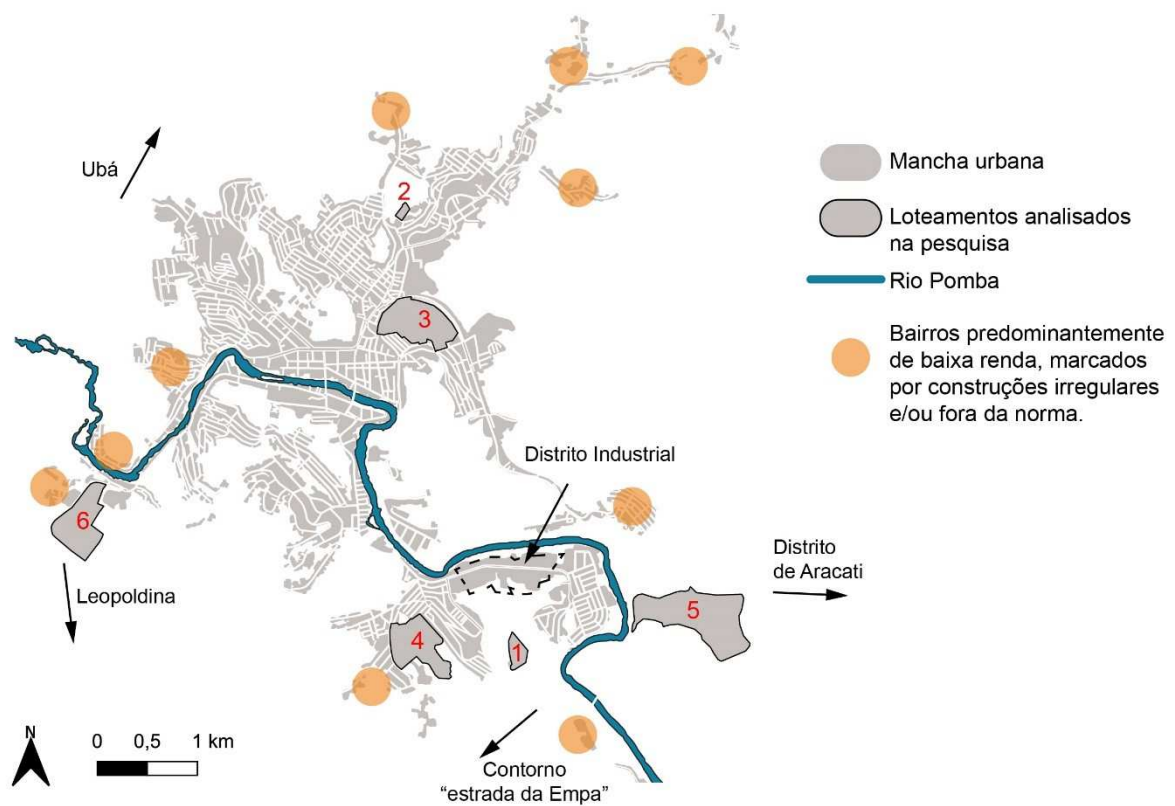
Fonte: Elaborado pela autora por meio de dados coletados e análise em campo (2023).

O processo de periferização (Figura 50) está ligado à ocupação do espaço que o Estado tolera (ou permite), fora das normas exigidas, em áreas que não interessam ao mercado imobiliário (Vasconcelos, 2013). Em Cataguases, essa dualidade é agravada pelas diretrizes específicas aplicadas no perímetro de tombamento (centro), que envolvem parâmetros mais restritivos de ocupação, gabarito e até mesmo nos engenhos de publicidade, que são regulados pelo Decreto nº 4.360/2015. Vale ressaltar a exigência, por parte do IPHAN, da participação de um profissional da área da arquitetura nos projetos previstos nesta área da cidade, enquanto que na periferia,

a autoconstrução predomina. Analisando os loteamentos a partir dos conceitos apresentados por Vasconcelos (2013), pode-se concluir que estes não se incluem nesse processo, visto que todos foram regularizados nos órgãos competentes.

Todavia, a periferização também pode ser observada a partir do ponto de vista espacial, neste caso, os novos loteamentos contribuem para esse processo, visto que com exceção do loteamento Pontal (2) e loteamento Imigrantes (3), todos encontram-se nos limites da mancha urbana.

