

Cristiana Guimarães

Novos valores, velhas questões:

o planejamento urbano em Governador Valadares



Belo Horizonte

2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Novos valores, velhas questões:
o planejamento urbano em Governador Valadares

Cristiana Maria de Oliveira Guimarães

Belo Horizonte
2009

Cristiana Maria de Oliveira Guimarães

Novos valores, velhas questões:
o planejamento urbano em Governador Valadares

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais para a obtenção do título de Doutor em Ciências Humanas: sociologia e política

Orientadora: Maria de Lourdes L. Dolabela Pereira

Aprovado em: 01 de julho de 2009

Banca Examinadora

Prof. Dr. Geraldo Magela Costa
Instituição: Universidade Federal de Minas Gerais . IGC

Prof. Dr. Haruf Salmen Espíndola
Instituição: Universidade Vale do Rio Doce

Prof. Dr. Maria Cristina Villefort Teixeira
Instituição: Universidade Federal de Minas Gerais . Escola de Arquitetura

Prof. Dr. Ricardo Carneiro
Instituição: Fundação João Pinheiro . Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho

Prof. Dr. Roberto Luís Monte-Mor
Instituição: Universidade Federal de Minas Gerais . CEDEPLAR

Belo Horizonte
2009

Para Luís e Antônio.

AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma tese de doutorado é um processo árduo. No meu caso, acabou por se conformar também em um processo longo. Não sei se para o bem ou para o mal, não consegui “congelar a vida” durante essa fase – muitos foram os acontecimentos, surpresas, perdas e ganhos. Agora, encerrando esta tese, percebo que a parte mais difícil, e talvez a mais necessária, é agradecer a todos que me ajudaram. Coloco isso, não como uma formalidade acadêmica, mas com a certeza de que sozinha não teria sido possível.

Merecem os primeiros agradecimentos, meus alunos do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UNIVALE, pois se não fosse sua generosa acolhida e o zelo com o qual me desvelaram os segredos de Governador Valadares, essa tese não teria se configurado como tal. Pela mesma razão agradeço aos colegas do NEHT/UNIVALE e aos colegas do Curso de Arquitetura e Urbanismo. Agradeço, de modo especial, ao Fernando Murta, pela confiança em compartilhar comigo suas recordações e arquivo pessoal. Ao Haruf, agradeço, além das histórias valadarenses, o otimismo e a ilusão de que podemos mudar o mundo...

Aos meus pais, agradeço *por tudo!* Os trajetos semanais da rodoviária, os cafés-da-manhã de madrugada, o apoio logístico nas “férias” em que eu passava em Belo Horizonte, em aulas ou “esforço de tese”, mas principalmente, agradeço, por não terem me deixado desistir. É com gratidão que agradeço às minhas queridas irmãs, a imensa e sincera compreensão... Agradeço pelos diversos momentos em que, com extrema generosidade, saíram do seu mundo para acampar no meu, transformando em suas as minhas angústias.

Para Luís, gostaria de repetir mais uma vez: *não teria conseguido sem você*. Sua presença foi a certeza decisiva entre intermináveis dúvidas.

Ao Antônio, Ana Maria e Sofia agradeço a sincera torcida, despretensiosa, sem outro motivo, a não ser meu próprio bem... Agradeço, também, especialmente ao Tom, a paciência – ou a falta dela – nas ausências sempre justificadas pelas exigências da tese.

Aos meus amigos das horas difíceis, nem tenho palavras. Suely, Dani e Lara: muito obrigado!

Agradeço à minha orientadora, Lourdinha, além da confiança depositada, ainda, no meu primeiro projeto de pesquisa, a compreensão de que “a vida não para”.

Finalmente, agradeço aos funcionários e professores do Doutorado em Ciências Humanas: sociologia e política e ao Alessandro, chefe da seção de ensino da pós-graduação da FAFICH/UFMG, pela presteza com a qual me atenderam sempre que precisei.

A cidade é tanto do mendigo Quanto do policial

Todo mundo tem direito à vida Todo mundo tem direito igual

LENINE, RUA PASSAGEM

RESUMO

Esta tese tem por objetivo verificar se as determinações sobre política urbana colocadas pela Constituição Federal de 1988 foram assumidas pela legislação municipal de Governador Valadares (MG). Essa análise foi realizada a partir do pressuposto de que tais determinações constitucionais são inovações na compreensão do urbano, que possibilitam a construção de cidades mais justas e democráticas. Assim, em um segundo momento, tornou-se importante analisar quais foram os rebatimentos das modificações normativas na materialidade local. Optamos, para a apreensão das transformações no contexto local, tanto em nível material como institucional, recorrer a uma trajetória temporal acerca do desenvolvimento do Distrito-sede de Governador Valadares – nosso objeto de estudo. Com esses propósitos, foram analisados os principais planos e diagnósticos elaborados para a realidade valadarense; suas considerações e resultados foram confrontados com a legislação urbana municipal do período correspondente, com ênfase para aquele posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: justiça, democracia, desenvolvimento urbano, desigualdades urbanas, direito à cidade, participação.

ABSTRACT

This thesis has as its objectives verify how determinations of Brazilian Constitution's urban policies are assumed at Governador Valadares reality. This analysis has been realized from the argument these determinations are innovations on urban comprehension. Those innovations are supposed to build democratic and just cities. At a second time, the analysis of the local material conditions of the city became important too. In this way, we choose to run over a historical trajectory about Governador Valadares urban development. Around these purposes, we analyzed the most principals Governador Valadares plans and their results, which were compared with the local legislation in three different moments, with emphasis at the last one, which corresponds to Brazilian constitution of 1988.

Key-words: justice, democracy, urban development, urban differences, right of city and popular participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Vista aérea de Governador Valadares (Distrito-sede).....	15
Figura 2: Traçado urbano de Governador Valadares.....	54
Figura 3: Vista parcial de Figueira, com a linha férrea em primeiro plano.....	57
Figura 4: Vista parcial da área central, com destaque a Praça Serra Lima.....	59
Figura 5: Mapa da expansão da ocupação em Governador Valadares.....	60
Figura 6: Vista parcial de Governador Valadares, com as proximidades.	61
Figura 7: Vista parcial de Governador Valadares.	62
Figura 8: Mapa do abastecimento de água em 1980, no distrito-sede, Governador Valadares...	86
Figura 9: Mapa da coleta de lixo em 1980, no distrito-sede, Governador Valadares.....	87
Figura 10: Mapa da pavimentação em 1980, no distrito-sede, Governador Valadares.....	88
Figura 11: Mapa do transporte público em 1980, no distrito-sede, Governador Valadares.....	88
Figura 12: Mapa do serviço de esgoto em 1980, no distrito-sede, Governador Valadares.....	89
Figura 13: Mapa de Macrozoneamento, Plano Diretor de 1993.....	124
Figura 14: Vista aérea do Bairro Esplanada, Governador Valadares.....	135
Figura 15: Vista aérea dos bairros Morada do Acampamento e Vila Mariana, Governador Valadares.....	135
Figura 16: Açucareira com o Pico da Ibituruna ao fundo.	164
Figura 17: Venda do Seu Margarido	167
Figura 18: Vista de Governador Valadares desde a Ibituruna.....	169
Figura 19: Vista da área central com o Pico da Ibituruna ao fundo.....	169
Figura 20: Mapa da distribuição de renda, em 1980, no distrito-sede, Governador Valadares...	179
Figura 21: Mapa-síntese de diferenças intra-urbanas, no distrito-sede, Governador Valadares.	182
Figura 22: Mapa com as áreas de risco social, no distrito-sede, Governador Valadares.....	184
Figura 23: Vista aérea da região dos Bairros Altinópolis, Turmalina, Mãe de Deus e Santo Antônio.....	186
Figura 24: Mapa da pavimentação em 2000, no distrito-sede, Governador Valadares.....	188

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Força de trabalho, em 1972.....	17
Tabela 2: Distribuição de renda por níveis de renda.....	17
Tabela 3: Distribuição de renda no Brasil.....	41
Tabela 4: Proposições elaboradas pela FJP, no contexto do PROECI.....	95
Tabela 5: Principais obras de infra-estrutura urbana realizadas no âmbito do PROECI.....	99
Tabela 6: Zoneamento e usos permitidos, LUOS de 1993, Governador Valadares (Distrito-sede).....	130
Tabela 7: Variação dos parametros do Art. 44, LUOS de 1993, Governador Valadares (Distrito-sede).....	134
Tabela 8: Comparação entre o zoneamento referente à LUOS de 1988 e o zoneamento referente à LUOS de 1993, Governador Valadares (Distrito-sede).....	137
Tabela 9: Resumo das leis ordinárias que versam sobre conselhos, Governador Valadares (Distrito-sede).....	144
Tabela 10: Resumo das diferenças entre as determinações das leis 3934 e 4856, Governador Valadares (Distrito-sede).....	147
Tabela 11: Resumo das leis ordinárias 5054, 5077 e 5112, Governador Valadares (Distrito- sede).....	150
Tabela 12: Resumo das leis ordinárias que versam sobre outros meios de participação social, Governador Valadares (Distrito-sede).....	152
Tabela 13: Resumo das leis ordinárias que versam sobre a ampliação do acesso social, Governador Valadares (Distrito-sede).....	156
Tabela 14: Resumo das leis ordinárias que versam sobre a sustentabilidade e o patrimônio cultural, Governador Valadares (Distrito-sede).....	162
Tabela 15: Resumo das leis ordinárias que versam sobre o direito à diferença, Governador Valadares (Distrito-sede).....	171
Tabela 16: Áreas de risco social mapeadas em 2003, Governador Valadares (Distrito-sede).....	185

LISTA DE SIGLAS

BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDPC – Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural
CEDAC – Centro de Documentação e Custódia
CMDU – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CODEMA – Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente de Governador Valadares
COMTUR – Conselho Municipal de Turismo
EFVM - Estrada de Ferro Vitória Minas
EFVM – Estrada de Ferro Vitória Minas
FJP – Fundação João Pinheiro
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNRU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICB-UFMG – Instituto de Ciências Biológicas da Universidade Federal de Minas Gerais
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IEPHA – Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico
II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento
III PMDES – III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social
IAB-MG – Instituto dos Arquitetos do Brasil seção Minas Gerais
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
PAEs – Plano de Ajuste Estrutural
PD – Plano Diretor
PMGV – Prefeitura Municipal de Governador Valadares
PROECI – Programa Estadual de Centros Intermediários
SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SEBRAE-MG – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais
SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SESP – Serviço Especial de Saúde Pública

UNIVALE - Universidade Vale do Rio Doce

SUMÁRIO

SUMÁRIO	13
INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1: REFERENCIAL TEÓRICO	31
1.1 O DEBATE SOBRE O ESPAÇO, O TERRITÓRIO, O URBANO E A CIDADE	32
1.2 O DEBATE SOBRE PARTICIPAÇÃO, SOCIEDADE CIVIL E ESPAÇOS PÚBLICOS.....	44
CAPÍTULO 2: ENTRE O PROGRESSO E A INCOMPLETUDE DA MODERNIDADE	52
2.1. O SERTÃO VIRA CIDADE... ..	52
2.2. A CIDADE SE MODERNIZA: 1940 E 1950.....	57
2.3. A MODERNIDADE NÃO SE COMPLETA: OS ANOS 60 E 70	63
2.4 ENTRE O PROGRESSO E A INCOMPLETUDE DA MODERNIDADE: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.....	66
CAPÍTULO 3: TRANSITANDO NA TRANSIÇÃO: A DÉCADA DE 80	68
3.1. TRANSITANDO NA TRANSIÇÃO: O “MUNDO” DOS ANOS 80.....	68
3.1.1 UMA SÍNTESE SOBRE O MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA.....	72
3.1.2 ALGUMAS INICIATIVAS DO ESTADO: A LEI FEDERAL DE PARCELAMENTO DO SOLO E O PROJETO DE LEI Nº 775/83	76
3.2. TRANSITANDO NA TRANSIÇÃO: O PLANEJAMENTO URBANO DE GOVERNADOR VALADARES NA DÉCADA DE 80	86
3.2.1. O PROGRAMA ESTADUAL DE CENTROS INTERMEDIÁRIOS EM GOVERNADOR VALADARES	92
3.2.2 A LEGISLAÇÃO URBANA MUNICIPAL NOS ANOS 80	103
3.3. TRANSITANDO NA TRANSIÇÃO: GOVERNADOR VALADARES E O MUNDO DOS ANOS 80	112

CAPÍTULO 4: CONSOLIDANDO A TRANSIÇÃO: A DÉCADA DE 90.....	114
4.1. CONSOLIDANDO A TRANSIÇÃO: O “MUNDO” DOS ANOS 90	114
4.1.1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	114
4.2 CONSOLIDANDO A TRANSIÇÃO: A DÉCADA DE 90 EM GOVERNADOR VALADARES.....	122
4.2.1. A LEGISLAÇÃO URBANA MUNICIPAL NOS ANOS 90	122
4.3. CONSOLIDANDO A TRANSIÇÃO: GOVERNADOR VALADARES E O MUNDO NA DÉCADA DE 90.....	176
CAPÍTULO 5: NOVOS VALORES, VELHAS QUESTÕES	178
5.1 AS DESIGUALDADES INTRA-URBANAS	180
5.2 VELHAS QUESTÕES.....	189
5.3 OS LIMITES DOS NOVOS VALORES E A PERSISTÊNCIA DAS VELHAS QUESTÕES	193
CAPÍTULO 6: CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	196
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	199
ANEXOS	207

INTRODUÇÃO

Governador Valadares é um município do estado de Minas Gerais. Sua população estimada era de 260.396 habitantes, segundo dados do IBGE (2007). É pólo econômico do Vale do Rio Doce, exercendo significativa influência sobre o leste e nordeste de Minas Gerais e municípios do estado do Espírito Santo. Situa-se à margem esquerda do Rio Doce, a 324 km de Belo Horizonte. A cidade é servida pela ferrovia Vitória-Minas, da Companhia Vale e pela rodovia Rio-Bahia (BR-116). Está também ligada à capital do estado pela BR-381.

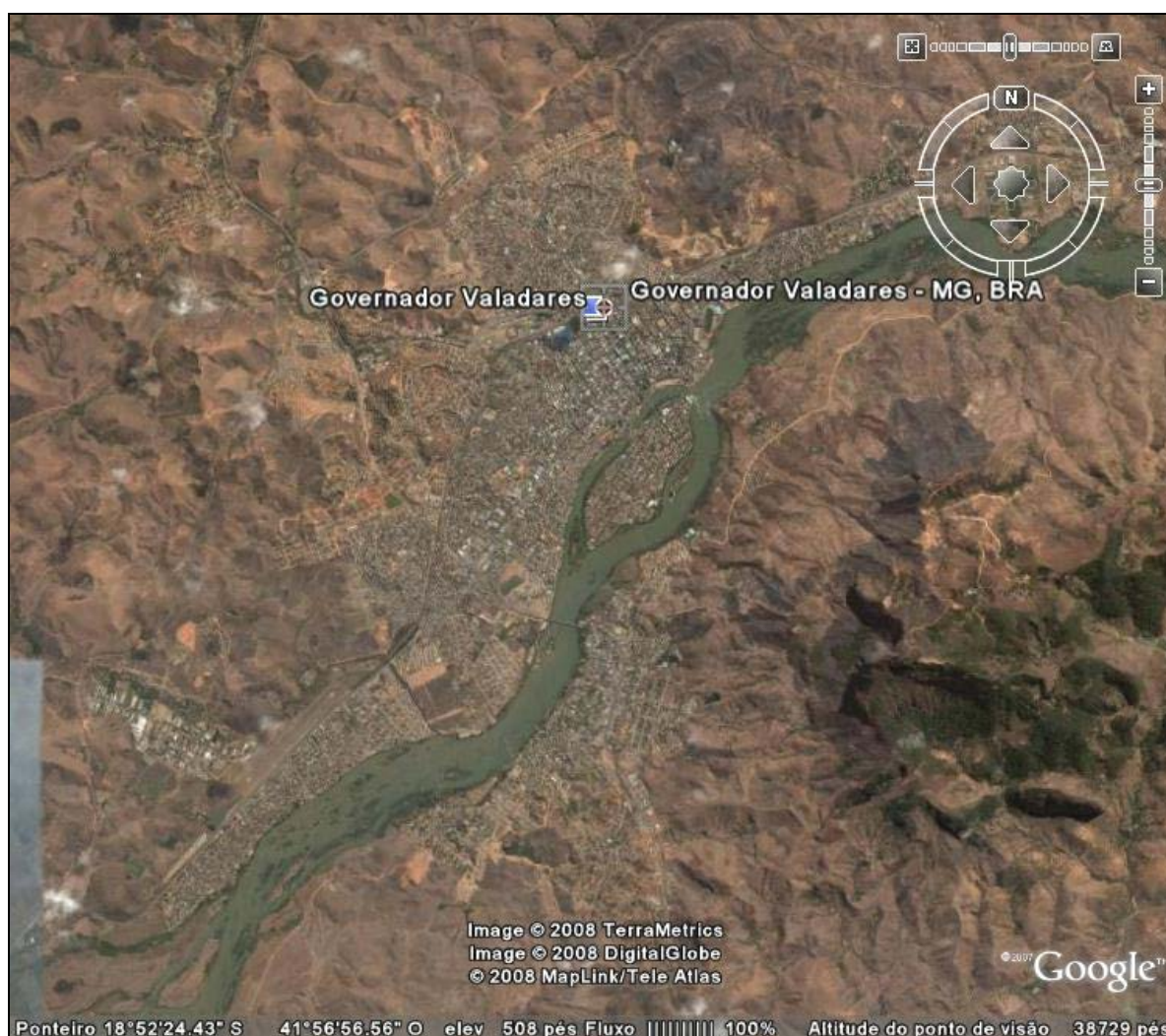


Figura 1: Vista aérea de Governador Valadares (Distrito-sede)
Fonte: Google Earth, Digital Globe, Image, 2008.

A cidade é exemplo do processo de urbanização comum a várias cidades brasileiras, resumido por diversos autores (MARICATO, 2001; OLIVEIRA, 1982; SANTOS, 1994; SCHVASBERG, 2003; SINGER, 1974) como: rápido desenvolvimento, com a conseqüente atração de grande número de migrantes, cuja maioria era originária da zona rural, sem suficiente qualificação profissional e sem recursos financeiros, a posterior não absorção desse grande número de migrantes, nem em relação à infra-estrutura urbana, nem aos empregos disponíveis e menos ainda, em relação às possibilidades de enriquecimento. Bassul (2005, p. 35) mostra que o número de cidades com mais de vinte mil habitantes “saltou de 51 em 1940 para 147 em 1960”. Tal processo, nos anos 60, gera um quadro de desequilíbrio no mercado de trabalho, de distorções na distribuição de renda e, mais significativamente, de deficiências no atendimento das crescentes demandas de bens e serviços de consumo coletivo, principalmente no que se refere às camadas média e baixa da população.

Coincidindo com essa descrição, os números mostram que, entre as décadas de 1940 e 1960, foi significativo o crescimento demográfico¹ de Governador Valadares, resultado em sua maior parte de migrações. Os fluxos migratórios aconteceram, principalmente, da zona rural para a área urbana, abarcando tanto as proximidades de Governador Valadares como lugares mais distantes². Como em outras regiões do Brasil, no contexto valadarense, a migração rural-urbano é explicada pela expulsão do campo dos pequenos proprietários pelos grandes proprietários, em importantes conflitos de terras³, pela existência de leis trabalhistas que privilegiavam apenas os trabalhadores urbanos, e ainda, pela efervescência econômica pela qual passava a cidade de Governador Valadares, motivada pelas atividades extrativistas da mica e madeira⁴. Apesar do dinamismo econômico verificado, principalmente entre as décadas de 1950 e 1960, a possibilidade do enriquecimento não foi estendida a todos. A existência de diversos conflitos sociais indica que eram muitas as

¹ Entre 1940 e 1950, a população passou de 5.734 para 20.357 habitantes e na década seguinte saltou para a espetacular cifra de 70.494 habitantes (ESPÍNDOLA, 1999). De acordo com o Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PMGV, 1972), segundo a taxa média geométrica de crescimento anual no período de 1950 a 1960, a população dobraria a cada 12,6 anos. Já com a taxa de 1960/1970 a população dobraria a cada período de 27,4 anos.

² No início da década de 1940, a implantação da Rodovia Rio-Bahia, passando pelo município, acentuou o quadro migratório, à medida que colocou o município no caminho das correntes migratórias originárias do Grande Nordeste e da região vizinha.

³ Sobre os conflitos relacionados à terra confira BORGES, Maria Eliza Linhares. **Utopias e contra-utopias: movimentos sociais rurais em Minas Gerais**. 1988. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

⁴ A extração da mica teve seu ápice no contexto da Segunda Guerra Mundial, pelas suas características como isolante elétrico e térmico. Nessa época, foi intensa sua exportação, principalmente, para os Estados Unidos. Seguindo a extração da mica, a extração vegetal tornou-se fonte de emprego e renda, criando-se empresas para o beneficiamento da madeira.

contradições na cidade e em sua zona rural. Trabalhadores urbanos (em sua maior parte recém saídos da zona rural) reivindicavam o cumprimento das recém-criadas leis trabalhistas, que ainda, não eram postas em prática pelos patrões em sua totalidade. Além disso, os trabalhadores urbanos reclamavam seus direitos de moradia e de melhores salários. Somavam-se a esses os trabalhadores rurais, que vão à cidade para exigir “*terra para fazer fartura*” (SIMAN, 1988, p. 151).

O quadro de desigualdades é acentuado nas décadas de 1960 e 1970, com a estagnação econômica que alcança a cidade (PMGV, 1972). Evidencia-se a fragilidade da economia baseada no extrativismo - a mica perde sua importância no mercado mundial e o esgotamento das reservas florestais provocou o fechamento de diversas serrarias. O desmatamento favoreceu o surgimento de grandes extensões de capim colono, contribuindo para que a pecuária assumisse o protagonismo nas atividades econômicas municipais. Essas mudanças repercutem na oferta de emprego, ao gerar uma perda na absorção de mão-de-obra. Isso se agrava com o processo de absorção das pequenas propriedades pelos grandes proprietários que utilizam principalmente, formas de exploração extensivas, absorvendo pouca mão-de-obra (ESPINDOLA, 1999; PMGV, 1972). Alguns dados, relativos ao início da década de 1970 (PMGV, 1972), sintetizam as desigualdades de oportunidades de emprego e das suas condições, como mostram as tabelas abaixo:

Tabela 1: Força de trabalho em 1972

POPULAÇÃO	ÁREA URBANA		MUNICÍPIO	
DISCRIMINAÇÃO	Nº	%	Nº	%
EFETIVAMENTE OCUPADA	37.927	53,0	47.713	52,0
CARENTE DE EMPREGO	33.297	47,0	45.771	48,0
FORÇA DE TRABALHO (TOTAL)	71.224	100,0	92.367	100,0

Fonte: PMGV, 1972.

Tabela 2: Distribuição de renda por níveis de renda

RENDA CR\$	POPULAÇÃO %
ATÉ 268,00	46,5 (1)
268,00 A 500,00	21,5
500,00 A 1.000,00	13,9
MAIS DE 1.000,00	18,1
TOTAL	100

Fonte: PMGV, 1972.

(1) Destes, 19,2% são constituídos por aqueles que recebem menos de Cr\$ 134,00 (salário de menor)

O Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PMGV, 1972) sintetiza o processo de desenvolvimento valadarense, até então:

Pode-se admitir que o crescimento da população de Governador Valadares, no período de 1950/1960, ocorreu devido à intensidade da migração, motivada pela atração renda, no sentido rural-urbano, e que a capacidade de criar empregos na cidade foi menor que o saldo migratório. Isso provocou um inchaço populacional e, conseqüentemente, o sub-emprego, a deterioração do salário, enfim a marginalização da população. Gerou, pois, a propensão à emigração que foi o fenômeno da década de 1970 (PMGV, 1972).

Na década seguinte, a situação de estagnação econômica recrudescer, acompanhando os acontecimentos nacionais e internacionais. À recessão somaram-se algumas especificidades locais, como o contato precoce com a comunidade americana e a constituição de uma intensa rede de migração⁵, consolidando uma das características valadarenses mais marcantes no contexto atual – o grande número de migrantes que vão tentar a sorte no exterior, principalmente nos Estados Unidos.

O mencionado quadro de estagnação econômica permanece na década de 90 e início dos anos 2000 (ESPÍNDOLA, 1999; SIQUEIRA, 2006), recorte temporal desta tese. Essa conjuntura, por sua vez, reforça as desigualdades iniciadas simultaneamente à formação da cidade. Uma mostra disso nos é dada pelo Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. De acordo com seus dados, Governador Valadares apresentou o valor de 0,62 para o Índice de Gini⁶ para o ano 2000, ocupando, assim, o 767º lugar do estado em relação à boa distribuição de renda.

O resultado desse processo sócio-espacial é visível em sua paisagem: as diferenças físicas entre os bairros são visíveis. Enquanto os bairros ocupados pelas classes mais ricas têm ruas asfaltadas e arborizadas, infra-estrutura completa no que diz respeito à água, luz, e ainda as tecnologias de informação, os bairros periféricos, destinados às classes média baixa e baixa, mesmo os mais antigos, ainda não apresentam pavimentação das ruas em maior parte, nem mesmo a infra-estrutura básica, que seria água, luz e esgotamento sanitário. As diferenças não param aí: os primeiros concentram as oportunidades de

⁵ Confira SIQUEIRA, S. **Migrantes e empreendedorismo na microregião de Governador Valadares: sonhos e frustrações no retorno**. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: sociologia e política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SOARES, W. **Da Metáfora à Substância: redes sociais, redes migratórias e migração nacional e internacional em Valadares e Ipatinga**. 2002. Tese (Doutorado em Demografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

⁶ O Índice de Gini é medido o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de zero, quando não há desigualdade, a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

emprego, as instituições públicas e civis e os seus principais eventos. Essa porção da cidade aproxima-se ao que Lefebvre nomeia como o “*espaço do poder, da festa, da cultura e da riqueza*”. Em outras palavras, apenas uns poucos privilegiados conseguem vivenciar a *cidade*, quando – acreditamos – todos deveriam ter de fato, *direito a ela*.

Entendemos que o comentado processo de desenvolvimento sócio-espacial e os seus resultados são comuns a muitas cidades brasileiras, como já adiantado. Assim, o quadro de desigualdades não é restrito ao contexto valadarense, como também não são os conflitos urbanos e suas contradições. Esses conflitos tomam uma proporção significativa no contexto de privações e restrições econômicas que alcançaram o Brasil, pós-milagre econômico, em período coincidente com a última fase do regime militar e a passagem deste para a democracia política. Nesse momento, tem destaque o ideário e as reivindicações pela Reforma Urbana.

Diversos autores (RIBEIRO e CARDOSO, 1996; GRAZIA, 2001; 2003; MARICATO, 2001; ROLNIK, 2001; SAULE JUNIOR, 2001) colocam o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil -, realizado em 1963, como sua iniciativa precursora. Os mesmos autores concordam que esse processo foi antecipadamente interrompido com o Golpe Militar de 1964. Posteriormente, já na década de 80, além do contexto de abertura política, a perspectiva da elaboração de uma nova constituição para o país serviu como um catalisador para a recomposição do campo da Reforma Urbana. Enquanto na década de 1960, sua bandeira tinha por base a questão da habitação, nos anos 1980, sua concepção pode ser resumida, como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e gestão das cidades (SOUZA, 2006, p. 158). Dessa forma, a reforma urbana diferencia-se, claramente, de simples intervenções urbanísticas, mais preocupadas com a funcionalidade, a estética e a “ordem” que com a justiça social, não obstante ela conter uma óbvia e essencial dimensão espacial. A mobilização em prol da Reforma Urbana desembocou no Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU. Esse, no decorrer da década, teve a adesão de diversos tipos de entidades: tanto organizações de ativistas de bairros, quanto entidades profissionais e acadêmicas (SOUZA, 2006).

Nesse momento, o Congresso brasileiro acena com a possibilidade da sociedade civil elaborar e apresentar à Assembléia Constituinte, emendas populares, que seriam, então, por ela avaliadas, desde que referendadas por um número expressivo de assinaturas.

Aproveitando o ensejo, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana elabora a *Emenda Popular pela Reforma Urbana*, subscrita por cerca de 130.000 eleitores⁷. A referida emenda foi, após longos debates e votações no Congresso, incorporada ao texto da Constituição Federal de 1988. Não há consenso sobre o grau de aproveitamento da Emenda Popular da Reforma Urbana no texto constitucional – enquanto alguns autores vêem com otimismo essa passagem, mesmo com as modificações entre o texto constitucional e a Emenda Popular, outros vêem com pessimismo.

Segundo Souza (2006, p. 159), com o qual concordam Bassul (2005) e Maricato (2000; 2001), a transferência das responsabilidades para os planos diretores municipais e o esvaziamento de uma amarração da reforma urbana em nível nacional foi uma derrota para a concepção de mudança tal como proposta pelo MNRU⁸. Para os autores acima citados, a indispensabilidade de planos diretores pode ser entendida como uma volta ao tecnocratismo. Entende-se tecnocratismo como governo dos técnicos, que através da técnica pretende superpor o governo político. No caso do urbano, trata as suas questões, a partir exclusivamente do âmbito técnico, minorando seus aspectos políticos e sociais. Justamente por isso, os planos urbanos acusados de tecnocratismo são também acusados de estarem despregados da realidade local e, além disso, de serem incapazes de resolver os conflitos, pois não os enfrentam em sua origem. Nesse sentido, os autores completam que são abundantes os exemplos de planos urbanos que materializaram – no papel – boas intenções, mas descoladas da sua necessária implementação. Maricato (2001, p. 101; 113; 117) ainda pondera que a aprovação dos planos diretores está sujeita ao jogo de poder local, e sendo assim, pode ser obstaculizada, pois, na maior parte dos casos, os proprietários fundiários e aqueles que lucram com a atividade especulativa imobiliária conformam os grupos que constituem o poder local, por sua vez, responsável pela aprovação do plano diretor. Apresenta-se o risco dos planos diretores apresentarem-se muito aquém das possibilidades abertas pela norma constitucional, já que essa propõe, mas

⁷ Há divergência entre os autores sobre o número exato de assinaturas. Grazia (2003) diz 200.000 assinaturas, enquanto Souza (2006) cita 130.000 assinaturas.

⁸ De acordo com Bassul (2005, p. 82), na Emenda Popular apresentada perante a Assembléia Nacional Constituinte, embora, ao contrário do que comumente se afirma, não havia a textualmente a expressão “plano diretor”. Na explicação de Ermínia Maricato, indicada para defender a Emenda Popular na Constituinte, “*A rejeição do Plano Diretor [pelo MNRU] significou a rejeição ao seu caráter ideológico e dissimulador dos conflitos sociais urbanos. Além de ignorar a proposta de plano diretor, a “iniciativa popular” destacou a gestão democrática das cidades, revelando o desejo de ver ações que fossem além dos planos*”.

não instrumentaliza as reformas, o que será feito posteriormente pelo Estatuto da Cidade⁹, aprovado em 2001.

Outro autores, como Edésio Fernandes (2001; 2002) analisa as posições assumidas pela Carta Magna, a partir de uma ótica juridicourbanística. Nesse sentido, mostra entusiasmo nas prescrições constitucionais, ao afirmar, que no caso do Brasil, a aprovação de um Capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988 instaurou as bases de uma nova ordem juridicourbanística nacional, que busca substituir as bases do paradigma liberal instituído pelo Código Civil de 1916 e que vigorou ao longo do processo de urbanização intensiva. O novo paradigma, colocado pela Constituição Federal de 1988, reconhece o direito individual de propriedade imobiliária urbana desde que cumprida uma função sócio-ambiental a ser determinada pela legislação urbanística, especialmente pelas leis municipais. Cabe, assim, ao governo municipal promover o controle do processo de desenvolvimento urbano pela formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e de construções urbanas necessariamente coexistam com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo.

Fernandes (2001) reconhece que a implementação da função social da propriedade torna-se dependente de determinações municipais; mas, diferente dos autores anteriormente citados, não problematiza essa questão. Alfonsin (2003) faz coro às colocações de Fernandes, ponderando que

o capítulo “Da política urbana” da Constituição Federal de 1988 com seus singelos dois artigos abriu uma ampla gama de possibilidades de intervenção do poder público sobre o território das cidades e sobre a propriedade urbana. A função social da propriedade transitou de “imperativo ético”, pregado há muito tempo, pelo movimento de Reforma Urbana, para imperativo jurídico.

9 Em 2001, foi aprovada a Lei Federal nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade que regulamenta as proposições dos artigos referentes à política urbana da Constituição Federal de 1988. O Estatuto da Cidade vem ratificar as afirmações da Constituição, além de concretizar em instrumentos e mecanismos urbanísticos, as possibilidades abertas em 1988. A nova lei coloca a necessidade dos municípios promoverem a devida integração entre planejamento, legislação e gestão urbana, de forma a democratizar o processo de tomada de decisões, e assim, legitimar plenamente uma nova ordem jurídico-urbanística de natureza social e ambiental. O Estatuto da Cidade coloca como essencial a garantia da participação efetiva dos cidadãos no processo de formulação e implementação do planejamento urbano-ambiental, através de audiências, consultas e/ou conselhos. Desde a sua aprovação, vários trabalhos têm se dedicado à sua interpretação, à análise dos seus impactos na política urbana nacional e municipal, e ainda, sobre as possibilidades e limites do seu impacto para a construção de cidades mais justas e democráticas. Confira: SAULE JÚNIOR, N. e ROLNIK, R. **Estatuto da cidade: novos horizontes para a Reforma Urbana**. São Paulo, Polis, 2001. (Cadernos Polis 4). RIBEIRO, L.C.Q e CARDOSO, A.L (orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília, Senado Federal, 2005.

A discussão em pauta está fundada na crença - ou descrença - na capacidade dos planos em resolver os problemas urbanos. Os autores (BASSUL, 2005; MARICATO, 2001; SOUZA, 2006; VILLAÇA, 1999) que discordam da ênfase dada aos planos diretores pela Constituição Federal de 1988, em sua maioria, ponderam sobre a necessidade de mais planos e alertam que o caminho para a solução dos problemas urbanos deveria ser outro, que enfatizasse a aplicação da gestão democrática da cidade e garantisse mais ações no sentido de promover a materialização de mudanças.

Nesta tese, defendemos uma posição a qual é possível chamar de intermediária. Acreditamos que os planos diretores podem abrir caminho para a efetivação do ideário da Reforma Urbana, desde que assumam em seu texto as condições necessárias para isso. Contudo, isso não significa conceder aos planos diretores, competência e possibilidades, além das suas. Nesse sentido, ressaltamos como Souza (2006, p. 163) que há que se ter cuidado para não superestimar a importância das leis e planos e subestimar as contradições sociais, a partir de um otimismo exagerado sobre as possibilidades do estabelecimento de novos “pactos territoriais” e consensos. Mesmo assumindo como perda os cortes realizados na *Emenda Popular pela Reforma Urbana*, consideramos como positivas e inovadoras as possibilidades abertas na Constituição Federal 1988, pois trata-se – sob nosso ponto de vista - da institucionalização de novos valores na direção da construção de cidades mais justas e democráticas. Se o texto constitucional, tal como aprovado, deixou a necessidade de um longo caminho a ser percorrido para a posta em práticas das mudanças pretendidas, é fato que novos valores estão reconhecidos como direitos. Ou seja, já está colocada a possibilidade da sua reivindicação como direitos, o que caracteriza um passo a frente – a luta agora passa a ser pela implementação/efetivação desses direitos. Quanto à perspectiva se o plano diretor é efetivamente um instrumento de Reforma Urbana, entendemos que não é possível uma resposta nem exata, nem generalista. Acreditamos que a questão deve ser colocada em outros termos – em que medida o plano diretor traz mecanismos capazes de efetivar inovações no sentido da reforma urbana. Resposta que não pode ser dada, senão caso a caso. Nesse sentido, configura-se um dos objetivos desta tese – verificar como as colocações da Constituição Federal de 1988 foram tratadas na legislação urbana municipal em Governador Valadares, como será detalhado adiante.

Os valores considerados, nesta tese, como novos e fundamentais na construção de outras cidades, mais justas e democráticas, baseavam a Emenda Popular pela Reforma Urbana. Cardoso (2003, p. 30) assim os descreve:

O Estado fica obrigado a assegurar os direitos urbanos a todos cidadãos: este é o princípio fundamental que caracteriza a emenda. Uma série de novos direitos são definidos para garantir o acesso à moradia, infra-estrutura e serviços urbanos, todos subordinados ao direito a condições de vida urbana digna e justiça social;

Submissão da propriedade à sua função social: o objetivo principal desta formulação é estabelecer limites à hegemonia do direito de propriedade privada do solo urbano. [...].

Direito à cidade: este princípio almeja um modelo mais igualitário de vida urbana dentro de uma visão de cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo. Pressupõe a adoção de uma política redistributiva que inverta prioridades relativas aos investimentos públicos e se traduz na garantia de acesso de toda população aos benefícios da urbanização.

Gestão democrática da cidade: significando aqui também a ampliação do direito de cidadania através da institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão, como forma complementar à democracia representativa. A concretização deste princípio se traduziria na proposição de leis e nos processos de elaboração e implantação de políticas urbanas, dando ênfase à representação das entidades comunitárias.

Entendemos que apesar dos vários cortes e alterações na proposta original da referida emenda, o texto constitucional mantém esses valores. Enquanto a função social da propriedade e o direito à cidade estão postos nos Art. 182 e 183 da Carta Magna, a gestão democrática da cidade é determinada através de uma série de mecanismos e processos que possibilitam a ampliação da democracia no poder executivo (participação popular em conselhos, comitês, plebiscitos e orçamento participativo), no poder legislativo (audiências públicas, iniciativa popular em matéria de lei urbanística) e no poder judiciário (ação civil pública para defesa da ordem urbanística, concebida com um interesse difuso, e reconhecimento da legitimidade ativa de ONGs, movimentos sociais e do Ministério Público) (FERNANDES, 2001).

Essas mudanças chegam à realidade de Governador Valadares? A legislação municipal assumiu esses novos valores? Em que medida, eles são capazes de reverter o quadro estrutural de desigualdades materializado no espaço urbano? Assim, desenvolvemos nossa primeira hipótese de trabalho, qual seja, os novos valores assumidos pela Constituição Federal de 1988 foram também assumidos, em nível municipal, pela legislação urbana de Governador Valadares. Uma segunda parte completava nossa hipótese de trabalho – a assunção desses valores em nível municipal é um avanço, mesmo que seus rebatimentos na realidade, ainda não sejam tão efetivos a ponto de minimizar as desigualdades locais. Era preciso, então, verificar se e *como* as leis haviam – de fato – assumido os novos valores, e se após a vigência dessas, a realidade urbana caracterizada pela história de desigualdades havia sido modificada.