Figura 50 – Periferização

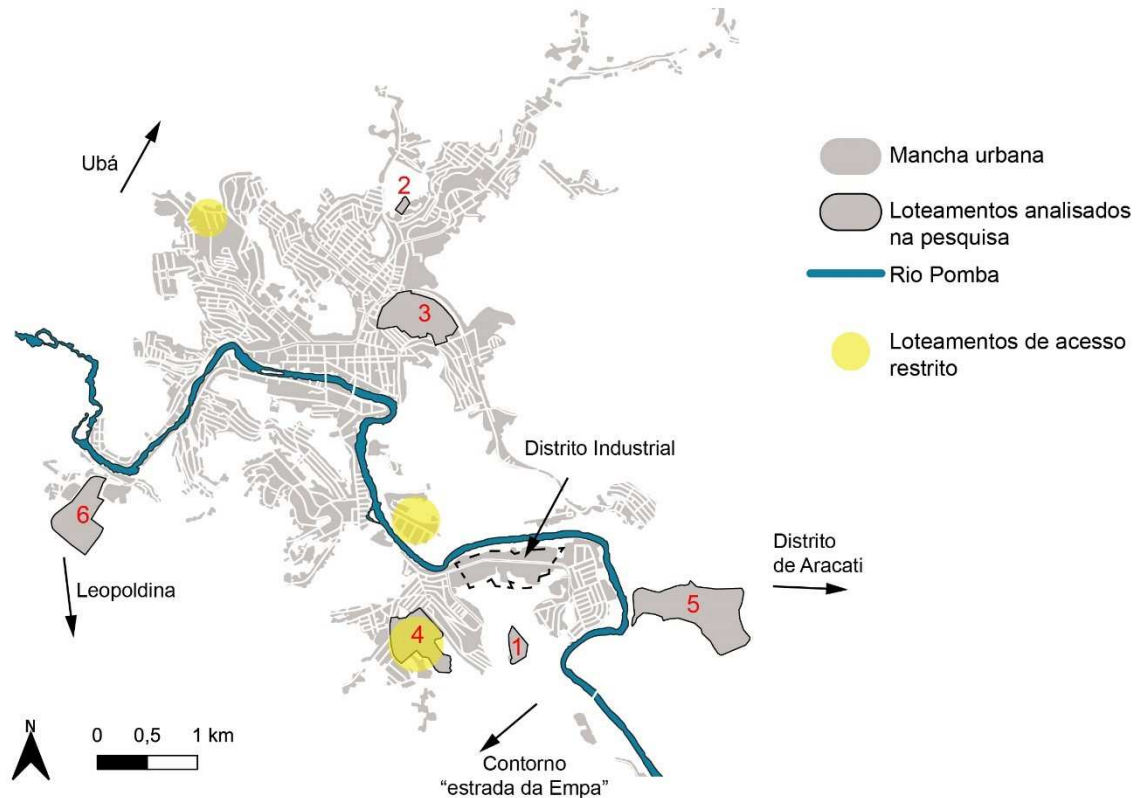


Fonte: Elaborado pela autora por meio de dados coletados e análise em campo (2023).

A Figura 51 apresenta os casos de autossegregação, demarcados pelos loteamentos de acesso restrito (e condomínios fechados). Segundo Vasconcelos (2013, p.27), a autossegregação “é uma forma radical de agrupamento residencial defensivo que procura juntar os semelhantes e excluir os diferentes e impedir o acesso de indesejáveis”. Esse modelo de ocupação ocorre em cidades de diferentes portes, desde médias a pequenas, e inclusive, de diferentes classes sociais. Em Cataguases esse tipo de segregação ocorre em três condomínios, sendo um deles o Residencial

Boaventura, que se diferencia dos demais pela localização mais periférica e com maior dificuldade de acesso ao centro.

Figura 51 – Autossegregação



Fonte: Elaborado pela autora por meio de dados coletados e análise em campo (2023).

4.3. Considerações sobre o Capítulo 4

Após a análise do espaço urbano de Cataguases e seu processo de expansão, entre 2006 e 2022, foi possível identificar o que é singular no município e o que se apresenta comum a outros centros, no processo de urbanização contemporâneo.

Em Cataguases os principais serviços e comércios ainda se encontram localizados no centro da cidade. Essa área é historicamente ocupada por classes mais abastadas, enquanto que a periferia, monofuncional (residencial) é predominantemente ocupada por uma população de baixa renda. Essa organização prejudica àqueles mais dependentes de infraestrutura e serviços públicos, como o transporte, espaços livres públicos de lazer, equipamentos comunitários, etc.

Essa organização tem apresentado sinais de mudanças. Com a análise dos loteamentos aprovados entre 2006 e 2022, observou-se uma tendência à transformação do perfil socioeconômico e físico-territorial de alguns setores da periferia da cidade. Essa transformação é impulsionada pelo mercado imobiliário por meio da oferta de novos produtos imobiliários, que através da criação de espaços diferenciados, alteram a lógica da representação urbana e redefinem os espaços de desejo.

Quanto aos agentes produtores do espaço, destaca-se o papel do Estado e dos produtores imobiliários. O primeiro, demonstrou a faceta contraditória do Estado capitalista, que ao mesmo tempo que produz instrumentos de ordenamento do solo, infraestrutura e moradias, garante a manutenção da produção e reprodução da sociedade capitalista, ainda que por meio da omissão.

Quanto aos promotores imobiliários, chamou a atenção a presença de empresas de outros centros urbanos na cidade. Tal questão pode estar relacionada, às necessidades dessas empresas de buscarem novos mercados e expandir territorialmente seus negócios (Sanfelici, 2013). Esse movimento também foi observado por Shimbo (2011) que, ao estudar uma construtora e sua atuação entre 2006 e 2010, observou que a mesma teve um aumento de 10 vezes no seu banco de terras em apenas um ano, em um processo de prospecção por diferentes estados do país.