Metodologicamente, para a apreensão das transformações no contexto local, tanto em nível material, como institucional, optamos por recorrer a uma trajetória temporal acerca do

desenvolvimento do distrito-sede do município de Governador Valadares¹⁰ – nosso objeto de estudo. Essa trajetória foi construída em dois âmbitos, paralelos e complementares: um deles percorreu os principais planos e as diversas propostas normativas pelos quais a cidade passou; o outro, referente ao diagnóstico urbano, buscou reconstruir a materialidade do urbano em cada momento. Foram, então, determinados três momentos: o primeiro, que vai do início da ocupação e formação da cidade até a década de 1970, o segundo é determinado pela década de 80 e o último, e terceiro, pela década de 90. Esse último foi nosso objeto principal, pois sua análise responderia ao objetivo específico do trabalho - verificar se os novos valores colocados pela Constituição Federal de 1988 haviam sido incorporados pela legislação urbana municipal.

Vale dizer, que Governador Valadares, diferente de cidades mais importantes no cenário brasileiro, ainda possui poucos trabalhos e pesquisas voltados para o estudo de sua história e espaço urbanos. Os registros estão espalhados e os dados não estão sistematizados. Nesse sentido, foram valiosas as entrevistas realizadas com as pessoas que participaram dos processos, como o arquiteto e urbanista Fernando Murta, secretário de Planejamento na década de 80, e ainda, coordenador do PROECI – Programas de Centros Intermédios – em Governador Valadares.

Mesmo assim, a existência de planos institucionais, em diversos momentos, possibilitou a reconstrução pretendida neste trabalho. Esses planos elaboraram importantes diagnósticos¹¹, ricos em dados, que nos possibilitaram reconstruir a trajetória, na qual estávamos interessados. Entre esses, destacam-se, o trabalho realizado sob coordenação da Prefeitura Municipal de Governador Valadares, PMGV, no âmbito do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU - na década de 1970; o trabalho elaborado pela

¹⁰ O município de Governador Valadares é constituído pelos seguintes distritos: Distrito-sede, Alto de Santa Helena, Baguari, Brejaubinha, Chonim, Chonim de Baixo, Derribadinha, Floresta, Goiabal, Penha do Cassiano, Santo Antônio do Pontal, São José do Itapinoa, São Vitor, Vila Nova.

¹¹ Os volumes com o resumo de cada plano, seus diagnósticos e proposições foram encontrados em diferentes acervos e bibliotecas. Os volumes referentes ao Plano de Desenvolvimento Local Integrado me foi disponibilizado pelo acervo do Núcleo de Estudos Históricos Territoriais da Universidade Vale do Rio Doce; outra versão, mais completa, desse mesmo plano, me foi gentilmente emprestada pelo engenheiro e funcionário da PMGV, Eraldo. Os volumes relativos ao trabalho desenvolvido pela Fundação João Pinheiro – Diagnóstico e Caderno de Proposições – estão disponíveis na Biblioteca do Instituto Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. Outros trabalhos, como Relatórios e Diagnósticos realizados pelo SEBRAE, estavam disponibilizados na *Internet*. Vários documentos pertencentes à Prefeitura Municipal de Governador Valadares foram pesquisados no acervo do Centro de Custódia e Documentação – CEDAC – da Universidade Vale do Rio Doce, que guarda os documentos públicos elaborados entre as décadas de 1930 e 1990. As diversas leis municipais referentes à década de 90 estão disponibilizadas no site oficial da Prefeitura Municipal de Governador Valadares.

Fundação João Pinheiro, no âmbito do Programa Estadual para Centros Intermediários – PROECI -, e as pesquisas elaboradas, mais uma vez, sob coordenação da PMGV, no início da década de 2000. Além desses planos institucionais, recorremos às pesquisas e diagnósticos fruto de projetos interdisciplinares, como o realizado pela coordenação do ICB-UFMG e/ou de órgãos de financiamento, como o BDMG, SEBRAE. Foram também utilizados os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – referentes ao crescimento demográfico e condições de infra-estrutura urbana. A recente possibilidade das imagens áreas via satélite foi importante na análise da configuração atual da cidade e posterior comparação de porções diferentes da cidade.

Cabe mencionar que compreendemos que, em cada momento, os processos urbanos são vinculados – e não poderia ser diferente - às formas de organização econômica e aos modelos de desenvolvimento vigentes. Não temos a pretensão de tratar questões de tanta complexidade; os objetivos aqui são mais modestos. Trata-se de pensar os rebatimentos desses modelos no planejamento urbano. Lembramos ainda que no caso específico desta tese, estamos considerando como planejamento urbano não apenas planos formais. Um exemplo é a consideração, como uma opção de planejamento urbano, da decisão da PMGV, nas décadas de 60 e 70, de não intervir no processo de loteamento das glebas rurais, deixando que o mercado absorvesse as necessidades – reais ou ilusórias – de uma cidade que crescia.

A apresentação do primeiro momento – da formação da cidade até a década de 1970 - tem como intenção primeira situar o leitor em relação ao processo de ocupação e desenvolvimento da localidade, mostrando as ideologias que marcaram esse processo, seus problemas e positivities. Assumimos a postura – orientadora da análise desenvolvida nesta tese – que o crescimento e desenvolvimento das cidades não é um processo natural. Diferente disso é marcado por opções ideológicas, econômicas e políticas. Essas são percebidas nessa fase da trajetória de desenvolvimento de Governador Valadares pelas análises realizadas por autores como Borges (1988), Espíndola (1999), Fonseca (198-[?]), Siman (1988) e Soares (1983), que contam sobre essa história, reforçada pelos dados fornecidos pelo Plano Local de Desenvolvimento Integrado (PMGV, 1972), e ainda, pelos registros realizados pelo IBGE (1959).

O segundo momento trata da década de 80, considerada como transição entre valores antigos e os *novos valores* que já estavam assumidos como direitos na década de 90, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esses últimos, como dito anteriormente, são vistos nesta tese como um avanço no caminho da construção de cidades mais justas e democráticas – ou em outras palavras, de *outro urbano*. Resumimos esses, em três itens: função social da propriedade, gestão democrática da cidade e o *direito à cidade*. Sabe-se

também que sua assunção no texto constitucional foi resultado de um longo processo, não linear, que ganhou corpo na década de 1980 por diversas circunstâncias. Assim, era importante verificar alguns aspectos desse processo, no qual os objetos de reivindicações urbanas deixam de ser apenas carências e passam a se concretizar como direitos. A leitura da literatura da época nos forneceu instrumental para a compreensão do citado processo, além de nos mostrar a trajetória dos debates teóricos e acadêmicos sobre a questão. Além desses, foram objetos de estudo, a legislação nacional, representadas pela Lei Federal de Parcelamento do Solo e o Projeto de Lei nº 775/83. Esse último, apesar de não haver sido transformado em lei, antecipou várias colocações que foram posteriormente absorvidas pela Emenda pela Reforma Urbana, outro evento importante, no âmbito desta tese, pois foi a partir da sua materialização que os citados *novos* valores foram institucionalizados constitucionalmente. Assim, percorrer, mesmo que resumidamente, a experiência do Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi importante para mostrar que os valores institucionalizados no final da década foram, em grande parte, resultado do encontro de reivindicações da sociedade com um contexto propício a mudanças, principalmente, do ponto de vista político.

No contexto municipal, foram analisadas as duas Leis de Uso e Ocupação do Solo elaboradas e aprovadas nessa década. Suas colocações foram analisadas à luz dos principais valores à época, vistos pelas leituras da bibliografia concernente e de determinações do Estado, visíveis em algumas leis, como a Lei Federal do Parcelamento do Solo - Lei nº 6766/1979 -, no âmbito federal, e do III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social – III PMDES -, em nível estadual.

Como já mencionado, no intuito de perceber a materialidade em cada momento foram utilizados os dados disponíveis nos diversos planos e diagnósticos elaborados nos momentos estudados. Assim, para entender a infra-estrutura urbana na década de 80, utilizamos as informações sintetizadas no Diagnóstico, realizado pela Fundação João Pinheiro no âmbito do Programa Estadual de Centros Intermediários - PROECI. O PROECI foi elaborado pela Fundação João Pinheiro sob encomenda do estado de Minas Gerais, a partir da constatação da necessidade de revisão dos modelos de desenvolvimento escolhidos. Resumidamente, podemos antecipar que esse programa tinha como expectativa modificar os fluxos migratórios a partir do fortalecimento de algumas cidades, reconhecidas como centros polarizadores, entre as quais estava Governador Valadares. De modo geral, o PROECI rompia com valores anteriormente tido como válidos e inaugurava outros, como a participação popular e a consciência da extrema desigualdade na distribuição das riquezas. Assumindo essa desigualdade, as propostas desenharam outra prioridade: a distribuição das poucas riquezas e recursos existentes. Em Governador

Valadares, os trabalhos do PROECI seguiram a seguinte cronologia: em 1980, foram publicados os documentos referentes às pesquisas preliminares referentes ao PROECI em Governador Valadares, divididos em três volumes: *Concepção, Metodologia e Síntese; Diagnóstico e Proposições*. Entre 1982 e 1988 efetivaram-se as propostas advindas deste trabalho. Além da mencionada entrevista realizada com o arquiteto Fernando Murta, as informações foram confirmadas através de jornais da época, entre os quais: *Jornal Revisão* (31/01/1984); *O Valadarense* (29/05/1988; 05/06/1988; 31/07/1988); *Diário do Vale do Aço* (1985). Cabe esclarecer, que as intervenções e propostas do PROECI, assim como seus valores, não são objeto de análise em si, como o é a legislação municipal. Sua análise nesta tese é restrita aos seus impactos sobre a re-elaboração da legislação municipal e às informações que seu diagnóstico disponibiliza sobre a realidade local na década de 1980.

Em relação à década de 90, foram objetos de análise o Plano Diretor, aprovado em 1993, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, do mesmo ano, a Lei Complementar nº 31, de 27 de abril de 2001, que dispõe sobre o Programa Municipal de Regularização Fundiária e as leis ordinárias aprovadas na década. O objetivo da análise do Plano Diretor era verificar quais determinações da Constituição Federal de 1988 estavam aí colocadas. Vale lembrar que Plano Diretor é a lei diretora da política urbana municipal e, por uma questão jurídica¹², todas as possíveis inovações propostas pela Constituição Federal de 1988 devem ser, antes de implementadas, assumidas pelo Plano Diretor. A Lei de Uso e Ocupação do Solo é importante para a verificação dos conceitos que determinam os parâmetros de uso e ocupação do solo urbano. Teoricamente, partimos do pressuposto que essa lei pode ser um instrumento de reversão na lógica que mantém as desigualdades urbanas, caso ela assuma valores contrários à lógica da valorização desigual do solo urbano, o que pode ser feito pela alteração dos potenciais construtivos e usos permitidos e proibidos em cada local. No sentido da apreensão de possíveis inovações, pois a LUOS aprovada em 1993 já diz respeito ao contexto pós-Constituição Federal de 1988, comparamos as determinações desta e aquelas referente à LUOS de 1988.

A escolha das leis ordinárias como objeto de análise originou-se do interesse em perceber como, no dia-a-dia, as determinações do Plano Diretor e/ou da Constituição Federal de 1988 eram transformadas em norma. O foco no cotidiano – no caso representado pelas leis ordinárias – advém da crença que elas representam melhor o que de fato acontece, pois sua

¹² De acordo com o texto constitucional aprovado, vários instrumentos, principalmente os considerados progressistas, tinham sua implementação condicionada à existência de um plano diretor e de uma lei federal. Essa última só foi aprovada em 2001, ficando conhecida como Estatuto da Cidade. A elaboração dos planos diretores é uma responsabilidade local, assim como, seu conteúdo. Em todos casos, é importante anotar que o Estatuto da Cidade coloca a obrigatoriedade da sua elaboração para municípios com mais de vinte mil habitantes e alguns outros casos específicos.

tramitação é mais livre das cobranças e da fiscalização por parte da sociedade que o momento de aprovação de leis especiais e maiores, como o Plano Diretor ou a Lei Orgânica. Ainda, as regulamentações por elas previstas acontecem através das leis ordinárias, sendo, essas, em última instância, que definem o que de fato será implementado e como. Essas foram reunidas pelos temas, que mais se destacaram, entre todo o período estudado, como possibilidades de materialização da transformação a qual se pretendia auferir. São eles: os conselhos, outros meios de participação social, sustentabilidade e patrimônio cultural e o direito à diferença. Especialmente, no intuito de verificar sobre a qualidade da gestão democrática da cidade, tal como proposta, pelas leis ordinárias, foram elaborados alguns quadros sínteses sobre os diversos canais de participação abertos por essa legislação.

Colocada a análise da legislação municipal, entre 1993 e 2003, recorte temporal definido para a última década, ainda interessava avaliar se as intensas desigualdades urbanas – já identificadas nos períodos anteriores, como um traço da história valadarense, haviam sido significativamente revertidas. Ou se, ao menos, esse processo havia sido iniciado. Nesse ponto, foram muito úteis os dados oriundos do Levantamento Aerofotogramétrico realizado, em 2000, pela Prefeitura Municipal de Governador Valadares. Os mapas referentes a esse trabalho disponibilizaram dados que mostram a situação de cada porção da cidade sobre pavimentação, padrão de ocupação, equipamentos e barreiras existentes, como a rodovia e/ou a ferrovia, tipos dos usos predominantes, topografia e ainda a presença de cursos d'água e outros “acidentes” naturais. É possível a partir desses dados, a apreensão de outras informações sobre as condições da materialidade local, como, por exemplo, as dificuldades em relação ao transporte coletivo, que por sua vez, geram empecilhos à permanência no mercado de trabalho.

A partir da análise dos dados do Levantamento Aerofotogramétrico (PMGV, 2000), elaboramos o mapa-síntese (*Figura 21*) das diferenças relativas às condições de infraestrutura e moradia. Nessa elaboração utilizamos como indicadores a variação da topografia, a presença ou não de cursos d'água, pela situação de vulnerabilidade às enchentes que esses geram, a existência de pavimentação e arborização e ainda o padrão de ocupação identificado pelo traçado urbano, pelo número de edificações em cada lote, pela existência ou não de divisões entre esses e principalmente, pela possibilidade de acesso direto da via a cada edificação. Os casos considerados ótimos e os mais críticos materializaram as extremidades da escala, enquanto os intermediários funcionaram como as gradações entre elas. Assim, as áreas consideradas como as de melhores condições reúnem topografia pouco acidentada – nesse item, o terraço fluvial do rio Doce representa a condição ótima – ruas pavimentadas e com meio fio, presença de arborização, traçado regular, divisão entre lotes, uma construção por lote e acesso fácil a todas essas. Em

sentido oposto, a pior situação é representada pela topografia excessivamente acidentada, ausência de pavimentação e arborização, várias construções no mesmo lote, a falta de divisão entre eles, e ainda, a impossibilidade de acesso direto da via mais próxima a todas as edificações. O objetivo da elaboração dessa síntese é identificar a distribuição da qualidade das condições de vida no espaço citadino. Na sequência é possível identificar a lógica dos investimentos e melhorias e a quem eles atendem.

Outra pesquisa realizada pela PMGV (PMGV, 2003) resume as condições de qualidade de vida de quinze áreas da cidade identificadas como áreas de risco social. Os indicadores utilizados na construção da matriz de qualidade de vida são: qualidade da infra-estrutura; qualidade e *déficit* habitacional; serviços urbanos; possibilidades e grau de associativismo; escolaridade e empregabilidade, assim como, renda familiar e saúde. Esses dados foram importantes para a verificação da segunda parte de nossa hipótese, pois sua comparação com a situação diagnosticada em 1980 possibilitou averiguar se o quadro apresentado era de permanências ou de rupturas na história das desigualdades sócio-espaciais.

As duas etapas acima explicadas somam-se, respondendo ao interesse desta tese em apreender se a incorporação local dos novos valores, determinados com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e reafirmados pelo Estatuto da Cidade, trouxe melhorias significativas para o cotidiano citadino, e ainda, se esses foram capazes de reverter o quadro intenso de desigualdades urbanas.

O trabalho ficou organizado, então, da seguinte maneira. O **Capítulo 1** é um resumo das premissas teóricas que balizaram a elaboração desta tese. Apresenta, assim, uma síntese do diálogo estabelecido com os diversos autores, que nos ajudaram a construir nosso referencial teórico. Longe de ser a definição de uma teoria no estrito senso, conforma-se muito mais, como “especulações filosóficas” em busca de um fio condutor, capaz de apaziguar nossas dúvidas, e ao mesmo tempo, possibilitar a construção de um elo entre os diversos assuntos e enfoques que traspassaram a elaboração desta tese.

O **Capítulo 2** trata das primeiras décadas do desenvolvimento de Governador Valadares, como cidade, quando o modelo no Brasil era, ainda o *higienismo*, já atrelado, à discussão da modernidade e eficácia. Em Governador Valadares isso é singular pela instalação do SESP, fato ainda muito pouco estudado, mas de fundamental importância para se esclarecer a trajetória do planejamento urbano do município. Na década de 70, destaca-se a elaboração do Plano Local Integrado, como resposta à exigência federal do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU.

O **Capítulo 3** aborda as transformações incipientes, consideradas aqui como uma transição, que caracterizaram os anos 80. No contexto valadarenses, destaca-se nesse período, a

elaboração do Plano e Diagnóstico de Governador Valadares, pela Fundação João Pinheiro, como parte do Programa Estadual de Centros Intermediários. Esse trabalho é desenvolvido a partir de uma visão participativa do planejamento, *pari passu* às mudanças na conjuntura nacional. Mudanças essas, de cunho político, econômico e social. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e particularmente, dos capítulos sobre política urbana (Art. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988), são várias as reverberações na gestão e planejamento urbano. Em Governador Valadares, há a elaboração de um novo Plano Diretor que assume alguns dos itens previstos constitucionalmente, como a função social da propriedade e do direito à cidade como sustentáculo de várias decisões, essas, por sua vez, colocadas pela legislação específica. Esse é o tema principal da tese, desenvolvido no **Capítulo 4**.

O **Capítulo 5 – Novos Valores, Velhas Questões** - anuncia nossas conclusões, expondo muito mais questionamentos que certezas. Apesar da persistência das dúvidas, merecedoras de futuros trabalhos, nossa conclusão aponta um final não muito feliz: os Diagnósticos dos diversos planos e pesquisas, realizados ao longo do tempo, mostram que várias questões e problemas urbanos permanecem, enquanto as propostas, dos mesmos planos, evidenciam um caminho de mudanças e incorporação gradativa de outros valores no planejamento urbano. Resumindo, temos, então, um quadro de novos valores, mas velhas questões. Encerrando, nossas Considerações Finais estão registradas no **Capítulo 6**.

CAPÍTULO 1: REFERENCIAL TEÓRICO

Duas premissas teóricas principais sustentaram o desenvolvimento desta tese. A primeira delas diz respeito ao espaço, ao seu entendimento de modo ampliado. Nesse sentido, nosso argumento é que a definição de espaço ultrapassa a idéia de “reflexo das relações sociais”, para se constituir como a “síntese sempre provisória entre o conteúdo social e as formas espaciais” (SANTOS, 1991, p. 88). Assim, ele – o espaço – apresenta-se como um meio para a análise social. Essa premissa conceitual, como explica Carlos (2004, p.19), revela a indissociabilidade entre espaço e sociedade, na medida em que as relações sociais se materializam num território real e concreto. Significa dizer que, ao produzir sua vida, a sociedade produz/reproduz um espaço enquanto prática sócio-espacial. A segunda premissa refere-se à defesa da participação direta na elaboração e gestão de políticas públicas, inclusive em relação aos recursos orçamentários. Acreditamos que esse é um caminho para dar voz política aos grupos politicamente marginalizados.