Em Cataguases, tudo indica que o investimento voltado para o setor construtivo impactou o volume de construções nos municípios. Tais políticas, como apontou Shimbo (2012) induziram a transformação não só na produção do espaço construído nas cidades, mas também, no crescimento exponencial de muitas empresas⁶¹. A garantia de financiamento em melhores condições e os incentivos públicos foram decisivos para esse cenário. No caso de Cataguases, observa-se que há uma mudança no perfil dos empreendedores e dos próprios empreendimentos.

Observou-se também a atuação de um mesmo agente em diferentes tipos de empreendimentos. A Empresa A, que inicialmente esteve envolvida na construção do Conjunto Habitacional São Marcos (PMCMV), atualmente executa o maior empreendimento imobiliário levantado, o loteamento Terras Altas. Tudo indica que o

⁶¹ Crescimento econômico e do porte dos empreendimentos, bem como, a expansão geográfica de atuação.

PMCMV foi a porta de entrada no município, o que corrobora com as percepções de Shimbo (2011, 2012, 2016) e Boscarol (2020).

Por fim, faz-se importante refletir sobre o público que esses novos empreendimentos alcançam. De acordo com a pesquisa, com exceção do Residencial São Marcos, os loteamentos produzidos de 2006 a 2022 são voltados para uma população com renda mensal de no mínimo quatro salários mínimos. Considerando que 60% da população cataguasense possui rendimento médio mensal (per capita) de até um salário mínimo, restam para essa parcela os loteamentos clandestinos, sem infraestrutura e mal localizados. Assim, em uma primeira análise, que requer maior aprofundamento, sugere-se que os novos empreendimentos têm contribuído para transformações das formas e processos socioespaciais.

5. CONCLUSÕES

Com esta pesquisa procurou-se analisar a produção do espaço urbano de Cataguases, seus agentes, processos e formas, com destaque para o Estado e os promotores imobiliários. Destacou-se a atuação contraditória do Estado que ora se coloca como agente que regula e ordena, em uma tentativa de equilibrar as forças atuantes sobre o solo urbano, ora como agente direto da produção do espaço e/ou facilitador de estratégias predatórias. Quanto aos agentes promotores imobiliários, observou-se os modelos de negócios e empreendimentos contemporâneos que vêm sendo difundidos no território nacional, atingindo cidades de diferentes portes, com o objetivo de alcançar maiores rendimentos, a partir da exploração do solo urbano. Tal abordagem se mostrou adequada para orientar este trabalho no sentido de buscar respostas à questão apresentada em seu início: quais as implicações da não aplicação e não atualização das leis urbanas na produção do espaço urbano, usando como estudo de caso a cidade de Cataguases-MG.

A falta de aplicabilidade e atualização das leis urbanísticas é a realidade de muitos municípios, principalmente quando se trata de Plano Diretor. No caso de Cataguases, foi verificado que o município convive com leis produzidas há 28 anos, como o caso da ZPUOS e 17 anos, como o PDP. Diferentemente do PDP, a ZPUOS vem sendo atualizada constantemente, através de alterações realizadas na Câmara Municipal. Essas mudanças, entretanto, não apresentam demandas coletivas e nem amenizam os conflitos existentes entre as leis. Ao contrário, buscam atender demandas individuais, tornando a lei uma grande colcha de retalhos e agravando os descompassos existentes, com o zoneamento como principal exemplo.

Tais práticas são justificadas pela ineficiência do Poder Executivo, em um jogo de empurra de responsabilidades, em que, aparentemente, a manutenção da situação apresenta vantagens para ambos os lados. Contudo, não se pode ignorar os desafios que os municípios brasileiros enfrentam na gestão urbana. Em Cataguases, a pesquisa identificou que as principais questões enfrentadas pela gestão urbana foram: a dificuldade na coleta, organização e sistematização das informações; a escassez dos recursos financeiros; a própria dinâmica da política brasileira – principalmente quando se trata de captação de recursos -; recursos humanos e capacitação técnica contínua da equipe. Ainda que os desafios sejam muitos, há que se pesar a falta de interesse e empenho por parte do Poder Público. Diante do baixo investimento no

setor de planejamento urbano ao longo dos anos analisados, o não cumprimento dos prazos previstos em leis, principalmente pelo PDP, entre outros aspectos, observou-se que o planejamento urbano-territorial não teve a atenção necessária por parte do poder público.

A respeito do PDP, constatou-se que a lei, apesar de muito presente nos discursos dos entrevistados e em documentos analisados, desempenha um papel secundário no rol da legislação urbanística do município. Os resultados observados a partir da metodologia aplicada para analisar o Plano apontaram a baixa autoaplicabilidade do mesmo, contribuindo para sua inexecutabilidade. Além disso, existe uma dificuldade para o controle social, uma vez que, em sua maioria, os dispositivos se resumem a diretrizes que não indicam quando devem ser cumpridos, como e onde deve ser aplicado e, muito menos, quem são os responsáveis, ou seja, a quem se deve cobrar. Soma-se a isso, a falta de espaços de participação mais direta, como o caso Conselho do Plano Diretor, que não foi criado, e o de Habitação, inoperante. Por fim, o Plano apresenta um zoneamento urbano sem parâmetros aplicáveis. Esses parâmetros deveriam ter sido elaborados junto com a revisão da lei de ZPUOS, o que não ocorreu. A existência de dois zoneamentos diferentes, baseados em lógicas distintas, gera confusão, tanto para a população quanto para os próprios técnicos do setor. Além disso, abre brecha para possíveis situações de insegurança jurídica, uma vez que se observam diferentes interpretações no período analisado.

Diante desse cenário, constatou-se, principalmente a partir de 2017, uma mudança no perfil dos empreendimentos imobiliários ligados a loteamentos urbanos, eles apresentam um maior porte, melhores infraestruturas e diferentes estratégias de marketing. A pesquisa revelou, entre esses empreendimentos, a atuação de promotores imobiliários de outras regiões do país, especializados em loteamentos. A partir das análises, foi possível traçar um paralelo entre as transformações ocorridas no setor da construção civil e o papel do Estado nesse processo, apontadas principalmente, por Shimbo (2011; 2016) e Sanfelici (2013).

Em meio a leis obsoletas, a cidade cresce no ritmo das demandas do setor imobiliário, sob a ilusão do desenvolvimento econômico, sem qualquer reflexão sobre os resultados do modelo que se tem adotado no desenvolvimento urbano. Essa lógica tem levado a cidade a crescer mais territorialmente do que demograficamente, confirmando o que apontou Spósito (2004). Dentre os seis loteamentos analisados,

apenas dois encontram-se em ZEU prevista pelo PDP⁶², sendo um deles também em ZEIS. A pesquisa não identificou objeções quanto a localização de empreendimentos localizados em ZEIS e ZAV, demonstrando a ineficácia de dispositivos pouco detalhados e que requerem leis complementares posteriores, como é o caso do zoneamento urbano delimitado pelo PDP. Os parâmetros adotados nos novos empreendimentos são baseados na Lei ZPUOS e as zonas são definidas no processo de aprovação pela equipe técnica da Prefeitura. Nesse processo, não há participação social, apenas no momento em que o loteamento entra para aprovação na Câmara, sem garantia de que a população será ouvida.

As análises realizadas no espaço urbano de Cataguases apontaram para significativas transformações, principalmente na periferia urbana, com a inserção dos novos loteamentos com infraestruturas e perfis socioeconômicos diferentes. Essa aproximação entre realidades diferentes pode trazer benefícios indiretos à coletividade ou aprofundar as desigualdades existentes, a depender da atenção dada pelo Poder Público. A partir dos conceitos trazidos por Vasconcelos (2011; 2013; 2020), foram identificados os processos e formas socioespaciais presentes no território cataguasense, e, conseqüentemente, os desafios da gestão urbana local. À vista disso, conforme esses loteamentos forem sendo ocupados, caberá ao Poder Público a demanda pela provisão de equipamentos públicos de uso coletivo e infraestrutura dos vazios urbanos produzidos pela expansão urbana.

Diante do exposto acredita-se que o objetivo geral foi alcançado, bem como os objetivos específicos, e que foi possível expor de que maneira as leis analisadas influenciam ou não na forma como a cidade é produzida, a partir do recorte temporal e geográfico estabelecido.

5.1. Limitações da Pesquisa

Importa destacar que, durante o levantamento de dados, a autora deparou-se com algumas dificuldades. Primeiramente relacionados às leis, algumas são encontradas no site da Prefeitura, porém, não há uma atualização e compilação periódica das normas. O Jornal Cataguases, importante fonte de informação, onde é possível encontrar a publicação dessas alterações legislativas, se encontra parcialmente indisponível e de fácil acesso. Agrava-se o fato de o Jornal ser de

62 Todos estão inseridos no perímetro urbano delimitado em 2007 e retificado pela Lei 4.561/2018.

responsabilidade do Poder Executivo e de ocorrer a perda de publicações no processo de troca dos mandatos. No caso da pesquisa, não foi possível o acesso aos jornais publicados entre 2016 e 2019. Além disso, a Secretaria de Obras, setor onde se encontra o Departamento de Planejamento Urbano, não possui uma sistematização informatizada dos projetos urbanos, de alvarás de construção, de habite-se e outros documentos elencados como fontes importantes para a pesquisa. Cogitou-se a pesquisa em documentos físicos, mas diante a falta de sistematização desses, verificou-se que não haveria tempo hábil para o trabalho. Assim, as fontes pesquisadas tiveram que ser revistas dada as dificuldades supracitadas.

Vale destacar também o desafio de se trabalhar com o mapeamento das empresas envolvidas no setor construtivo. Observou-se durante o levantamento que as empresas criam CNPJs diferentes para cada empreendimento. Por isso, foi necessário a busca em sites oficiais públicos para o cruzamento dos dados referentes à localização da sede, quadro de sócios, dentre outras informações, de maneira que fosse possível identificar o grupo pertencente a cada empreendimento.