O elo que une as duas premissas acima apresentadas, cujos temas são, a princípio, diversos, é a idéia do *direito à cidade* (LEFEBVRE, 2001). Entendemos que o direito à cidade significa, inclusive, direito a ser cidadão, em sentido pleno, não de modo naturalizado. Recuperando o sentido original da palavra cidade – *polis/ civitas* - temos sua imbricação essencial à idéia de cidadão. *Polis* não é necessariamente um terreno ou uma paisagem que localizamos como cidade; diferente disso é o conjunto de cidadãos em processos políticos e decisórios. O sentido político está, assim, na origem do sentido da cidade e da idéia de cidadão. Hoje, esse sentido foi explodido e o espaço urbano é a materialização das condições de reprodução da vida, das quais, é importante frisar, não está excluído o sentido político. Entendendo a reprodução da vida em sentido ampliado, o *direito à cidade* significa o direito às necessárias condições de reprodução da vida, entre as quais está a participação do jogo político e das determinações dos valores culturais e simbólicos. Reencontramos a questão original da cidade, qual seja, a pertinência da participação política e da participação na sua construção cultural e simbólica pelos cidadãos. Explicita-se a necessidade de estender a todos, o direito a ser, efetivamente, cidadãos.

A defesa aqui é que o *direito à cidade* ampliado e estendido pode promover a construção de cidades mais justas e democráticas. O *direito à cidade* ampliado e estendido significa que todos, já transformados em cidadãos, possam participar critica e politicamente da construção da cidade, logo, mesmo que determinadas decisões não agradem a todos, são decisões debatidas e decididas em ambientes e espaços democráticos, nos quais a participação ampla é, por princípio, seu fundamento.

Analogamente às explicações de Souza (2006) sobre seu entendimento de autonomia, compreendemos o *direito à cidade* como nosso *horizonte político-filosófico*. O autor assim explica,

Ao falar-se de horizonte político-filosófico, deixa-se implícito que se está a falar de algo que é visualizado como meta [...]. O horizonte indica, assim, uma direção, não uma trajetória predeterminada e muito menos uma imagem congelada. Visões de mundo suscetíveis de caírem na armadilha do historicismo, ou já prisioneiras dele, operam referenciais político-filosóficos que são entendidos como plenamente atingíveis em algum momento [...]. Diversamente para o autor [Souza], trabalhar com um referencial político-filosófico passível de ser absolutizado, explícita ou veladamente, sob a forma de um “estágio final” ou *télos*, significa não compreender que, [...] a história é um processo radicalmente aberto à contingência, ao indeterminado, o qual não possui uma direção predeterminada e muito menos “completar-se-á” em algum momento sob a forma de um estágio final; enfim, que a história é criação radical (de significações imaginárias sociais), auto-instituição/reinvenção perpétua da sociedade.

Os debates em torno dessas idéias já se encontram bastante desenvolvidos. São vários os autores e trabalhos que concentram em esclarecer seus pontos nebulosos, sendo, por isso, impossível seu resgate na totalidade. Deste vasto universo, escolhemos aqueles que mais contribuíram para a construção das premissas conceituais que sustentam esta tese (AVRITZER (1994; 2002); CARLOS (2004); DAGNINO (2002, 2006); GOHN (2000); LEFEBVRE (2001); MONTE-MÓR (1994; 2002; 2006); SANTOS (1994; 1996; 2005); SOJA (1993); SOUZA (2006); VILLAÇA (2003)) Estão apresentados, a seguir, nos itens *1.1 O debate sobre o espaço, o território, o urbano e a cidade* e *1.2 O debate sobre participação, sociedade civil e espaços públicos* sem a pretensão de esgotar debates, bastante significativos, mas ainda inacabados.

1.1 O DEBATE SOBRE O ESPAÇO, O TERRITÓRIO, O URBANO E A CIDADE

O espaço foi tratado como morto, o fixo, o não-dialético, o imóvel. O tempo, ao contrário, era a riqueza, a fecundidade, a vida, a dialética. (Foucault *Apud* Soja, 1993, p. 147)

Como anunciado, defendemos neste trabalho, o espaço como um meio para a análise social. Nosso apoio teórico advém da leitura de diversos autores, dos quais destacam-se Lefebvre (2001); Santos (1994;1996; 2005); Soja (1993); Souza (2006); Villaça (2003).

Santos (1994; 1996; 2005) afirma que o espaço é, e deve ser visto como tal, um ente analítico independente. Justificando tal argumento, o autor (1996, p.18) propõe a definição do espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistema de ações. Em outras palavras, o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente,

mas como o quadro único no qual a história se dá. Dessa definição origina-se uma das premissas deste trabalho, ou seja, que o espaço deve ser considerado como algo que participa igualmente da condição do social e do físico. O espaço, nesse sentido, é um híbrido, um misto. Há, implícita, a distinção entre paisagem e espaço, sendo *a paisagem parte do espaço*. Santos (1996; 2005) explica que a paisagem é o conjunto de formas que, num dado momento, exprimem as heranças que representam as sucessivas relações localizadas entre homem e natureza. O espaço são essas formas mais a vida que as anima. Para o autor, o termo configuração territorial seria, inclusive, mais apropriado para indicar o conjunto de elementos naturais e artificiais que fisicamente caracterizam uma área. Nesse sentido, a configuração territorial – ou a paisagem – é um sistema material; o espaço é um sistema de valores, que se transforma permanentemente. O espaço não pode ser estudado como se os objetos materiais que formam a paisagem tivessem vida própria, podendo assim, explicar-se por si mesmos. A questão colocada é a da própria natureza do espaço, formado, de um lado, pelo resultado material acumulado das ações humanas através do tempo, e de outro, animado pelas ações atuais que hoje lhe atribuem um dinamismo e uma funcionalidade. Resumindo, “*o espaço é a síntese sempre provisória entre o conteúdo social e as formas espaciais*” (SANTOS, 1996, p. 88).

É importante, ainda, precisar que a sociedade ao agir sobre o espaço, não o faz sobre os objetos como realidade física, mas como realidade social. Em cada momento, em última análise, a sociedade está agindo sobre ela própria, e jamais, sobre a materialidade exclusivamente. A dialética, pois, não é entre sociedade e paisagem, mas entre sociedade e espaço, e vice-versa. Santos (1996, p.112) explica esse processo a partir do conceito de prático-inerte introduzido por Sartre (*Apud* SANTOS 1996, p.112),

O processo social está sempre deixando heranças que acabaram constituindo uma condição para novas etapas. Uma plantação, um porto, uma estrada, mas também a densidade ou a distribuição da população participam dessa categoria de prático-inerte, a prática depositada nas coisas, tornada condição para novas práticas.

Soja (1993), por sua vez, discute o descaso em relação ao espaço como operador analítico, a partir e na tradição marxista. Ele explica que a fonte primordial dos equívocos parece estar localizada na incapacidade dos analistas marxistas avaliarem o caráter essencialmente dialético das relações sociais e espaciais. A estrutura do espaço organizado não é uma estrutura separada, com suas leis autônomas de construção e transformação, nem tampouco é simplesmente expressão das relações sociais de produção. Ela – a estrutura do espaço organizado – representa, ao contrário, um componente dialeticamente definido das relações de produção gerais, relações essas que são simultaneamente sociais e espaciais.

Aproximando-se das conclusões de Santos (1996, 2005), Soja defende o reconhecimento de que a espacialidade é socialmente produzida, e como a própria sociedade, existe em formas substanciais (espacialidades concretas) e como um conjunto de relações entre os indivíduos e os grupos. Assim, como espaço socialmente produzido, deve ser distinguido do espaço físico da natureza material e do espaço mental da cognição e da representação. Cada um desses é usado e incorporado na construção social da espacialidade, mas não pode ser concebido como seu equivalente.

É necessário começar deixando tão clara quanto possível a distinção entre o espaço “per se”, o espaço como um dado contextual e a espacialidade de base social, o espaço criado da organização e da produção sociais. (...) o espaço em si pode ser primordialmente dado, mas a organização e o sentido do espaço são produto da translação, da transformação e da experiência sociais (SOJA, 1993).

O autor continua explicando que o espaço socialmente produzido é uma estrutura criada, tal como outras construções sociais resultantes da transformação de determinadas condições inerentes ao estar vivo. O espaço é formado e moldado a partir de elementos históricos e naturais, sendo esse um processo político. Logo, o espaço é político e ideológico.

Como apoio teórico para suas conclusões, Soja recupera Lefebvre, creditando às suas análises a percepção da produção do espaço, como um processo que ultrapassa sua compreensão como espelho das relações de produção. Neste ponto, cabe nos determos um pouco sobre a noção de produção e reprodução – sua ampliação contribui para o entendimento do espaço tal como proposto neste trabalho. Seguindo Lefebvre (2008), entendemos que um caminho para a superação das análises restritas sobre o urbano e o espaço, muitas vezes herdeiras do materialismo histórico, é a compreensão de que as questões postas pela urbanização, hoje, devem ser vistas no âmbito do processo de reprodução geral da sociedade. Carlos (2004, p. 28) assim explica:

Lefebvre nos coloca diante da idéia de que o modo de produção precisa se reproduzir, uma reprodução que não coincide com a produção dos meios de produção, mas se efetiva também em outros planos, colocando-nos diante das “novas produções”, capazes de explicitar o mundo moderno: o espaço, o urbano, o cotidiano. Essas novas produções marcam o sentido e as possibilidades, criadas na história, por uma determinada sociedade no seio das quais as contradições e os conflitos se manifestam, pois essas novas produções se confrontam com as permanências.

Sendo o espaço que garante em sentido amplo a reprodução da vida, seus conflitos perpassam o modo de vida. Segundo Lefebvre (2001), é na vida cotidiana que se constitui o conjunto de relações que faz do humano e de cada ser humano, um todo. Nessa direção, o sentido da cidade é aquele conferido pelo uso, isto é, o sentido dado à cidade pela apropriação que dela faz o ser humano para a produção de sua vida. O *direito à cidade*, tal como proposto por Lefebvre, refere-se, justamente, às possibilidades de apropriação dos espaços para a vida em todas as suas dimensões.

O reconhecimento do *direito à cidade* vem como uma oposição à “cidade burguesa”, na qual o proletariado e outras classes não dominantes estariam ao largo do espaço do poder, do espaço do excedente coletivo e para fora do espaço da festa cultural (LEFEBVRE, 2001; MONTE-MOR, 2002). Há em seu fundamento o questionamento dessa lógica que leva (e supõe) a alienação da vida cotidiana através de um processo de exclusão do poder, da cultura, da riqueza coletiva e da monumentalidade, levado a cabo, pela exclusão dos espaços onde eles são materializados. Explicando melhor, para Lefebvre o espaço é o meio através do qual as relações são materializadas – não há realidade social inespacial, pois qualquer realidade social é por definição espacial; e todos os processos são espaciais. Assim, a exclusão dos espaços de vida cotidiana leva, conseqüentemente, à exclusão da realização desse cotidiano, de modo ampliado. A única possibilidade viável é a alienação do cotidiano; em outras palavras, cumprir o dia-a-dia sem a necessária e enriquecedora reflexão que deveria acompanhar as realizações diárias. A resistência a essa realidade é oferecida pelo direito à cidade, entendido como,

uma forma superior de direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra [à atividade participante] e o direito à apropriação [bem distinto do direito à propriedade] estão implicados no direito à cidade (LEFEBVRE, 2001, p. 135).

Posteriormente, em sua obra *Revolução Urbana*, Lefebvre amplia a questão do *direito à cidade*. De uma perspectiva otimista, o autor argumenta que é possível reagir à alienação, à manipulação da vida, pelo exercício da *práxis* urbana. Segundo Monte-Mór (2002), Lefebvre ainda tem como referências o industrial e a oposição urbano versus industrial. Nesse sentido, o urbano possibilitaria uma prática coletiva centrada no valor de uso e no cotidiano. Está em jogo, assim, a construção de um outro cotidiano, não dirigido, que nasce de um espaço vivenciado, de uma *práxis*, cuja idéia central é a prática teorizada e reflexiva, não alienada. Está anunciada, ainda conforme Monte-Mor (2002), a possibilidade de uma sociedade urbana capaz de modificar a lógica dominante na medida em que lhe coloca limites, subordinando-a.

Assumindo essas idéias, não aceitamos as teses (BAUDRILLARD, 1985; IANNI, 1992; VIRILIO, 1984) que defendem a desterritorialização como característica de nossa contemporaneidade¹³, como já adiantado. Entretanto, concordamos com esses autores

¹³ Essas propostas teóricas diferenciam-se, ao nosso ver, do argumento desenvolvido por Santos (1996) que a ordem global é “desterritorializada” pois separa o centro da ação da sede da ação. No mesmo raciocínio o autor evidencia a imprescindibilidade da materialização dessa ordem global no local, através do espaço banal. Neste último, o tempo e a ordem global encontram a materialidade das coisas e a objetividade da sociedade (a corporeidade dos homens). Assim, em cada lugar, metaforicamente, o tempo do mundo convive com outros tempos, desejando dissolve-los. Porém, isso só é possível parcialmente, pois a materialidade herdada reage às ações novas. Nessas

sobre a existência de uma transformação na organização espacial mundial. Se estamos considerando o espaço - ou território - como produto e meio das relações sociais, as transformações destas são realizadas espacialmente. Em outras palavras, não há como pensar, se assumimos as recentes e contínuas transformações sociais, que o espaço permanece inalterado. Vários são os autores que se debruçam sobre as transformações espaciais. Alguns trabalhos (CARLOS, 2004; MONTE-MÓR, 1994, 2006; VEIGA, 2002) mostram os esforços para iluminar os diversos pontos ainda nebulosos sobre a questão rural-urbano, sobre a validade dessa dicotomia, e os motivos das afirmativas ou negativas à questão. Esse debate não cabe no escopo deste trabalho. Interessa, contudo, registrar que assumimos outro debate, entrelaçado ao primeiro, sobre o “alargamento do urbano” para além das formas tradicionais identificadas às cidades.

Mais uma vez, as idéias de Lefebvre (2001), iluminadas pelas leituras de Carlos (2004), Costa e Costa (2005) e Monte-Mór (2002, 2006) são contribuições exemplares para a posição aqui assumida. A partir de um conceito de “sociedade urbana” que não está condicionado ao formato tradicional da cidade industrial, o autor constrói uma teoria capaz de explicar as fragmentações atuais do tecido urbano, sem atribuir ao seu esgarçamento físico, a perda do seu sentido político. Ao contrário, ele supõe o urbano como um outro estágio, que diferente de estar subordinado às relações de produção, as condiciona. Em um aspecto que nos é caro, ela dá conta da “explosão do urbano”, simultaneamente à implosão do sentido de vínculo exclusivo às relações de produção, da qual ressurge seu sentido político. Monte-Mór¹⁴ (1994, p.170) resume:

Lefebvre propõe o conceito de “zona urbana” referindo-se aquele estágio de organização espacial no qual o capitalismo industrial, firmemente estabelecido dentro da cidade e controlando toda sua região de influência, provoca a ruptura da cidade (herdeira da “polis”, da “civitas”) em duas partes relacionadas: o *core*, o centro/núcleo urbano, resultante do processo de implosão do lócus do poder, marca da antiga cidade; e o *tecido urbano*, a trama das relações sócio-espaciais que se estende à região resultante da explosão da cidade preexistente. [...]. A unidade dialética centro urbano/tecido urbano expressa, de fato, a espacialidade do capitalismo tardio.

De fato, a arquitetura espacial está alterada, se comparada com a época “industrial”. Como já dito, essa idéia é um corolário do nosso entendimento do espaço como meio e produto

condições, é a velha materialidade que dissolve o novo tempo e são os tempos do lugar que dissolvem o tempo do mundo. Em última instância, conclui o autor, “é a materialidade – objetos e corpos - que acaba por ser, em cada lugar, a única garantia. É assim que o lugar acaba por encontrar em seu próprio tecido, uma *raison d'être*, um princípio de equilíbrio, ainda que relativo e precário, pois nenhum lugar vive em isolamento”.

¹⁴ Monte-Mor (1994) elabora a idéia de “urbanização extensiva”, a partir do conceito zona urbana de Lefebvre, para explicar o fenômeno de urbanização que se estende para além das cidades em redes que penetram virtualmente todos os espaços regionais integrando-os em malhas mundiais. A urbanização extensiva representa, para o autor, a forma sócio-espacial dominante que marca a sociedade capitalista de Estado contemporânea em suas diversas manifestações.

das relações sociais – essas acontecem no espaço, a partir dele e através dele. O espaço é socialmente produzido, como visto. Logo, novas relações sociais se materializam [em] uma nova articulação espacial. Como argumenta Santos (1996, p. 133) em cada momento, há sempre um mosaico de subespaços cobrindo a superfície da Terra e cujo desenho é fornecido pelo curso da História. Em outras palavras, cada período é portador de um sentido, partilhado pelo espaço e pela sociedade, representativo da forma como a história realiza as promessas da técnica. Esse mesmo autor (1996, p. 203) expõe o resultado do processo de mudanças, afirmando que ao longo da história, passamos de uma autonomia relativa entre subespaços a uma interdependência crescente; de uma interação local entre sociedade regional e natureza a uma espécie de socialização capitalista territorialmente ampliada; de circuitos com âmbito local à existência predominante de circuitos mais amplos. Nas atuais condições, os arranjos espaciais não se dão apenas através de figuras formadas por pontos contínuos e contíguos. Hoje, ao lado dessas manchas, ou por sobre essas manchas, há também, constelações de pontos descontínuos, mas interligados, que definem um espaço de fluxos reguladores. As segmentações e partições presentes no espaço sugerem, pelo menos dois recortes. De um lado, há extensões formadas por pontos que se agregam sem descontinuidade, como na tradicional definição de região. São as horizontalidades. De outro lado, há pontos no espaço que, separados uns dos outros, asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia. São as verticalidades. Enquanto as horizontalidades são, sobretudo, a fábrica da produção, propriamente dita e o lócus de uma cooperação mais limitada, as verticalidades dão, sobretudo, conta dos outros momentos da produção (circulação, distribuição, consumo), sendo o veículo de uma cooperação mais ampla, tanto econômica e politicamente, como geograficamente. O espaço se compõe de uns e de outros desses recortes, inseparavelmente.

Santos (1996, p. 227) usa a metáfora das forças centrípetas e centrífugas para explicar o processo - contínuo - de conformação dos atuais arranjos espaciais.

Paralelamente, forças centrípetas e forças centrífugas atravessam o território, como tendências ao mesmo tempo contrastantes e confluentes [...]. Forças centrípetas conduzem a um processo de horizontalização, forças centrífugas conduzem a um processo de verticalização. Em todos os casos, sobre as forças centrípetas, vão agir forças centrífugas. Essas forças centrífugas se dão em diversas escalas, a maior delas sendo o planeta tomado como um todo. Entre o lugar e o mundo, as outras escalas são regionais, supra-regionais, nacionais e continentais. Tal superposição faz com que a explicação do que se passa dentro de cada área deva obrigatoriamente incluir as escalas superiores. A solidariedade interna ao subespaço, providenciada pelas forças centrípetas, está permanentemente perturbada pelas forças centrífugas e deve permanentemente ser refeita.

Contudo, mesmo considerando, como o fez Santos, a escala mundial, é importante lembrar que não se trata da homogeneização do espaço, ou seja, o reconhecimento de espaços mundiais não é o mesmo que reconhecer que esses são homogêneos. Nesse sentido, o autor (1996, p. 205) explica que os espaços de globalização apresentam cargas diferentes

de conteúdo técnico de conteúdo informacional e de conteúdo comunicacional. Os lugares, pois, se definem pela sua densidade técnica, pela sua densidade informacional, pela sua densidade comunicacional, atributos que se interpenetram e cuja fusão os caracteriza e distingue. Logo, não é possível pensar em homogeneidade do espaço, como também, não existe homogeneidade das redes - o espaço permanece diferenciado e esta é uma das razões pelas quais as redes que nele se instalam são igualmente heterogêneas.

Haesbaert (2002; 2006), partindo de premissas comuns a Santos, constrói uma proposta de uma nova organização do espaço mundial, por nós assumida neste trabalho. O autor argumenta que o espaço mundial contemporâneo se organiza multiterritorialmente em torno de três elementos ou manifestações geográficas concomitantes: os territórios-zona, mais tradicionais, prevalentes na lógica política, especialmente no princípio territorial que rege os Estados-nações; os territórios-rede, majoritários na lógica econômica das grandes corporações globais, e aquilo que denominamos os aglomerados humanos de exclusão, espaços representativos da lógica excludente que relega muitas áreas do planeta a uma espécie de desordem sócio-espacial. Ele explica ainda que esses três elementos não são mutuamente excludentes, mas integrados num mesmo conjunto de relações sócio-espaciais, ou seja, compõem efetivamente uma multiterritorialidade ou uma espacialidade complexa, somente apreendida através da justaposição dessas três noções. Assim, ao invés de uma regionalização baseada em um único padrão de organização do espaço, em termos de superfícies ou áreas, introduzimos uma visão múltipla, que envolve uma lógica espacial zonal, onde se forjam os territórios-zona; uma lógica reticular composta por redes ou territórios-rede, e uma lógica sócio-espacial mais complexa, mal definida, constituída pelos aglomerados humanos de exclusão. Alguns conceitos são forjados nessa teoria. Território-rede é uma concepção híbrida que alia a relativa estabilidade de espaços locais e a flexibilidade das redes, com seus fluxos de várias ordens. Esse conceito é especialmente importante nesta tese, pois ilustra a necessidade de se pensar, simultaneamente aqui e lá, sem contudo, desfazer da importância do centro e das referências originais, do poder da identidade e das relações locais.

Ao dizer que nosso cotidiano é vivido na articulação de múltiplas escalas, a partir do conceito de multiterritorialidade, o autor explica teoricamente nossa prática vivida entre local e global. Em outras palavras, teoriza nossa situação cotidiana de estarmos em casa e acessarmos o mundo, através da Internet ou pela televisão; ou ainda, em uma multiterritorialidade *ativa*, a posição do capitalista que, via *Internet*, controla seus negócios em distintas partes do mundo. A idéia de territórios múltiplos é uma extensão da idéia de múltiplas escalas, que toma como referência não as pessoas, mas os lugares. Esses são cortados por diferentes apropriações simultâneas, contraditórias ou complementares.

É importante lembrar que essa proposta não pressupõe a existência de uma igualdade de condições de acesso à cidade e ao mundo. Diferente disso, e por isso nos é cara, assume a existência de condições desiguais de partida. Dizendo de outro modo, o acesso a múltiplas escalas, às possibilidades abertas pela globalização estão disponíveis, mas – infelizmente – não são todos aqueles que conseguem acioná-lo. Como resume o próprio Haesbaert, *“reconhecer a multiterritorialidade significa admitir a existência de distintas formas de conceber e vivenciar a territorialidade, que depende muito da condição cultural e de classe de cada grupo social”*.

Nesse sentido, é uma teoria importante, pois nos possibilita assumir nossa característica contemporânea de mundo globalizado, sem contudo, cair nas armadilhas que retiram as mediações necessárias e pressupõem que as potencialidades de acesso às *maravilhas* mundiais são sinônimas do acesso *de fato* a essas. Um exemplo simples, mas muito ilustrativo, é o comércio internacional, realizado *on-line* através dos cartões de crédito e da *Internet*. Teoricamente, ele está disponível a todos, mas de fato, por diversos motivos – desde a impossibilidade de acesso à rede mundial, como aos cartões de crédito, restrições financeiras - são pouquíssimos aqueles que podem participar deste. Esse é um exemplo muito simples, que poderia ser estendido a vários âmbitos, como as inovações da medicina, as descobertas tecnológicas, aos bens de consumo... Por trás desses exemplos quase cotidianos, está uma das premissas desta tese, a existência de desigualdades – tanto em nível mundial, como local – que advêm não da impossibilidade dos recursos no mundo, mas da impossibilidade de acesso – econômico, cultural e político – a esses recursos.

De fato, as desigualdades, ao contrário do que supunham muitos defensores da globalização, estão acirradas. Segundo o *Human Development Report* de 2004 da ONU (Apud DAVIS, 2006), *“um número sem precedentes de países viu o desenvolvimento recuar na década de 90”*. A desigualdade global (BANCO MUNDIAL Apud DAVIS, 2006), medida pelos economistas do Banco Mundial, atingiu um Coeficiente de Gini de 0,67 no final do século – o equivalente matemático de uma situação em que os dois terços mais pobres do mundo recebem renda zero e o terço mais alto recebe tudo.

Davis (2006), em sua crítica preciosa, mas avassaladora, e algumas vezes sem as mediações necessárias¹⁵, argumenta que o modo de agir do neoliberalismo é na verdade uma forma de torcer a realidade evitando a compreensão do problema como tal, e minorando as questões. Essas são minimizadas e relativizadas como problemas pontuais, quando se trata de um problema estrutural, próprio ao modelo de desenvolvimento

¹⁵ Valiosas ponderações e ressalvas teóricas foram elaboradas por Ermínia Maricato e apresentadas no Posfácio à edição brasileira da obra de Davis (2006).

estabelecido mundialmente. De fato, como descreve Maricato (2006), a citada obra de Davis – Planeta Favela – oferece contribuição ímpar para desvendar a desconhecida e gigantesca escala de favelização e de empobrecimento das cidades do chamado Terceiro Mundo. Contribuições que tornam cada vez mais difícil ignorar a dimensão do problema e dar a ele tratamento pontual, com enfoque em *best practices* (boas práticas) como têm tentado o *establishment* das agências internacionais de desenvolvimento. Davis (2006) revela que, ao contrário de aliviar o problema, essas instituições, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI), que impôs os Planos de Ajuste Estrutural (PAEs) aos países do Terceiro Mundo, foram cruciais na explosão da pobreza responsável pelo desemprego de 1 bilhão de pessoas, ou um terço da mão-de-obra dos países do sul no final dos anos de 1990, segundo os dados citados pelo autor.

Maricato (2006) completa afirmando que o “desastre” promovido pela globalização neoliberal, com o aprofundamento da desigualdade, a partir do início dos anos 1980, já foi bastante diagnosticado por autores brasileiros. Entre esses, Maricato (2006) destaca as obras de Celso Furtado (1983), Bernardo Kucinski, Maria da Conceição Tavares, Francisco de Oliveira. Trazendo o debate para a realidade brasileira, Maricato tece sua crítica à obra de Davis, que diz respeito, justamente, ao pouco discernimento com o qual é tratado diferentes e específicas realidades e trajetórias. No caso brasileiro, por exemplo, não se pode responsabilizar a globalização e as políticas neoliberais pela segregação e pobreza que são estruturais em um país cuja esfera social é profundamente desigual¹⁶. Trata-se do aprofundamento da desigualdade, numa sociedade historicamente e tradicionalmente desigual. Mesmo assim, é notório que a velocidade e a intensidade do crescimento da pobreza urbana mudaram. Maricato (2001) expõe os seguintes dados: enquanto a população brasileira cresceu a 1,9% ao ano entre 1980 e 2001, e 1,6% entre 2001 e 2000, a população favelada cresceu respectivamente 7,65% e 4,18%. A tabela abaixo (MARICATO, 2001) apresenta um resumo da distribuição - ou concentração - de renda no país.

¹⁶ Contudo, é importante lembrar que nem tudo é negatividade no processo de urbanização brasileiro. Sua contribuição foi decisiva para a espetacular queda do número de filhos por mulher em idade fértil entre 1940 e 2000: de 44,4% para 23,8%, o que representa uma queda de 4,4 filhos em média por mulher, em 1940, para 2,4 em 2000. A mortalidade infantil diminuiu de 150 crianças que completavam um ano de idade dentre mil nascidas vivas em 1940 para 29,6 em 2000. Outro dado positivo é o aumento da expectativa de vida que passou de 40,7 anos em 1940 para 70,5 anos em 2000, ainda de acordo como o IBGE (dados citados por Maricato, 2001 e 2006).

Tabela 3: Distribuição de renda no Brasil

1981	50% MAIS POBRES	14,5 % DA RENDA
	10% MAIS RICOS	44,9 % DA RENDA
	1 % MAIS RICOS	13,4 % DA RENDA
1995	50% MAIS POBRES	13,3% DA RENDA
	10% MAIS RICOS	47,1% DA RENDA
	1% MAIS RICOS	14,4 % DA RENDA

Fonte: Dieese *apud* Maricato, 2001.

Já são clássicos os trabalhos de autores brasileiros (BOLAFFI,1979; KOWARICK, 1979; CAMPOS FILHO, 2001; MARICATO 2000; 2001; ROLNIK e BONDUKI, 1979; SINGER,1979; VILLAÇA, 2003) que tratam do processo de urbanização brasileiro pautado em condições desiguais e até, segundo alguns autores, na exploração das classes mais desfavorecidas. Recentemente, destacam-se análises que procuram equacionar as mudanças, principalmente as normativas, referentes ao urbano e o cenário mundial, marcado, por sua vez, pela ascensão das regras neo-liberais.

Ribeiro (2003, p. 23) aponta o neoliberalismo e a conjuntura mundial como um dos principais desafios à implementação das transformações prometidas pelo Estatuto da Cidade, e de certa forma, pelos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 referentes à política urbana. O autor argumenta que

Ingressamos em uma nova etapa marcada pela “aceleração” do capital, para usar a expressão de Francisco de Oliveira [...]. Vem ocorrendo nos países centrais um conjunto de transformações na direção da desconstrução do estatuto de antimercadoria do trabalho, instituído com a criação e universalização do sistema de proteção social encarnado pelo Estado de Bem Estar Social. O resultado dessas transformações é o surgimento da mercantilização das condições de reprodução e da cidade, vale dizer, a produção do ambiente construído, a prestação dos serviços urbanos, a produção da moradia, a circulação da terra urbana, enfim, todos os elementos que foram parcialmente desmercantilizados na fase anterior são agora progressivamente incorporados à órbita da acumulação do capital. [...] essas mudanças acontecem conjuntamente com a transformação dos modelos de gestão da cidade, que agora deve orientar-se pelos parâmetros mercantis.

Contudo, historicamente, a mercantilização das condições de reprodução social constitui-se uma das características do nosso processo de desenvolvimento e urbanização. Logo, seria necessária uma revisão dessa lógica, e não, como parece estar acontecendo, seu recrudescimento. Maricato (2006, p.14) argumenta que no caso brasileiro os impactos das políticas neoliberais recaem sobre uma sociedade que não conheceu o pleno emprego nem a previdência social universal, onde a informalidade é estrutural, a segregação territorial, histórica, onde o poder passa por relações pessoais de favor e troca, onde a lei se aplica conforme as circunstâncias.

Apesar de modificações, principalmente as normativas, no que tange o planejamento urbano brasileiro, os desafios à sua implementação ainda são inúmeros. Como já exposto, o agir

local tem vários limites. Como parte de um sistema global, o local está cortado pelas forças centrífugas, para usar a metáfora de Milton Santos (1996). Deve-se, portanto, relativizar a autonomia do poder local na solução de problemas estruturais. É preciso restabelecer seus vínculos com o contexto e proposições nacionais e internacionais. De acordo com Vainer (2002, p.14) o embate gira em torno da questão: qual a escala pertinente (ou prioritária) seja para a análise econômica e social, seja para a ação política eficaz? Em oposição às vertentes unívocas, o autor defende uma alternativa transescalar, aproximando-se da opção teórica utilizada neste trabalho. Ele assim explica:

A idéia de que o cotidiano seja feito de relações primárias é completamente anacrônica, produzindo uma imagem absolutamente ideológica da esfera local, como se essa constituísse segmento societário em que ainda predominariam relações comunitárias. Igualmente mítica, entretanto, parece ser a imagem de um mundo social feito à imagem das formas mais abstratas do capital, puro fluxo de informações, em que todas as relações entre escalas e agentes concretos, coletivos e individuais, estivessem transcendidas, quando não em dissolução.

Reencontramos aqui as teses, já expostas, de Haesbaert e Milton Santos que definem o local como parte de um sistema em escala mundial. As explicações de Santos (1996, p.132) esclarecem o funcionamento desse sistema. Há um acontecer solidário que define um subespaço, região ou lugar. Esse acontecer solidário, malgrado todas as formas de diferença, entre pessoas e/ou lugares, se apresenta sob três formas no território atual: um acontecer homólogo, um acontecer complementar e um acontecer hierárquico. O acontecer homólogo é aquele das áreas de produção agrícola ou urbana, que se modernizam mediante uma informação especializada, gerando contigüidades funcionais que dão os contornos da área assim definida. O acontecer complementar é aquele das relações entre cidade e campo, e entre cidades, consequência igualmente de necessidades modernas da produção e do intercâmbio geograficamente próximo. Finalmente, o acontecer hierárquico é um dos resultados da tendência à racionalização das atividades e se faz sob um comando, uma organização que tendem a ser concentrados. Assim, é resultante das ordens e da informação provenientes de um lugar, mas realizando-se em um outro, como trabalho. Não que haja um lugar comandando o outro, senão como metáfora, mas os limites à escolha de comportamentos num lugar podem ser devidos a interesses sediados em outro.

No caso do acontecer homólogo e do acontecer complementar, o território atual é marcado por um cotidiano compartilhado mediante regras que são localmente formuladas e reformuladas. Nesse caso, as informações utilizadas tendem a se generalizar horizontalmente. Quanto ao acontecer hierárquico, trata-se, ao contrário, de um cotidiano comandado por uma informação privilegiada, uma informação que é, antes de mais nada, poder. Na primeira hipótese (acontecer homólogo e complementar) temos a primazia das formas com relevância das técnicas. No caso do acontecer hierárquico, temos a primazia das normas, e a relevância aqui, não é da técnica, mas da política (SANTOS, 1996, p.132-133).

As idéias de Santos (1996), tal como colocadas, sustentam os argumentos de Vainer (2001) em relação aos projetos e possibilidades de transformação do mundo. O último autor

defende que esses devem envolver táticas em cada uma das escalas em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos. Dessa forma, o campo de possibilidades dos governos locais é, simultaneamente, mais amplo, uma vez que as cidades não estão condenadas a adotar estratégias empresariais competitivas; menos amplo, pois qualquer projeto – econômico, político e/ou cultural – estará condenado ao fracasso se ficar confinado à escala local. A sustentação dessa posição confere com nossos argumentos, pois afirma que a cidade não existe solta no ar, as formas de dominação e acumulação que a caracterizam não podem ser percebidas sem um olhar para suas articulações regionais, nacionais e cada vez mais, internacionais. Nesse sentido, o pressuposto colocado é que a política local deve ser concebida como parte de uma estratégia transescalar e, portanto, está desafiada a definir objetivos ambiciosos, pois rejeitam os pressupostos de que não há opções a fazer, e realistas, pois reconhecem que a escala local não encerra em si senão parte dos desafios a serem enfrentados pela resistência ao projeto neoliberal de reconfiguração escalar.

Mais uma vez, estamos de volta às colocações de Milton Santos: a necessidade do retorno ao território. Somando essa idéia, à proposta por nós assumida, da multiterritorialidade desenhada por Haesbaert (2002; 2006), temos que a partir da construção de elos fortes no local, mas sem perder de vista sua articulação transescalar, será possível pensarmos em outras e melhores condições. O local, a cidade, o território ocupam a cena principal, ou seja, a partir daí devem partir as mobilizações e o sentido da transformação cultural. Contudo, a arena de lutas e reivindicações não pode estar circunscrita a esse âmbito.

Essa premissa encontra o “ponto de utopia” que sustenta esta tese – o *direito à cidade*. Junto à defesa da valorização do local, tal como explicado acima, faz-se necessária a defesa da ampliação do *direito à cidade*, pois compreendemos que a efetiva valorização do local pode ser alcançada pela ampliação do direito à cidade. Acreditamos, seguindo Lefebvre, que a “exclusão da cidade”, no sentido oposto ao direito à cidade, ou seja, a exclusão dos espaços de decisão – sejam eles relativos ao poder, à riqueza ou à cultura e ao simbólico – acarreta um cotidiano alienado. Nesse contexto, a maior parte das pessoas não assume na produção e reprodução sócio-espacial uma posição crítica e política. Em outras palavras, não assumem seus papéis de cidadãos.

Parece-nos que a existência de uma sociedade civil forte, ativa e marcada por um projeto democrático e participativo é indispensável para o fortalecimento da capacidade decisória e de influência do local nas redes das quais faz parte. Além disso, dessa forma, o local passa a ser, de fato, o território de todos. Isso não significa que seja um território livre de disputas, mas que essas são travadas em arenas mais justas e com a devida visibilidade.

1.2 O DEBATE SOBRE PARTICIPAÇÃO, SOCIEDADE CIVIL E ESPAÇOS PÚBLICOS

O sentido político está na origem do sentido da cidade e da idéia de cidadão, tal como conhecemos, principalmente na história cultural ocidental. A nossa referência mais famosa, a *polis* grega expressa a dimensão política, por isso não é exatamente associada ao lugar geográfico, mas a uma prática política exercida pelos cidadãos. De acordo, com Hannah Arendt (2001), a *polis* propriamente dita não é a cidade em sua localização física; é a organização do povo originária daquilo que se faz e se fala em conjunto; e o seu espaço verdadeiro se estende entre os homens que vivem juntos com essa finalidade, não importa o lugar em que se encontrem.

Da mesma forma, se referiam os romanos à *civitas*, que seria a cidade no sentido da participação dos cidadãos na vida pública. Nos dois casos, o conceito de cidadão não se refere ao morador da cidade, mas ao indivíduo que, por direito, pode participar da vida política (ROLNIK, 1988). Posteriormente, a cidade urbe, simbolizada na *urbs* de Roma, passou a ser o espaço que materializou a sociedade politicamente definida pela *polis* ou pela *civitas* (MONTE-MOR, 2006).

O *direito à cidade*, por sua vez, significa o direito às necessárias condições de reprodução da vida, entre as quais está a participação do jogo político e das determinações dos valores culturais e simbólicos. Sua defesa vem de encontro à questão original da cidade, qual seja, a pertinência da participação dos cidadãos na política e na sua [da cidade] construção cultural e simbólica. A defesa do *direito à cidade* manifesta, ainda, a necessidade de estender a todos, o direito a serem, efetivamente, cidadãos.