Com relação às entrevistas, estas precisaram ser revistas, como citado na introdução, diante da dificuldade de contato com alguns agentes. Mesmo assim, elas foram de suma importância, principalmente no esclarecimento e elucidação de lacunas apresentadas pela falta de informação ou acesso às informações. Observou-se que não há uma atualização da base cartográfica do município. Os mapas disponíveis estão desatualizados e não correspondem à realidade atual. Esse foi um dificultador nas análises dos novos loteamentos, eles não constavam nos mapas disponibilizados. Desde 2023, o município encontra-se em um processo de levantamento georreferenciado do seu território, porém, o mesmo não foi concluído a tempo de ser utilizado por esta pesquisa.

5.2. Recomendações para trabalhos futuros

Tendo em vista a multiplicidade de perspectivas que podem ser adotadas a partir do tema abordado, essa pesquisa não encerra as discussões, pelo contrário, constitui-se como parte que se soma aos trabalhos iniciados anteriormente e que apresenta possíveis desdobramentos. Durante a pesquisa chamou a atenção o processo de expansão horizontal que ocorre no município em meio a uma diminuição da população. Diante desse fato, questiona-se: quem são as pessoas que estão indo

para esses novos loteamentos? Qual seu local de origem? A transformação do uso do solo no centro da cidade pode ser um indicativo para essas respostas, cabe uma investigação mais aprofundada da relação do perímetro de tombamento, da valorização ou desvalorização dos imóveis centrais, com o processo observado até aqui. Por fim, destaca-se a questão das áreas irregulares e o déficit habitacional, esse segundo, desconhecido pelo Poder Público local e, que, apesar das buscas, não foram encontrados nenhuma produção a respeito para o Município, são áreas ainda muito carentes de estudos. A questão habitacional tangencia diferentes questões que precisam de atenção na cidade, como o problema com enchentes, a ocupação em áreas de risco e a falta de produção para uma classe baixa⁶³.

⁶³ A partir dos empreendimentos imobiliários analisados na pesquisa, apenas o São Marcos teve a produção direcionada para uma classe de menor renda (Faixa 1/PMCMV).

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, O. V. O. **A disputa de grupos familiares pelo poder local na cidade de Cataguases**. Belo Horizonte: [s.n.], 2004. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Minas Gerais.
- ALONSO, P. H. **A construção de uma cidade: segregação e desigualdades socioespaciais em Cataguases, Minas Gerais**. Orientadora: Beatriz Alencar D'Araújo Couto. 2022. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da Escola de Arquitetura, UFMG, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/1843/49777>> Acesso em: fev. 2023.
- ARAÚJO, R. P. Z.; CAMPANTE, A. L. G. Estudo de Impacto de Vizinhança: questões e desafios de sua implementação. Reflexões a partir da experiência de Belo Horizonte. In: XVII Encontro Nacional da ANPUR, São Paulo, SP. **Anais...**, 2017. Disponível em: <http://xviienanpur.anpur.org.br/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%204/ST%204.1/ST%204.1-01.pdf>. Acesso em: out. 2023.
- BERNARDY, Rógis Juarez. O planejamento urbano de pequenos Municípios com base no Plano Diretor. In: **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, RS: Unijuí, ano 11, no 22, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/263>. Acesso em 03 ago. 2023
- BRADFORD, M. G.; KENT, W. A. Teoria dos lugares centrais: O modelo de Christaller. In: **Geografia Humana: Teorias e Aplicações**. Lisboa: Gradiva, 1987, p.17-45.
- BOSCARIOL, R. A. Financeirização, circuitos da economia urbana e produção do espaço urbano no Brasil. **PatryTer**, [S. l.], v. 3, n. 6, p. 234–250, 2020. DOI: 10.26512/patryter.v3i6.32309. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/patryter/article/view/32309>. Acesso em: 12 nov. 2023.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal**, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social ZEIS de Vazios Urbanos**. Brasília DF, Ministério das Cidades, 2009.
- CARDOSO, M. F. T. C. Aspectos geográficos da cidade de Cataguases. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro; v. 17, n. 4, p. 37-62, out.- dez. 1955.
- CARLOS, A. F. Henri Lefebvre: a problemática urbana em sua determinação espacial. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [s. l.], v. 23, n. 3, p. 458–477, 2019.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. A virada espacial. *Mercator*, Fortaleza, v. 14, n. 4, Número Especial, p.7-16, dez. 2015a.
- CARVALHO, P. H. V. de. A experiência do Polo Audiovisual da Zona da Mata de Minas Gerais: uma reportagem arqueológica. **Revista GEMInIS**, v. 12, n. 2, pp. 368-393,

mai./ago. 2021. ISSN: 2179-1465. DOI: <http://dx.doi.org/10.53450/2179-1465.RG.2021v12i2p368-393>.

CASTRIOTA, L; ALONSO, P. Extensão universitária e assistência técnica: a experiência da arquitetura pública em Cataguases, MG. **Arquitextos**, São Paulo, ano 10, n. 110.00, Vitruvius, jul. 2009.