Assim, entendemos que a participação política é condição para a conquista da cidadania. De acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 52), a redefinição da visão clássica de cidadania foi empreendida por movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil de maneira a adequá-la às necessidades específicas da luta pelo aprofundamento democrático. A partir de uma premissa básica a do *direito a ter direitos*, essa redefinição sustentou a emergência de novos temas e a constituição de novos sujeitos políticos, definindo por meio de suas práticas o que consideravam seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento. Essa visão de cidadania expressa, assim, uma ampliação da noção de democracia, que extrapola o estatuto de regime político para designar uma sociedade *de fato* democrática. Este é o sentido assumido nesta tese, quando se fala de cidades mais

justas e democráticas; a democracia, a qual estamos nos referindo, é aquela cujo sentido é alargado e distendido a todos os aspectos do social.

Na construção da cidadania não compartilhamos as idéias vinculadas ao Terceiro Setor¹⁷, como não compartilhamos da idéia da desmaterialização, ou desterritorialização do mundo em época de globalização e esgarçamento das fronteiras, tanto entre os países, como entre o rural e urbano. Entendemos que essa última proposta sobre o espaço trilha a mesma direção das teorias referentes à sociedade civil, como um Terceiro Setor, pois tira da cena tanto o conflito, como o sentido político das disputas.

Assumimos a existência de conflitos em torno de objetivos e interesses diferentes. Na construção do espaço urbano, como veremos, isso é manifesto cotidianamente – é a disputa entre as normas e índices urbanísticos e os interesses dos empreendedores imobiliários, é o interesse desse e o do pequeno proprietário; o interesse dos ambientalistas em disputa contra os moradores de áreas invadidas que reivindicam a legitimação da posse do seu pedaço de terra, e assim por diante. A maioria desses conflitos é conhecida; defendemos aqui a necessidade de se explicitar o jogo de poder e o jogo político por trás das decisões, que em sua maior parte favorecem as classes mais ricas, que normalmente, são aquelas que também detêm maior poder e influência política. Assumindo que as disputas e conflitos em torno de interesses divergentes são legítimos e até necessários, torna-se imprescindível, para que essas disputas se tornem mais justas, primeiramente desvelar o jogo político que as sustenta. Além disso, é importante para a construção de cidades mais justas e democráticas, o estabelecimento e a garantia de condições – minimamente - de igualdade no jogo da construção do território, como coloca Raffestin (1993), entre os diversos participantes.

Cabe aqui um apontamento que tomamos, com algumas modificações, emprestado de Souza (2007, p. 48). A longa e extensa polêmica que envolve os defensores e adversários da democratização do planejamento e gestão urbanos nos remete a uma escala conceitual e politicamente mais ampla, o debate sobre a democracia, a democracia participativa, sua validade e possibilidades de efetivação. A presente tese não tem, nem poderia ter, a

¹⁷ As concepções de cidadania, de sociedade civil e de participação formuladas pelo projeto neoliberal expressam uma mesma intenção despolitizadora e são, portanto, portadoras do que se poderia chamar de uma visão minimalista da política. Essa visão, que reage contra a ampliação da política empreendida pelos esforços democratizantes do projeto democrático participativo, se traduz pelo seu inverso: a redução dos terrenos, sujeitos, temas e processos considerados como constituidores da política. Se uma visão ampliada da política inclui a sociedade civil como uma arena política legítima e enfatiza a cidadania como um processo de constituição de sujeitos políticos, a versão minimalista da política apóia-se, em 1º lugar, na redução seletiva da sociedade civil a tipos específicos de organização, com a conseqüente exclusão de outros atores, e na própria definição de seu papel, agora o de compensar as ausências do Estado na implementação de políticas sociais.

pretensão de aprofundar ou esgotar o tema. Essa árdua tarefa vem sendo realizada por diversos autores, como Avritzer (1994; 2002), Santos (2002) e Souza (2006; 2007).

Mesmo assim, faz-se necessário esclarecer que defendemos a participação e a democracia participativa, fazendo nossas, as seguintes palavras de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 48). O núcleo central dessa proposta está constituído por uma concepção de aprofundamento e radicalização da democracia, que confronta com os limites atribuídos à democracia liberal representativa como forma privilegiada das relações entre sociedade e Estado. Assim, para fazer frente ao caráter excludente e elitista dessa forma, defendem-se modelos de democracia participativa e deliberativa como complementares a ela. Nesse sentido, a participação da sociedade nos processos de decisão assume um papel central para a democratização. Essa participação é vista como um instrumento da construção de uma maior igualdade, na medida em que ela contribuiria para a formulação de políticas públicas orientadas para esse objetivo, como apontam Avritzer e Santos (2002, p. 77). Ainda, ela contribuiria para uma desprivatização do Estado, que se tornaria mais permeável ao interesse público a ser formulado nas instâncias de participação da sociedade e, portanto, menos subordinado à apropriação privada dos seus recursos. A participação é, então, concebida fundamentalmente como compartilhamento do poder decisório do Estado em questões relativas ao interesse público, distinguindo-se, portanto, de uma concepção de participação que se limita à consulta à população, através do voto.

No sentido utilizado no desenvolvimento desta tese, os autores acima citados, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 23), relacionam o espaço público no Brasil à perspectiva do projeto participativo, entendendo-o como objeto de reivindicação por numerosos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, no processo de transição democrática, cuja materialização é assumida pela Constituição Federal de 1988. Nessa ótica, os espaços públicos seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas. São instâncias não monopolizadas por algum tipo de ator social ou político, ou pelo próprio Estado; são, assim, heterogêneos e reflexos da pluralidade social e política. Logo, visibilizam os conflitos, ao mesmo tempo em que são oferecidas condições para tratá-los de maneira tal que sejam reconhecidos os interesses e opiniões na sua diversidade e que haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder¹⁸.

¹⁸ Essa é uma definição dada por Dagnino (2006) sobre o que seria – conceitualmente – os espaços públicos. Não significa que na prática os órgãos híbridos, ou demais materializações desses espaços públicos, assumam essas características, ou todas elas.

Essa definição de espaço público, bastante difundida entre os autores brasileiros, encontra seu fundamento conceitual na teoria habermasiana. Sem pretender fazer uma análise dessa teoria¹⁹, impossível dentro do escopo deste trabalho, gostaríamos apenas de chamar atenção para suas considerações acerca do espaço público. Para Habermas, a origem do espaço público vem de um desenvolvimento histórico criado por certos setores das burguesias européias durante a Ilustração: trata-se da abertura de espaços nos quais são debatidos assuntos públicos. O interesse coletivo é tratado fora do âmbito do Estado, questionando, assim, o pressuposto de que os governantes teriam o monopólio das decisões sobre o coletivo e abrindo espaço para a crítica. No espaço público se argumenta e se critica, ampliando assim o conceito e a prática da política.

A esfera pública seria, então, o ponto de encontro e o local de disputa entre princípios divergentes de organização da sociabilidade. Nesse sentido, eles disputam tanto com o Estado, quanto com as grandes corporações capitalistas, a preservação de um espaço autônomo e democrático de organização e reprodução da cultura e formação de identidades e solidariedades (AVRITZER, 1994: p. 30, 31).

O conceito de esfera pública de Habermas possibilitou novas abordagens conceituais para a relação Estado-sociedade, entre as quais destacam-se a Teoria dos Novos Movimentos Sociais e a Teoria da Sociedade Civil, que, no entanto, ultrapassaram as idéias habermasianas, na medida em que novos problemas foram evidenciados. As críticas dessas correntes, à decadência da esfera pública, alcançaram grande impacto, reverberando, inclusive em revisões do próprio Habermas²⁰. A primeira, identificada a Touraine propõe os movimentos sociais como os atores sociais privilegiados. Para Touraine, os movimentos sociais são entendidos como possuindo horizontes largos, vale dizer, como estando orientados para uma transformação mais ou menos profunda da sociedade. Não são ações paroquiais, que se limitam a reivindicar benefícios para algum pequeno grupo de pressão específico em escala microlocal. São, pelo contrário, ações articuladas em escalas geográficas mais amplas e, principalmente, com preocupações de mais largo alcance, e cujas demandas, ao remeterem a questões-chave no que se refere à problemática da justiça social, desafiam direta ou indiretamente, aspectos importantes do *status quo* (SOUZA, 2006, p. 191). Nesse quadro teórico, o conceito de *Sujeito* é central -

¹⁹ Sobre a teoria habermasiana ver: Raichellis (1998), em obra focada nos conselhos de assistência social, faz uma ótima síntese do processo de desenvolvimento da esfera pública, ainda no âmbito burguês, a partir da leitura de Habermas, e com menos intensidade Hanna Arendt. Confira também AVRITZER (1994; 2002).

²⁰ Confira HABERMAS, Jürgen. O Espaço público 30 anos depois. Trad. Vera Lúcia Westin e Lúcia Lamounier. **Caderno de Filosofia e Ciências Humanas**. Ano VII, nº 12, abr./1999. Centro Universitário Newton Paiva.

os indivíduos desenvolvem sua capacidade reflexiva, aquilo que o autor chama de subjetivação, e no confronto com o social, transformam-se em *Sujeitos*. Nesse sentido, o social torna-se produto da ação coletiva, tendo para o pensador francês, os movimentos como vanguarda da transformação social. Outra novidade é a efetiva incorporação das representações afetivas, simbólicas, morais e culturais na ação dos movimentos coletivos, como alternativa aos esquemas da escolha racional.

A Teoria da Sociedade Civil, por sua vez, tem como pioneiros Cohen e Arato (1992). Como analisa Gohn (2000, p.291), sua principal contribuição está no aprofundamento que eles fazem sobre a categoria de “sociedade civil”, a partir das leituras de Hegel e Habermas. Avritzer (1994) explica que Andrew Arato e Jean Cohen propõem um novo conceito de sociedade civil, que ultrapassa a teoria habermasiana da qual se originou. Ainda segundo Avritzer (1994), os autores distinguem no conceito de mundo da vida duas dimensões distintas. A primeira seria ligada ao reservatório de tradições imersas na linguagem e na cultura; a segunda, mais institucional, envolveria os aparatos que não podem ser ligados aos estoques de tradições disponíveis, nem aos mecanismos do sistema de coordenação da ação. Essa dimensão do mundo da vida seria a sociedade civil. O conceito de sociedade civil, tal como colocado por Arato e Cohen, permite a criação de novas formas de mediação entre os subsistemas e o mundo da vida pela constituição de formas permanentes de limitação do mercado e do Estado. Os citados autores propõem constituir a sociedade econômica e política enquanto um instrumento ofensivo da sociedade civil contra sua própria colonização pelo sistema. Brasil e Menicucci (2006) colocam que o rearranjo elaborado por Cohen e Arato permite vislumbrar, para além dos espaços públicos autônomos nos domínios da sociedade civil, a construção de espaços públicos coordenados comunicativamente nas interfaces com os domínios sistêmicos.

No Brasil, na década de 90, várias experiências participativas foram materializadas a partir desse marco teórico e da sua assunção legal, realizada pela Constituição Federal de 1988. Como apontam Avritzer e Pereira (2002) o cenário brasileiro nos anos de 1990 é marcado por um conjunto de formas ampliadas de participação política, entre as quais poderíamos destacar os diferentes formatos de orçamento participativo, os conselhos, além de um conjunto de formas consultivas e deliberativas de participação da população, em diversos processos decisórios relacionados à distribuição de bens públicos, às políticas públicas e às prioridades orçamentárias. A maior parte dessas formas pode ser denominada *híbrida*, pois envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil (PEREIRA, 2000). Novos espaços de negociação e inter-relação são criados em torno dos atores sociais e do Estado e, nesses espaços, esses

atores são obrigados a debater e ajustar suas estratégias; ou seja, a ação a partir das instituições é substituída pela ação coletiva e negociada.

Rachellis (1998) cita Emir Sader (1988) ao dizer que novos personagens entram em cena, provocando novas contradições, ao mesmo tempo em que conferem visibilidade e legitimidade às organizações e instituições da sociedade civil. A partir da definição de instrumentos democráticos de participação política, são questionados os limites da democracia representativa, e evidenciada a necessidade de aprofundar os processos de participação social e política. Como outros autores, Rachellis (1998) entende que o conceito de espaço público, colocado a partir do pressuposto da sociedade civil – no Brasil –, fez a diferença na construção do processo democrático. Nesse sentido, ela pontua a esfera pública como:

espaço de publicização de interesses heterogêneos, de confronto entre práticas sociais contraditórias e de luta pela hegemonia político-cultural em torno de projetos políticos societários.

Assim concebida, a esfera pública envolve, necessariamente, a organização de segmentos da sociedade civil ante projetos, e portanto, a representação de interesses coletivos de grupos e classes sociais contrapostos. São as classes dominadas da sociedade civil e suas formas de organização e representação que se encontram diante do desafio de construir e dar unidade às suas propostas políticas, uma vez que as classes dominantes brasileiras nunca tiveram dificuldades em organizar seus interesses e fazê-los prevalecer na sociedade e no Estado. A autora defende, assim, como também o faz Sposati e Lobo (1992), o controle público realizado por novos atores sociais e políticos – as classes historicamente dominadas e excluídas dos processos decisórios – como peça-chave na constituição do espaço público. Em todo caso, algumas pré-condições são necessárias para efetivação, tanto do espaço público, como do controle social, no sentido acima citado. Sposati e Lobo (1992) apontam algumas dessas: a presença de um padrão de representatividade na elaboração e gestão das políticas sociais; supressão das lacunas da democracia representativa pela introdução de novos sujeitos sociais; ruptura com a regulação truncada e construção de parâmetros de regulação pública; necessidade de institucionalização do controle social para dar-lhe visibilidade.

Pereira (2000, p. 222), por sua vez, argumenta que não são suficientes a institucionalização da esfera pública comunicativa e os direitos à informação e argumentação. É necessário assegurar, via legalidade, os direitos de propor e decidir em fóruns diretos. A autora remete à Escola Francesa que,

nos propõe o recurso à institucionalização do debate e da negociação através da contratualização das políticas públicas municipais. Isso significa um novo sentido para o espaço público: mais que acessibilidade e transparência (no sentido habermasiano) – impossível dentro do escopo das políticas urbanas, pois contraria a defesa de interesses diferenciados e/ou em oposição – as negociações e debates

possibilitariam a ação inter-comunicativa privilegiando o respeito ao outro e a manutenção do sentido histórico e identitário das comunidades. No processo contratual, as posições não serão auto-referenciadas, mas discutidas e negociadas e os projetos daí derivados poderão se inscrever numa temporalidade, ligando memória local, presente e futuro.

Pereira (2000, p. 235) defende ainda a superação das formas clássicas de participação popular apoiadas no associativismo tradicional - defensivo e/ou reivindicativo. A ação responsável e a atuação compartilhada nos projetos urbanos ampliados poderão legitimar os novos espaços locais participativos e garantir o direito à acessibilidade aos bens coletivos urbanos e ao desenvolvimento social dos bairros.

Os estudos mostram à exaustão as novas políticas e os novos processos de gestão experimentados em uma diversidade de espaços de interação e partilha, como os conselhos gestores de políticas públicas, os orçamentos participativos, as câmaras setoriais, as redes, os fóruns, e uma infinidade de outros espaços públicos constituídos no âmbito de programas específicos (TATAGIBA, 2006, p.138). Tão fecundos quanto os impactos dessas experiências para a renovação da gestão local têm sido as interrogações teóricas acerca dos desafios que lhe são inerentes. Entendemos que não é possível generalizar sobre essas diversas experiências, contudo é possível dizer que entre os principais desafios estão: a cooptação dos participantes, a sua desvinculação das comunidades que deveriam representar, a defesa de interesses particulares acima dos interesses coletivos, e ainda, as condições desiguais de participação, a partir de condições desiguais de informação e capacidade de argumentação.

Assumindo as colocações acima, argumentamos que se torna imprescindível repensar, sem contudo negá-las, as potencialidades dos espaços públicos, dos órgãos híbridos, enfim, da participação da sociedade civil, a partir de um olhar crítico e revisionista. Como coloca Dagnino (2006, p. 60):

Talvez tenhamos superestimado a força política de um dos lados dessa disputa [no caso, a sociedade civil], minimizando os obstáculos que encontraria e o poder dos adversários. A revelação prática, e contundente, de que o que parecia um processo linear e ascendente, enfrenta contradições, limites, dilemas, tem um ritmo desigual, de que seu avanço, nas várias dimensões que o compõem, é heterogêneo e acidentado, parece nos fazer esquecer que a disputa política é ingrediente intrinsecamente constitutivo da construção e aprofundamento da democracia. Reconhecer e expor a permanência dessa disputa, examinar de modo detido as suas características, esse parece ser o procedimento que pode, talvez, contribuir para a elucidação dos dilemas e a superação dos limites que enfrentamos hoje.

Enfim, coloca-se como pressuposto, nesta tese, aproximando-nos dos autores citados acima, a defesa da participação direta na elaboração e gestão de políticas públicas, inclusive em relação aos recursos orçamentários. Acreditamos que esse é um caminho para dar voz política aos grupos politicamente marginalizados. Contudo, após 20 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, e pouco mais de uma década de um afã

participativo, é chegada a hora de substituímos o otimismo “apriorístico” por uma postura reflexiva. Acreditamos que a problematização da participação é necessária, pois mostra que 1. não é só constituir espaços democráticos de participação, pois mesmo que esses sejam eficientes e democráticos, não resolvem “tudo”; 2. a sociedade civil não é virtuosa em si mesma, do mesmo modo como não é homogênea, ao contrário disso, é composta pelos mais diversos atores, com interesses e objetivos também diversos.

Dagnino (2006, p. 27) assume esse debate, ao dizer que:

A sociedade civil é composta por uma heterogeneidade de atores sociais (entre eles, atores conservadores), que desenvolvem formatos institucionais diversos (sindicatos, associações, redes, coalizões, mesas, fóruns) e uma grande pluralidade de projetos políticos, alguns dos quais podem ser, inclusive, não-civis ou pouco democratizantes.

A autora reconhece a necessidade, simultânea a análise da heterogeneidade da sociedade civil, da heterogeneidade do Estado, “*seu locutor necessário e onipresente*”. A sociedade civil e o Estado se constroem historicamente de maneira simultânea, em um jogo de inter-relações complexas que é preciso analisar para entender melhor a natureza do processo de democratização. Ela explica que a sociedade civil expressa-se empiricamente como uma densa rede de movimentos sociais e associações de caráter diversificado. A natureza dessas associações é uma contingência histórica, isto é, em cada momento histórico, o padrão associativo é o resultado de tendências de longo prazo que nos remetem: ao modelo de acumulação de capital (atores econômicos e relações de produção); ao tipo de regime político (sistema de partidos, sistema de governo, modelos de intermediação, representação e inclusão); aos padrões culturais dominantes (interação dos discursos políticos legitimadores; tipo de imaginário nacional e internacional construído no processo, tipo e alcance da educação pública e modelo de distribuição de bens culturais); ao marco jurídico que regula especificamente os tipos de associação; e à correlação que existe entre o mapa das classes e grupos sociais existentes e as outras variáveis antes mencionadas. Em suma, a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado configura um mapa extraordinariamente complexo de possibilidades de colaboração e confronto. Sua consideração na análise do processo de construção democrática nos parece, portanto, fundamental, para elucidar o intrincado jogo de forças que institui o terreno de disputa onde se dá esse processo (DAGNINO, 2006, p. 38).