CATAGUASES. **Lei nº LEI Nº 2.427. Dispõe sobre o Código de Zoneamento, Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano.**

CATAGUASES. **Lei nº 2.600/1996. Dispõe Código de Posturas.**

CATAGUASES. **Lei nº Lei nº 3.546. Institui o Plano Diretor Participativo de Cataguases.** Jornal Cataguases, 15 out. 2006.

CATAGUASES. **Lei nº 4085. Dispõe sobre a aprovação do loteamento Pontal.** Jornal Cataguases, 03 nov. 2013.

CATAGUASES. **Lei nº 4220. Dispõe sobre a aprovação do Loteamento Imigrantes.** 2015.

CATAGUASES. **Lei nº 4.534. Dispõe sobre aprovação do Loteamento denominado “MIRANTE DO SOL”, no perímetro urbano de Cataguases.** Jornal Cataguases, 23 set. 2018.

CATAGUASES. **Lei nº 4.601. Dispõe da aprovação do Loteamento “Boaventura Residence”.** Jornal Cataguases, 23 jun. 2019.

CATAGUASES. **Lei nº 4.767. Dispõe sobre a aprovação do Loteamento “Dharma Ville Cataguases”, localizado no bairro Justino, de propriedade da empresa Carvalho Pereira.** Jornal Cataguases, 04 jul. 2021.

CORRÊA, R. L. **O espaço Urbano - Roberto Lobato Corrêa.pdf.** [S. l.: s. n.], 1989.

CORRÊA, R. L. **A rede urbana.** São Paulo: Ática, 1994.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2017.p.41-52.

FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. **O Estatuto da Cidade: comentado.** São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.

FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade, 20 anos mais tarde. In: FERNANDES, E. **20 anos do estatuto da cidade: experiência e reflexões.** Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021. Disponível em: < https://www.observatoriodasmetroles.net.br/wp-content/uploads/2021/08/TEXTOFINAL20_anos_do_estatuto_da_cidade-spread.pdf > Acesso em: 10 ago. 2022.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Desenvolvimento Cataguases.** Nova Lima, jul. 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas; 2008.

GOVERNO DE MINAS GERAIS, **Fundo Municipal de Participação de Municípios**. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repasse_receita/informacoes/fpm.html> Acesso em: 10 de jul. 2023.

HARVEY, David. **A produção Capitalista do Espaço**. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

HENRICHES, Joanni Aparecida; MOYANO, Leandro Rico. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública**. Brasília: CNM, 2016. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/storage/biblioteca/Cons%C3%B3rcios%20p%C3%ABlicos%20intermunicipais%20-%20Uma%20alternativa%20%C3%A0%20gest%C3%A3o%20p%C3%ABlica.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico Brasileiro. Rio de Janeiro, 2022.

_____. Censo Demográfico Brasileiro. Rio de Janeiro, 2010.

_____. Censo Demográfico Brasileiro. Rio de Janeiro, 2000.

_____. Censo Demográfico Brasileiro. Rio de Janeiro, 1991.

_____. Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas, 1966. Rio de Janeiro: IBGE, 1972.

_____. Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas. Vol. 1, Rio de Janeiro, 1990.

_____. Revisão atualizada do estudo Divisão Funcional do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas. Rio de Janeiro: IBGE, 1987.

_____. REGIC - Regiões de Influência das Cidades 1993. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. REGIC - Regiões de Influência das Cidades 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

LINS, Ulisses Vanucci. **Subsídios para o estudo da imagem urbana de Cataguases**: A região da Praça da Estação. 2012. Dissertação (Mestrado em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2012.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2ª ed., Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Coleção Zero à esquerda. Vozes, Petrópolis; 8ª edição, 2013.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015, 112p.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**, 34a. ed., Malheiros Editores, São Paulo, 2008.

MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M. Breve trajetória de ideias acerca da dinâmica imobiliária urbana. In: MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M.(Org.) **Estado e capital imobiliário**: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte/Arte, 2011.352p.

NASCIMENTO, G. D.; BUENO, J. M.; DOMINGUES, C. R. Arranjos produtivos locais: revisão bibliométrica de 2005 a 2020. **Economia & Região**, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 85–102, 2022. DOI: 10.5433/2317-627X.2022v10n3p85. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ecoreg/article/view/44990>. Acesso em: 10 jul. 2023.

PIVA, César. O Audiovisual e territórios criativos para um novo eixo de desenvolvimento sustentável em Minas Gerais. In: **Economia Criativa**: Inovação e Desenvolvimento. Belo Horizonte, Editora UEMG, 2017. Disponível em: <https://editora.uemg.br/images/livros-pdf/catalogo-2017/2017_ECONOMIA_CRIATIVA.pdf> Acesso em: 10 de jul. de 2023.

ROSADO, V. B.; BATELLA, W. Reestruturação urbana e subcentros: o embrionário processo de descentralização das atividades econômicas em Viçosa-MG. **Brazilian Geographical Journal**, Ituiutaba, v. 8, n. 1, p. 123–135, 2019. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/braziliangeojournal/article/view/50873>. Acesso em: 9 nov. 2023.