Em suma, reconhecer a heterogeneidade tanto da sociedade civil como do Estado significa, nesta tese, o reconhecimento dos diversos interesses e conflitos que constroem o espaço urbano. A seguir veremos como os processos de fusão entre o Estado e a sociedade civil - os dois em sua diversidade - foram materializados na trajetória de ocupação e desenvolvimento de Governador Valadares.

CAPÍTULO 2: ENTRE O PROGRESSO E A INCOMPLETUDE DA MODERNIDADE

2.1. O SERTÃO VIRA CIDADE...

A bacia do Rio Doce foi uma das últimas regiões ocupadas em Minas Gerais. No auge da mineração, em Minas Gerais, a Coroa Portuguesa temerosa do contrabando através das águas do rio Doce, até o mar, no Espírito Santo proibiu a ocupação dessa área, conhecida como “Sertões do Rio Doce”. Esta zona era coberta de majestosa Mata Atlântica e, durante o período minerador, serviu de barreira natural ao contrabando do minério precioso. As autoridades capixabas tinham ordem expressa de prender qualquer um que chegasse ao litoral pelo rio Doce. Nessa empreitada, os habitantes indígenas e a floresta eram aliados da Coroa Portuguesa (ESPÍNDOLA, 1999).

Entretanto, quando os veios auríferos se esgotaram, a proibição da ocupação perdeu seu sentido, tornando-se, ao contrário, interessante ao Estado. Inicia-se o processo inverso, o de incentivo à ocupação dos “Sertões do Rio Doce”²¹, do qual fazem parte a “Guerra Ofensiva aos Botocudos” e os incentivos financeiros e fiscais aos interessados em se fixar na região. Entre as medidas tomadas, oferecia-se isenção de pagamento de dízimos por dez anos e moratória de seis anos aos devedores da Fazenda Real, além da liberação de taxas de importação e exportação dos produtos a serem comercializados através do Rio Doce. Aos fazendeiros que para lá se deslocassem também era facultado o uso do trabalho indígena. Apesar das vantagens oferecidas, poucos foram os que se aventuraram a adentrar aquela fronteira da Capitania. Após a Independência do país, D. Pedro I ofereceu outras vantagens para estimular a colonização da região. Embora a suspensão do regime sesmarial date de 1822, um documento de 1824 indica que estava facultada a concessão de sesmarias a todos os que, até 1836, se dirigissem para a região do Rio Doce e ali se dispusessem a cultivar a terra e a comercializar seus produtos (BORGES, 1988). Entretanto, essas iniciativas não alcançaram os resultados pretendidos. Apenas na segunda metade do século XIX, Figueira, posteriormente Governador Valadares, transforma-se em entreposto comercial de envergadura considerável. O rio Doce,

²¹ Sobre a ocupação do Sertão do Rio Doce Cf. ESPÍNDOLA, Haruf Salmen. **Sertão do Rio Doce**. Bauru: EDUSC, 2005.

navegável do povoado até a foz, possibilitou sua consolidação como porto de canoas e troca de mercadorias (SIMAN, 1988).

Nos primeiros anos da República, a região recebe um grande contingente de migrantes em função da construção da ferrovia Vitória-Minas, então chamada, Vitória-Diamantina. Entre 1904 e 1907, a movimentação de seus trilhos encontrava-se próxima de Figueira do Rio Doce, então distrito do município de Peçanha. A instalação da ferrovia e a inauguração, em 1910, da estação ferroviária de Figueira trouxeram efeitos significativos, como a consolidação da sua posição de entreposto comercial; a vinda de migrantes da própria região do rio Doce, do Espírito Santo, da Bahia e de alguns estrangeiros de nacionalidade italiana, espanhola e siríaca²² e o aumento da importância econômica da cultura do café e da extração de madeira para a região (SIMAN, 1988).

As preocupações com a ocupação e desenvolvimento do Sertão do Rio Doce foram acompanhadas pelo interesse oficial²³ em “organizar e planejar” espacialmente esse desenvolvimento. A partir da decisão de Peçanha, foi elaborada a planta topográfica que deu origem ao atual traçado urbano (ver *Figura 2*), pelo agrimensor Olympio Freitas Caldas, entre 1915 e 1920 (CARNEIRO, 2006; FONSECA, 198-[?]). O resultado foi um traçado marcado pela racionalidade e regularidade, como mostra o relato abaixo, de 1936 (GIESBRECHT, 1936 *Apud* SIMAN, 1988, p. 73):

Figueira está edificada sobre um solo muito plano, tendo suas ruas traçadas e demarcadas até 2000 m de extensão. A orientação das ruas, que se cortam em ângulo reto, é Sul-Norte e Leste-Oeste. Foram projetadas 67 ruas, quase todas demarcadas, embora não em toda a extensão e divididas em 177 quarteirões. A largura das ruas é de 20m e a largura da avenida que corta todas as ruas transversais, do Sul a Norte é de 30m. A área demarcada é de 300 hectares.

É interessante percebermos a escolha de princípios universais, como os eixos Norte-Sul e Leste-Oeste como definidores do traçado urbano, ao invés da opção pelo local, bem marcado pela presença do rio Doce. É possível uma analogia ao traçado das cidades romanas. Era necessário aos romanos que as novas cidades, símbolos da conquista romana, não manifestassem características locais, pertinentes à sua origem. Ao contrário, o

²² A construção da estrada de ferro é um dos fatores relacionados à “tradição migratória”. Em um primeiro momento, a região recebia imigrantes; a partir da década de 60 a região passou a exportar mão-de-obra. Hoje essa é uma das suas características distintivas; seus aspectos positivos e negativos estão sendo recentemente estudados. Cf. SIQUEIRA, Sueli. **Migrantes e empreendedorismo na microregião de Governador Valadares**: sonhos e frustrações no retorno. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: sociologia e política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Belo Horizonte.

²³ Alguns autores relacionam o planejamento urbano da localidade à presença da Estrada de Ferro Vitória-Minas. Um dos frutos dessa relação seria o aproveitamento de técnicos da construção da ferrovia para o desenvolvimento dos traçados urbanos e afins. O Plano de Desenvolvimento Local Integrado, elaborado em na década de 70, também menciona essa relação (PMGV, 1972).

ideal era que elas se reportassem ao mundo do conquistador, Roma, *caput mundi*. Assim, eram anuladas as características peculiares e particulares de cada local e substituídas por valores universais e eternos, como muito bem analisado por Sennett (1997, p.98),

o objetivo do plano imperial [romano] era criar cidades com máxima rapidez, impondo-se à geografia no instante em que o exército conquistador se apossava dos territórios [...] o planejamento pressupunha que antes da conquista, as terras ocupadas fossem desérticas. De fato, as legiões romanas marchavam através de uma paisagem “vazia”, desconsiderando populações locais [...].

O “mundo do conquistador” em Figueira era o mundo civilizado, em negação ao passado de sertão. A localidade surge no âmbito da modernidade, como parte do ideário e da necessidade de “civilizar” os sertões. Para negar o natural, nada melhor que a sua racionalização. Desse modo, surge a cidade planejada em tabuleiro de xadrez, a partir dos eixos Norte-Sul e Leste-Oeste, ignorando a existência do traçado sinuoso do rio (*Figura 2*).

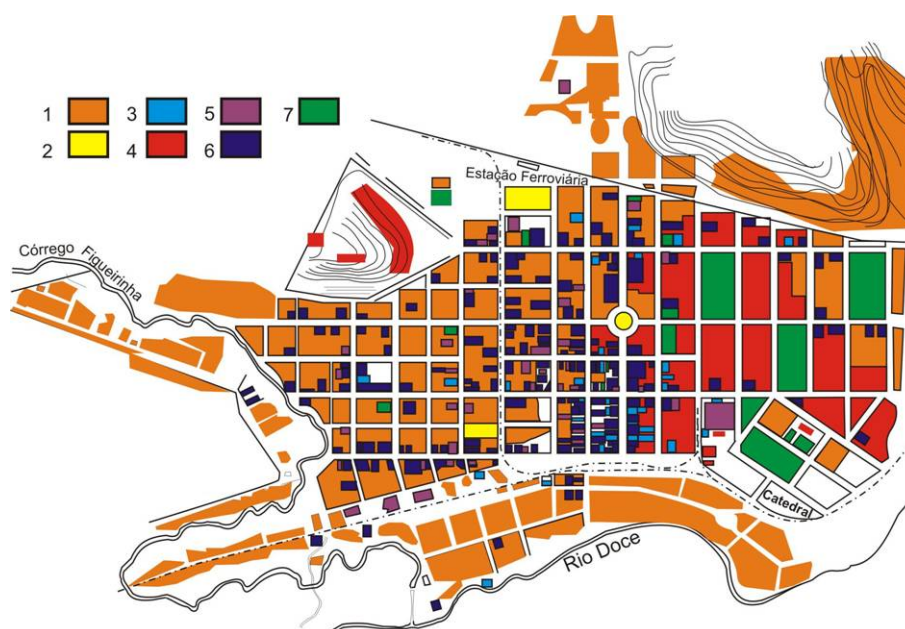


Figura 2: Traçado urbano de Governador Valadares.

Fonte: Dados modificados a partir de Strauch (1958).

Legenda: 1.casas classe pobre e operária; 2. praças; 3. comércio varejista e artigos de alimentação; 4. casas classe média e alta; 5.indústrias; 6.comércio e artigos manufaturados; 7 .serviços públicos, administrativos, escolas, etc.

Simbolicamente, há uma ruptura com o rio Doce e, de modo mais amplo, com a natureza. Até então eram esses que concediam ao lugarejo a condição de incipiente entreposto comercial, como porto de canoas. Agora, seriam outras as fontes de riqueza e abertura ao mundo: a ferrovia, as fábricas, a vida citadina. A localidade segue, então, o ideário comum às reformas no Brasil republicano, no qual o progresso é traçado em ruas e avenidas retas e largas, matemática e geometricamente calculadas.

Simultaneamente à proclamação da República, modernização e progresso conformam-se, no imaginário popular, como os caminhos através dos quais o Brasil alcançaria o patamar dos países civilizados. A palavra de ordem é reformar - válida desde as velhas estruturas jurídico-políticas até o comportamento social e pequenos hábitos. As cidades deveriam espelhar imagens de modernidade e progresso, ilustrando a superação do passado colonial. São várias as reformas urbanas²⁴, entre as quais, destacam-se as do Rio de Janeiro e São Paulo e, principalmente, a construção da Nova Capital para Minas Gerais – Belo Horizonte. Contudo, permaneciam inalteradas as estruturas sociais de distribuição de riqueza, renda e terras. Acompanhando-as, várias heranças do passado insistiam em permanecer, como os problemas sociais advindos do fim da escravidão. Apesar de não planejado, os espelhos dessas heranças também persistiam, materializados no espaço urbano, através dos cortiços, transferidos para as periferias das áreas centrais, das ocupações irregulares e até das invasões, que insistiam em burlar a ordem dos planos nas áreas centrais.

As referências dos projetos urbanos eram as grandes reformas das cidades européias no século XIX, como Paris e Viena. Duas questões se destacavam e se “suportavam” (uma como suporte da outra): o saneamento e a circulação. O tratamento dispensado a elas, aportado pelos ideais positivistas, era antes de tudo técnico e científico. Não importava assim, a destruição de cortiços, modos de vida e tradições, em nome da limpeza e da implementação de melhores condições de salubridade. Acompanhavam as obras, muitas vezes, a construção de leis urbanísticas. Essas tinham dupla missão, como sugere Leme (1999, p.25): além de responder à fluidez do tráfego, atendem ao novo modelo de cidade, constituído por ruas largas, casas alinhadas, praças e parques com desenhos previamente definidos. Não é mais o acaso, mas o projeto do engenheiro que define as áreas centrais de nossas cidades.

No caso do traçado para Figueira, vale a pena, resguardando todas as proporções, pensarmos no Plano Cerdá para o *Ensanche* de Barcelona. No caso europeu, como já conhecido, o centro antigo foi preservado, sendo planejada, através dos princípios racionais e higienistas, uma grande área visando a expansão da cidade, previamente à sua efetivação. No nosso caso, o pequeníssimo centro antigo, representado, principalmente pela Rua Direita, atual Prudente de Moraes também ficou à margem na nova proposta. O tabuleiro de xadrez foi proposto além desse centro, cuja fronteira era bem definida pela presença da linha férrea (a *Figura 2* já indica a linha férrea transposta para o local que ocupa atualmente, contudo o primeiro trajeto da linha férrea está representado em linha

²⁴ Confira LEME, Maria Cristina da Silva (coord.). **Urbanismo no Brasil: 1895/1965**. São Paulo: Studio Nobel;FAUUSP; FUPAM, 1999.

tracedada). Essa área, quando prevista, ainda desocupada, almejava atrair a modernidade e sua ocupação, quando efetivada, se daria dentro de seus princípios, materializados na racionalidade da geometria do novo traçado urbano.

Outro aspecto relevante da planta em grelha é sua ótima adequação aos interesses do mercado imobiliário, como já analisado pelo clássico trabalho de Mumford (1998, p.456). Em Figueira, os quarteirões e os lotes, a partir do seu traçado racional, passaram a ser facilmente comercializados e contabilizados como nos diz o relato, *“ficou Serra Lima autorizado a cobrar das partes dez mil reais pela localização de cada lote requerido à Câmara Municipal de Peçanha, que os deferia de acordo com a planta oficial do patrimônio, de autoria do Dr. Olympio (Fonseca, 198- [?], p.38)”*. A civilização levou à lógica capitalista, ao processo de desenvolvimento citadino e suas relações de posse de terra, tanto urbanas como rurais.

A ordem como meio e o progresso como meta significou a superação do natural pelo racional, do espontâneo pelo científico, do orgânico pelo geométrico, do cultural pelo progressista e, conseqüentemente, do velho pelo novo (ANDRADE e MAGALHÃES, 1998). Essas posições alcançam a localidade de Figueira, já transformada em Governador Valadares. Em 31 de dezembro de 1937, foi criado o município de Figueira, desmembrado de Peçanha, por ato do governador Benedito Valadares. O decreto-lei nº148, de 17 de dezembro de 1938, mudou seu nome para Governador Valadares. O primeiro prefeito, o engenheiro Moacyr Palleta (1938/1943) assume, junto com a administração municipal, o ideal de modernização, sendo acompanhado, nesse intento, pelos seus primeiros sucessores.

Contudo, a modernidade, grande “imagem de desejo” (CASTRIOTA, 1998), estava longe de existir em sua plenitude. Além da área central, estava o Torresmo. Zona boêmia, da qual se dizia *“tratar do mini-mangue carioca em plena selva, de cujo modelo assimilava os requintes da prostituição e afluxo faroeste decorrente (FONSECA, 198-[?])”*. Dividiam a periferia aqueles que não tinham lugar na área central: além da boemia, os indigentes, os primeiros posseiros, expulsos de suas terras e o que ainda era sertão²⁵. Presume-se então, que além da área central, não havia mais civilização...

²⁵ Segundo Fonseca (198-[?]), “ladeavam o “Torresmo” a capoeira densa e, pouco além, a mata virgem. Aí se caçavam pacas, cotias, macacos, jaós, maritacas tudo em profusão, contando os arredores com a incidência da fauna de grande porte como catitús, capivaras, antas e até onças [...]”.



Figura 3: Vista parcial de Figueira, com a linha férrea em primeiro plano.
Fonte: Arquivos do CEDAC/ UNIVALE.

2.2. A CIDADE SE MODERNIZA: 1940 E 1950

Durante as primeiras décadas do século XX, a localidade sofria graves problemas relativos ao que podemos chamar de infra-estrutura urbana. A falta de abastecimento de água e esgoto, carência de energia elétrica e iluminação e doenças como a malária eram os mais penosos. O fantasma da malária, atrelado à existência da mica, matéria-prima estratégica, levou a criação do Serviço Especial de Saúde Pública – SESP, ainda na década de 40²⁶. Esse órgão foi resultado dos acordos de Washington, que garantiram para o Vale do Rio Doce e o do Rio Amazonas programas especiais de saneamento. É grande, apesar de ainda não suficientemente estudada, a importância do SESP na história de Governador Valadares. Esse órgão implementou, ainda na década de 40, os primeiros programas de

²⁶ A mica era empregada na fabricação de matérias elétricos e instrumentos de precisão, portanto era uma matéria-prima necessária para a indústria bélica. Em função da 2ª Guerra Mundial, a produção da mica foi ampliada consideravelmente, tornando-se um negócio altamente lucrativo. Sua produção era destinada quase exclusivamente aos EUA. Assim, esclarece-se o interesse americano em prover boas condições de saneamento em Governador Valadares e região. No caso do Vale do Rio Amazonas, o interesse análogo era a seringueira.

saneamento e abastecimento de água na região. Antes da criação do município em 1938, a água era vendida de porta em porta pelos carroceiros, em cartolões de ferro.

Outro grave problema era o da energia elétrica e iluminação (ESPÍNDOLA, 1999; SOARES, 1983). Depois de alguns percalços e soluções emergenciais, porém não satisfatórias, a questão foi suficientemente resolvida, no Governo Juscelino Kubitschek, com a criação da Companhia de Eletricidade do Médio Rio Doce. Em 1952, Governador Valadares passou a ser servida pela CEMIG que encampou, entre outras, a Companhia de Eletricidade do Médio rio Doce (SOARES, 1983, p. 26).

Os melhoramentos urbanos estavam em alta ensejando a celebração do desenvolvimento da cidade, como mostra o texto da Enciclopédia dos Municípios Brasileiros de 1959 (IBGE, 1959, p. 161)

A sede municipal, de pequeno arraial que fora até bem poucos anos antes, transformou-se rapidamente na grande cidade que é hoje, com mais de 20.000 habitantes, colocando-se desta sorte no 95º lugar entre as cidades brasileiras de maior população. [...] A cidade, bem dotada de melhoramentos urbanos, com suas extensas ruas bem alinhadas e em grande número pavimentadas a paralelepípedos, servida de boa iluminação elétrica e rede de abastecimento de água e esgoto que lhe garantem boas condições de higiene e bem-estar para os seus habitantes.

Foram significativos os melhoramentos urbanos e a cidade, finalmente, se apresentava de acordo com os ideais da racionalidade, progresso e técnica, materializados em largas avenidas arborizadas, praças bem tratadas e o traçado em tabuleiro de xadrez, como mostra a *Figura 4*. Contudo, nem tudo eram flores nesse processo de desenvolvimento. O crescimento da cidade, nas décadas de 40 e 50²⁷, evidencia a oposição entre o discurso enaltecido do progresso e da racionalidade e o “rés-do-chão”. Em outras palavras, a modernidade não foi estendida a todos, como indicam os dados do IBGE²⁸ (1959), nem significou uma sensível ruptura socioeconômica.

²⁷ Governador Valadares cresceu rapidamente na década de 40 e se destacou, nos anos 50, como um dinâmico centro regional. Entre 1940 e 1950 a população passou de 5734 para 20357 habitantes, e na década seguinte saltou para a espetacular cifra de 70494 habitantes. A cidade se beneficiou do crescimento da economia regional, passando a exercer diversas funções: primeiro tornou-se pólo de beneficiamento e distribuição de produtos regionais (mica, pedras semipreciosas, madeira, couro, cereais, etc); segundo, passou a ser um importante centro de pecuária, com um dos maiores rebanhos do estado; terceiro, como centro comercial importante. A cidade também foi beneficiada pela sua localização no cruzamento de duas importantes vias de comunicação do Sudeste, a EFVM e a Rodovia Rio-Bahia (ESPÍNDOLA, 1999, p.25).