SAMPAIO, A. H. L. Urbanismo: utopia, plano e projetos. In: DIAS, Patrícia Chame; LOPES, Diva Maria Ferlin (orgs.). **Cidades médias e pequenas**: desafios e possibilidades do planejamento e gestão / Salvador: SEI, 2014. Disponível em: <https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/sep/sep_95.pdf> Acesso em: 12 jun. 2023.

SANFELICI, D. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. **EURE-REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS URBANO REGIONALES**, v. 39, p. 27-46, 2013.

SANTORO, P. F. Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 169, 2014. DOI: 10.22296/2317-1529.2014v16n1p169. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/3837>. Acesso em: 31 mai. 2023.

SANTOS, Janio. Entre as médias e pequenas, a dinâmica das cidades sub-regionais na Bahia. **Geopauta**, [S. l.], v. 6, p. e10162, 2022. DOI: 10.22481/rg.v6.e2022.e10162. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/geo/article/view/10162>. Acesso em: 6 ago. 2022.

SHIMBO, L. Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado. In: MENDONÇA, J. G. e COSTA, H. S. de M. (Org.), **Estado e Capital Imobiliário: Convergências atuais na produção do espaço brasileiro**. Belo Horizonte/Arte, 2011.352p

SHIMBO, L. Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. Dossiê Capitais do Urbano. Revista **Novos Estudos**, São Paulo, n. 35(2), p. 119-133, 2016. Disponível em: https://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2017/09/07_LuciaShimbo_dossie_105_p118a133.pdf Acesso em: 23 ago. 2023.

SOUZA, M. L., **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 4ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SPOSITO, M. E. B. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: SPOSITO, M. E. B. (org.). **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. Presidente Prudente: UNESP/GAsPERR, 2001. pp. 569-607.

SPOSITO, M. E. B. Novos conteúdos das periferias urbanas das cidades médias do estado de São Paulo, Brasil. **Investigaciones Geográficas**, p. 114-139. 2004. Disponível em: < <https://www.redalyc.org/pdf/569/56905408.pdf> > Acesso em: 20 set. 2023.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 1988. (Coleção Repensando a Geografia).

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

SPOSITO, M. E. B. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. **GEOGRAFIA**, Rio Claro, v. 35, n. 1, p. 51-62, jan./abr. 2010.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Planos diretores municipais pós estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. RJ: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SHIMBO, L. Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. Dossiê Capitais do Urbano. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, 35(2), 119-133. 2016.

SHIMBO, L. **Habitação Social de Mercado: A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Belo Horizonte: Arte, 2012.

SHIMBO, L. Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado. In: MENDONÇA, J. G. e COSTA, H. S. de M. (Org.), **Estado e Capital Imobiliário: Convergências atuais na produção do espaço brasileiro**. Belo Horizonte: Arte, 2011.

STEPHAN, Ítalo I. C.; SOARES, J. M.; RIBEIRO, I. M. F. Guido Thomaz Marlière, o "semeador" de cidades na Zona de Mata Mineira. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, [S. l.], n. 16, p. 50-60, 2012. DOI: 10.11606/issn.1984-4506.v0i16p50-60. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/73482>. Acesso em: 27 jun. 2023.

STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro. **A aplicação dos planos diretores e leis de controle do uso e ocupação do solo em cidades de médio porte demográfico, no estado de Minas Gerais, no período 1988-1998**. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001546859>. Acesso em: 06 ago. 2023

VASCONCELOS, P. A, A utilização dos agentes sociais nos estudos de geografia urbana: avanços ou recuos? In: CARLOS, A. F A; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

VASCONCELOS, P. de A. Contribuição para o debate sobre os processos e formas socioespaciais nas cidades. In: VASCONCELOS, P. A.; CORREA, R. L.; PINTAUDY, S. M. (orgs.). **A cidade contemporânea, segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013.

VASCONCELOS, P. A., Uma discussão sobre o uso dos conceitos de processos (e formas) espaciais nas cidades brasileiras. **Confins** Revista Franco-Brasileira de Geografia, nº 44, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/confins.27344>. Acesso em: 21 de mar. de 2023.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**, São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/LILP, 2001.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, Edição do autor, 2005.

VILLAÇA, F. **Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

VILLAÇA, F. A crise do Planejamento Urbano. **Perspectiva**. São Paulo, vol. 9, n.2, abr-jun 1995, p.45-51. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v09n02/v09n02_07.pdf Acesso: 08 abr. 2023.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupam, Edusp, 1999, p.169-243.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos** - 2a Edição Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – Roteiro das Entrevistas

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS
Agente: Sociedade Civil
<ol style="list-style-type: none"> 1. Como o(a) Sr.(a) observa o desenvolvimento urbano da cidade de Cataguases? Identifica algum vetor de crescimento? Quais? 2. Como o(a) Sr.(a) observa o desenvolvimento econômico da cidade? 3. O(a) Sr.(a) conhece alguma legislação urbana? Se sim, como você observa a legislação urbana da cidade? Como elas impactam o município? <i>Entende-se por legislação urbana: Plano Diretor, Zoneamento, Uso e ocupação do Solo, Código de Obras, Alteração do perímetro urbano, Leis de Parcelamento do solo, entre outras.</i> 4. Como o(a) Sr.(a) observa o setor imobiliário em Cataguases? 5. Como o(a) Sr.(a) observa os novos loteamentos urbanos no município? Consideram positivos ou negativos para a cidade? 6. O(a) Sr.(a) participou de alguma reunião ou audiência pública durante a elaboração de alguma lei urbanística? 7. O(a) Sr.(a) tem conhecimento de algum Conselho sobre as questões urbanas do município? Se sim, já participou de algum?
Agente: Poder Executivo
<ol style="list-style-type: none"> 1. Como o(a) Sr.(a) observa o desenvolvimento urbano da cidade de Cataguases? 2. Como Sr.(a) observa o desenvolvimento econômico da cidade? 3. Como Sr.(a) observa o setor imobiliário em Cataguases? 4. O Plano Diretor previu a implantação de um “Sistema de Planejamento e Gestão”. Esse Sistema seria composto por: I. Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo; II. Departamento de Planejamento Territorial; III. Sistema de Informações Municipais; IV. Conferência Municipal de Política Territorial. Esse sistema foi implementado em algum momento? (integralmente ou parcialmente?) 5. O Plano Diretor previa um prazo de 300 dias (após a data de aprovação) para a revisão das leis: Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; Código de

Obras e Código de Posturas. Neste período, entre a promulgação do plano até os dias atuais, houveram tentativas de elaboração dessas revisões? Se sim, poderia falar um pouco sobre o processo?

6. O(a) Sr.(a) considera o número e a capacidade técnica da equipe do seu setor suficiente para um bom desempenho da gestão urbana?

7. Como se dá o processo de aprovação de projetos de edificação no município? Explique o processo.

8. Quais as leis são observadas para a aprovação de projetos de edificação?

9. Temos observado, mais recentemente, um número expressivo de novos loteamentos no município. Como se dá a aprovação do projeto de loteamentos no município? Explique o processo.

10. Quais as leis são observadas para a aprovação de novos loteamentos?

11. Para a aprovação desses loteamentos são realizados estudos de impacto? *Considera-se aqui a impacto urbana quanto aos quesitos: infraestrutura, equipamentos urbanos/coletivos, oferta de transporte, entre outros.

12. Existem vetores de crescimento urbano na cidade? Há intenção ou previsão de investimento neste vetor por parte do poder público?

13. Para o(a) Sr.(a), quais os principais desafios para o planejamento urbano e a gestão urbana em Cataguases?

Agente: Poder Legislativo

1. Como o(a) Sr.(a) observa o desenvolvimento urbano da cidade de Cataguases? Identifica algum vetor de crescimento? Quais?

2. Como Sr.(a) observa o desenvolvimento econômico da cidade?

3. Como Sr.(a) observa o setor imobiliário em Cataguases?

2. Qual o papel do(a) Vereador(a) diante do planejamento urbano do município?

3. O Plano Diretor previa um prazo de 300 dias (após a data de aprovação) para a revisão das leis: Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; Código de Obras e Código de Posturas. Durante o seu mandato, houveram tentativas de aprovação dessas revisões? Se sim, poderia falar um pouco sobre o processo?

4. Com que frequência a Câmara aprova projetos de alterações de leis urbanísticas? *Entende-se por lei urbanística: Plano Diretor, Zoneamento, Uso*

e ocupação do Solo, Código de Obras, Alteração do perímetro urbano, Leis de Parcelamento do solo, entre outras.

5. Como o(a) Sr.(a) observa as alterações de leis urbanas propostas pela Câmara Municipal?

6. Durante o seu mandato o(a) Sr.(a) participou da votação de algum projeto de parcelamento? Se sim, como ocorreu?

7. Durante o seu mandato, como observa a participação da Câmara Municipal no processo de fiscalização do Poder Executivo quanto à elaboração, aprovação, aplicação e atualização das leis urbanísticas? *Entende-se por lei urbanística: Plano Diretor, Zoneamento, Uso e ocupação do Solo, Código de Obras, Alteração do perímetro urbano, Leis de Parcelamento do solo, entre outras.*

Agente: Promotor Imobiliário

1. Como o Sr.(a) observa o desenvolvimento urbano da cidade de Cataguases? Identifica algum vetor de crescimento? Quais?

2. Como Sr.(a) observa o desenvolvimento econômico da cidade?

3. Como Sr.(a) observa o setor imobiliário em Cataguases?

4. Como Sr.(a) observa a legislação urbanística da cidade? Como elas impactam a cidade e os empreendimentos? *Entende-se por legislação urbana: Plano Diretor, Zoneamento, Uso e ocupação do Solo, Código de Obras, Alteração do perímetro urbano, Leis de Parcelamento do solo, entre outras*

5. Como Sr.(a) observa a atuação da prefeitura em relação ao desenvolvimento urbano?

6. O que você considera como um atrativo para investir em Cataguases?

7. Como se dá a captação de recursos para a realização dos empreendimentos? Há parcerias com outros investidores?

8. Em seus empreendimentos, qual o seu público alvo?

9. Gostaria acrescentar alguma observação sobre o desenvolvimento urbano de Cataguases?