²⁸ Dados de 1955 mostram que dos 6665 prédios da sede municipal [recenseados] apenas 314 possuíam hidrômetros, outros 3060 possuíam penas. Em relação aos logradouros públicos, dos 66 indicados, apenas 15 eram servidos de abastecimento de água, em sua totalidade, e 15 eram atendidos parcialmente. Desses logradouros públicos, apenas dois eram pavimentados integralmente, enquanto 12 estavam em parte pavimentados. Em relação ao esgotamento sanitário, 15 logradouros eram servidos de despejo, e 15 de águas superficiais, contabilizando um total de 30. Não conseguimos saber se as construções irregulares também foram recenseadas, mas de qualquer



Figura 4: Vista parcial da área central, com destaque a Praça Serra Lima, década de 50.

Fonte: Arquivos do CEDAC/ UNIVALE.

Ao longo dessa década, a expansão física da cidade tem maiores desdobramentos com a demanda crescente por moradia e outros serviços básicos, como consequência do grande influxo de pessoas. As pessoas deixavam o campo em busca de novas oportunidades na cidade, encontradas nas atividades relacionadas às atividades extrativistas, da mica ou da madeira. Enquanto eram altas as taxas de crescimento da população urbana de Governador Valadares, diminuía as taxas de crescimento da população rural, na região.

Iniciativas polêmicas como a do Prefeito Raimundo Albergaria se fizeram notar. Através do mecanismo de aforamento e a expansão territorial em novos bairros, esse prefeito pretendeu atender à crescente demanda de lotes e moradia. *“Os bairros construídos por ele foram: Nossa Senhora das Graças, São Tarcisio, Alto do Carapina, Esgoto, Bairro de Lourdes, Santa Terezinha²⁹, e outro que não me lembro (Soares, 1983, p.20)”*. Para Siman (1988), o aforamento dos lotes e bairros para população de baixa renda funciona como atenuador das invasões e ocupações de áreas livres do centro da cidade, dentro do traçado original.

forma, mesmo entre os dados oficiais, fica evidente uma grande defasagem entre a idéia de modernidade e progresso e a realidade do alcance da técnica.

²⁹ Sobre a localização de cada bairro e a época de sua conformação, ver o Anexo 1.

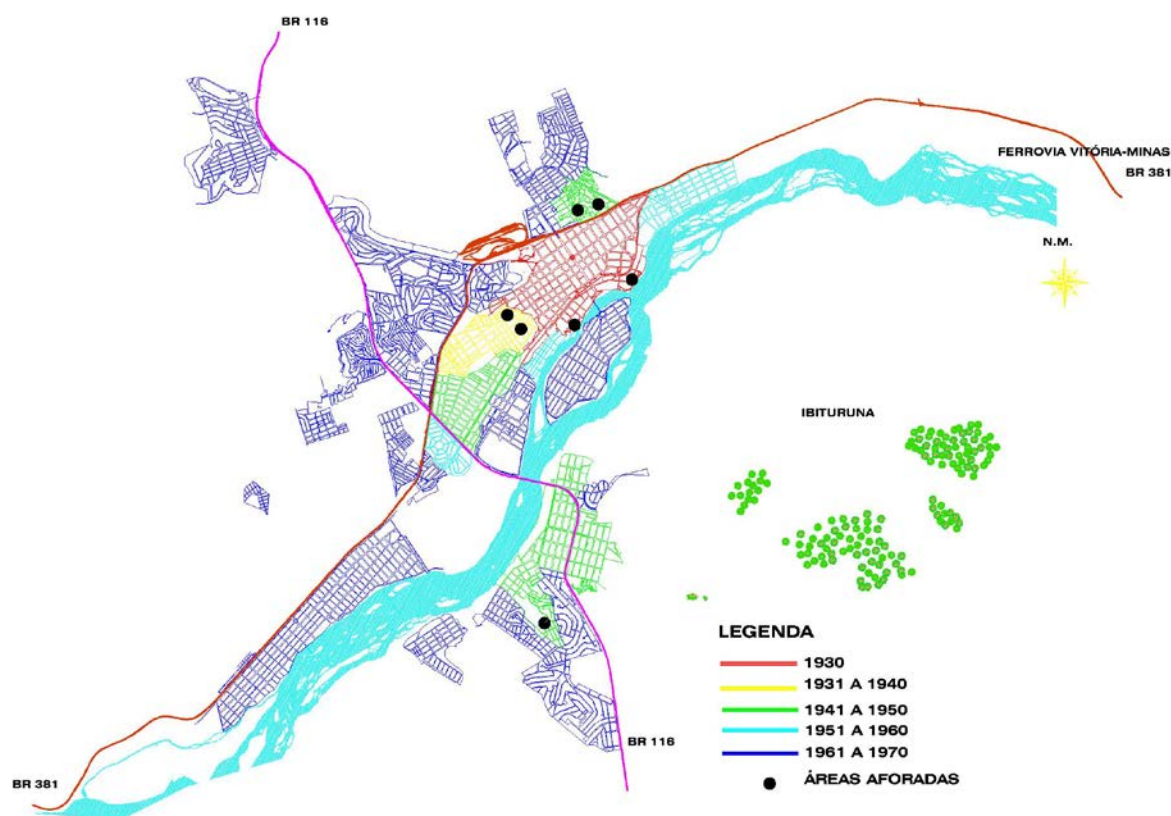


Figura 5: Mapa da expansão da ocupação, até a década de 1970, em Governador Valadares.
Fonte: Dados da pesquisa.

Esses bairros novos foram criados nas adjacências da área central, conformando um cinturão em torno desta, exceto na direção leste, como mostra a *Figura 5*. Essa área, ao leste, conhecida como Pasto dos Cabral deu origem ao Bairro Esplanada, bairro nobre, que acompanha o traçado regular da cidade, além dos outros padrões da área central.

Em relação aos outros bairros, a situação era diferente. As fotografias da década de 50 mostram sensíveis diferenças entre o progresso na área central e a realidade desses, perceptível através da *Figura 6*. Dados do SAAE (2007) reafirmam a precariedade desses bairros. Esses nos dizem que em 1960, o número de ligações (dos domicílios à rede de abastecimento de água) era de 5780, correspondendo a uma população abastecida da ordem de 30000 habitantes. Sabe-se que a população era de 70494 habitantes nessa época (ESPÍNDOLA, 1999). É fácil deduzir que aproximadamente a metade estava, então, sem esse serviço básico. Outras fontes indicam que na década de 60, avançando nos anos 70, inicia-se o processo de expansão da rede de abastecimento de água aos bairros (SOARES, 1983). Concluímos que os domicílios sem o serviço de água estavam concentrados nos bairros. Não por coincidência, retornando à *Figura 2*, percebemos que a porção oeste, principalmente as proximidades do córrego Figueirinha (em destaque na

Figura 6) tem como ocupação predominante casas de classe operária e pobre (STRAUCH, 1958).



Figura 6: Vista parcial de Governador Valadares, com as proximidades do Córrego Figueirinha em primeiro plano, década de 50.
Fonte: Arquivos do CEDAC/UNIVALE.

Outros aspectos referentes às condições de habitabilidade dos bairros aforados merecem ser levantados; nos concentraremos em dois deles, a posição geográfica em relação ao rio Doce e a topografia. O bairro Santa Terezinha e o bairro São Tarcísio, dois dos sete bairros aforados pelo Prefeito Raimundo Albergaria, encontram-se em áreas inundáveis. Outros dois, os bairros Nossa Senhora das Graças e Alto do Carapina, limítrofes, possuem topografia muito acidentada, principalmente se confrontados com a planície da área central, conformada como um terraço do rio Doce, como é possível verificar através da *Figura 7*.

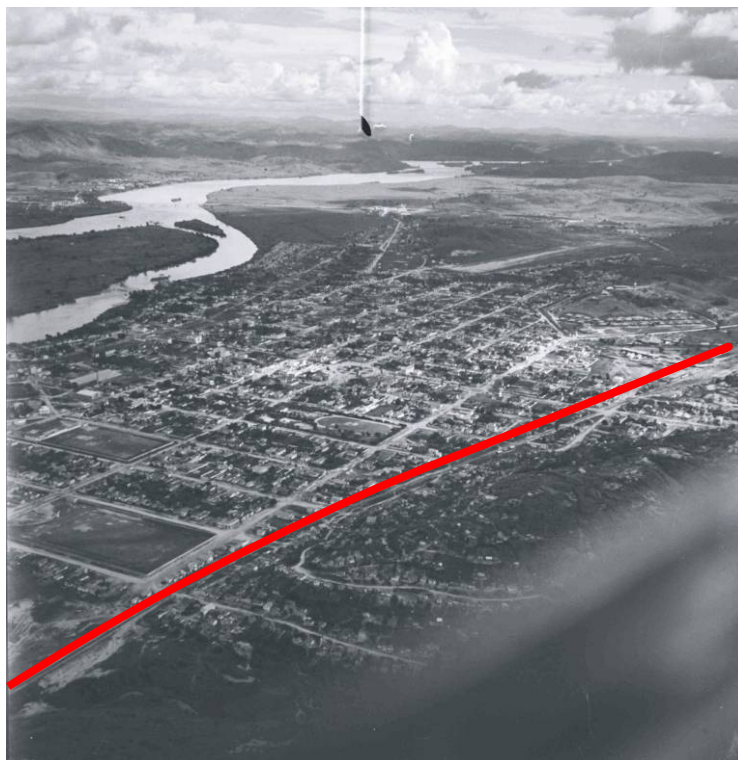


Figura 7: Vista parcial de Governador Valadares, com o Morro do Carapina em primeiro plano e o Rio Doce ao fundo, década de 50. A linha férrea está destacada em vermelho.
Fonte: Arquivos do CEDAC/UNIVALE.

O Morro do Carapina, atualmente, compõe a lista dos principais bolsões de pobreza da cidade, mapeados recentemente (PMGV, 2003) (ver *Figura 22*). Contabiliza uma população de 2784 habitantes, em 16,65 hectares, o que resulta em uma densidade de 167,21 hab/ha (PMGV, 2003).

Vale a pena mencionar que nessa época a linha férrea foi transposta para o local que ocupa hoje: paralela a Rua Sete de Setembro, limite da área, ainda hoje, considerada central (ver *Figura 5 e 7*). A mudança da linha férrea simbolizava, mais uma vez, o progresso e o desenvolvimento citadinos. Antes, sua existência, dificultava a integração do primeiro núcleo central, sede da vida em Figueira, ao “*ensanche*” valadarense. Agora, a área central estava livre dessa barreira e pronta para realizar a expansão prometida pela modernidade e pelo progresso. Contudo, como nos mostra a *Figura 5*, a ferrovia ainda hoje é uma forte barreira cidadina, deixando bairros, como o Carapina, segregados de áreas nobres como o bairro Esplanada e o Centro.

2.3. A MODERNIDADE NÃO SE COMPLETA: OS ANOS 60 E 70

A transição da década de 50 a 60 coincidiu com o processo de esgotamento das atividades extrativistas. Houve um esvaziamento das atividades produtivas com o fechamento de várias serrarias e indústrias de madeira. A pecuária, como atividade mais importante, não foi suficiente para absorver a mão-de-obra disponível no mercado, liberada pelas atividades produtivas ligadas ao extrativismo vegetal. Os anos seguintes, já na década de 70, são marcados pela estagnação econômica, que ganha mais intensidade os anos 80.

As mudanças das atividades econômicas principais carregaram consigo, além do custo ambiental, um alto custo social. A extração da madeira implicava em um mecanismo perverso: após a derrubada da mata, a empresa madeireira transformava a área em pasto. O solo rapidamente erodia e, raramente, servia a algum tipo de cultura. Inversamente, tornava-se altamente lucrativo para a pecuária, devido a existência do capim colônia, praticamente nativo e excelente pastagem. A mudança da atividade econômica na área rural, da pequena agricultura para a pecuária extensiva de corte, trouxe conflitos sociais, vinculados a posse da terra³⁰. A fuga de pessoas do campo para a cidade, em busca de novas oportunidades, acarretou problemas para a cidade que não conseguiu absorver a população recém-chegada. Após a inauguração da rodovia Rio-Bahia, na década de 50, o fenômeno se torna mais agudo, pois Governador Valadares passou a funcionar como “corredor migratório”, além de atrair os imigrantes do campo, no próprio rio Doce.

Entre o final da década de 50 e o início da década de 70, o panorama da cidade havia se modificado bastante, como mostra a *Figura 5*. Bairros nobres, como a Ilha dos Araújo e o Esplanada, aparecem. Simultaneamente, um segundo “cinturão” se forma, além dos bairros “aforados” na década de 50, originário de um processo de loteamentos realizado pelo mercado imobiliário, com grande expressão entre 60 e 70. Entre 1955/1972, foram implantados em torno de 40 novos loteamentos. Esses tiveram como premissa o mercado imobiliário, ignorando qualquer planejamento urbano, ou mesmo a incipiente legislação urbana, como mostra o Diagnóstico realizado pelo Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PMGV, 1972),

ocorre a venda de loteamentos sem a necessária aprovação pela prefeitura, criando-se situações de fato que burlam os códigos e regulamentações administrativas. Por

³⁰Sobre os conflitos relacionados à terra, Cf. BORGES, Maria Eliza Linhares. **Utopias e contra-utopias: movimentos sociais rurais em Minas Gerais**. 1988. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

vezes parcelas dos loteamentos são vendidas a terceiros que as subdividem por conta própria numa infinidade de lotes e sobras de lotes. A não obediência às exigências oficiais, principalmente no que diz respeito às áreas dos lotes, áreas públicas e verdes, e a implantação de infra-estrutura (meio-fio, água, esgoto e energia) é justificada pelo sistema imobiliário “pelo alto preço unitário do lote que resulta, o que deixaria as camadas de baixa renda marginalizadas e não atendidas pelo processo”. Resulta que 99% dos loteamentos oferecidos são vendidos como *chão* (grifo do autor). O que se busca na verdade, sob o manto protetor do sistema imobiliário, é a alta rentabilidade do loteamento.

Longe de se caracterizar como boas alternativas à demanda habitacional, resquício da década anterior, o resultado dessa explosão de loteamentos, determinados apenas pelo lucro da especulação imobiliária, foi uma significativa extensão em área, pouquíssimo adensamento, e precárias condições de habitabilidade, sendo essa última entendida, como serviços, infra-estrutura e qualidade do ambiente urbano. Os moradores dos novos bairros, imersos em condições de baixa renda, desemprego e subempregos³¹, não conseguiram, posteriormente, arcar com os custos da infra-estrutura e serviços faltantes. Esses também não foram assumidos pela PMGV, consolidando um quadro de carências, resumido nos parágrafos seguintes.

Os diversos loteamentos não seguiram os padrões da área central. Dessa, foi “copiada” apenas a planta em grelha, com algumas adaptações, pelas incomparáveis facilidades comerciais, como já mencionado. Outros valores, mais dispendiosos, como as avenidas e ruas largas e arborizadas, as praças, as áreas verdes e institucionais, foram esquecidos. A prioridade concedida à rentabilidade fez com que os loteamentos se caracterizassem pelo máximo de aproveitamento da área a ser loteada. Em relação à infra-estrutura, a situação não era melhor. No início da década de 70, a pavimentação estava concentrada na região central, no Bairro de Lourdes e parte da Ilha dos Araújo. Nas outras áreas, ainda predominavam ruas de terras, trazendo como inconvenientes: a deterioração dos edifícios, poeira, sujeira, lama, desgaste de veículos e coleta de entulhos das ruas, depreciação da cidade. Curiosamente, esse quadro lembra, em muito, os velhos tempos de Figueira, quando os sobretudos e os *“espanadores de pó eram utensílios indispensáveis à limpeza permanente [...] A poeira que vigorava na seca, era nas águas o martírio da lama (FONSECA, 198-[?], p.45)”*.

O cenário é conhecido: falta de infra-estrutura básica, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, fornecimento de energia, precariedade de serviços como coleta de

³¹ Segundo o Plano Local de Desenvolvimento Integrado, “Constatou-se que nesses bairros periféricos, existem grandes contingentes populacionais desempregados e/ou sobrevivendo de ocupações periódicas e de baixa remuneração. O precedente se deve à carência de fontes absorvedoras de mão-de-obra que contribui para a elevação do exército ocupacional de reserva do município. De acordo com levantamentos realizados, constatou-se a existência de 38.220 pessoas efetivamente ocupadas. Como existem 81815 pessoas aptas a trabalhar, carecem de ocupação, 43595 (53,28%) destas [...]”.

lixo e transporte público, inexistência de áreas de lazer e institucionais, áreas verdes e afins. Algumas observações sugerem reflexões importantes. Mesmo em áreas atendidas pela rede de abastecimento de água, não há ligações a essa pela totalidade dos domicílios. Fato relacionado à baixa renda da população, o que impossibilita arcar com os custos da ligação da água, ou mesmo com os gastos referentes ao consumo mensal. Situação semelhante acontece em relação ao fornecimento de energia elétrica. Dos 22821 domicílios existentes em área urbana, apenas 60% são servidos por energia elétrica. Isso não acontece por falta de capacidade técnica, mas por impossibilidade econômica da população investir nas obras de ligação ou nos pagamentos das taxas mensais cobradas pelo consumo. Em ambos os casos, abastecimento de água ou fornecimento de energia elétrica, o acesso aos bens de uso coletivo ultrapassa a capacidade técnica e/ou existência de infra-estrutura. A barreira ao acesso é econômica e refere-se ao modo como acontece a distribuição de riquezas e oportunidades sociais.

A impossibilidade de acesso é extensiva às deficiências em relação à qualidade do ambiente, tanto na escala urbana, como na habitacional. O esgotamento sanitário – ou melhor, sua inadequação e precariedade – traz conseqüências nefastas à população como um todo. Os problemas são bem ilustrados, pelo uso, comum em vários domicílios, de redes clandestinas ligadas diretamente ao rio Doce ou ao córrego Figueirinha. Configura-se uma situação de insalubridade para as áreas marginais, pois esses cursos d'água tornam-se foco de transmissores de doenças endêmicas de origem hídrica. Essa situação é no mínimo paradoxal, se lembrarmos da história da presença do SESP em Governador Valadares, motivada, justamente pelas doenças endêmicas disseminadas pelas más condições de saneamento, ainda na década de 40.

Podemos dizer que as condições que acompanharam, ou mesmo antecederam, a ocupação da área central da cidade, não foram estendidas ao resto da área urbana. As diferenças tornam-se mais visíveis à medida que aumentam a distância da área central, ou há o encontro com algum tipo de enclave, como topografia acidentada, a linha férrea, córregos e canais a céu aberto. A essa estratificação da qualidade do ambiente urbano, corresponde uma estratificação social.

As discontinuidades, ou enclaves, como o córrego Figueirinha e a linha da EFVM, polarizam a população de baixa renda, conformando zonas bem definidas, com predominância da sub-habitação e uma marginalização crescente em relação ao processo urbano. Outras situações consolidam essas características, como a topografia muito acidentada, dos bairros Carapina e Altinópolis, a distância significativa do bairro Jardim do Trevo ao centro urbano e as dimensões dos lotes no Santa Terezinha. Esse último foi totalmente aforado, com lotes de, em média, de 70 m² e ocupação unitária de 30 m².

Os dados apresentados acima, a partir do Diagnóstico do Plano Local Integrado confirmam índices do IBGE, e ainda, considerações realizadas pelo BDMG³². Todos eles indicam que havia um descompasso entre a demanda por moradia e os serviços coletivos urbanos, de um lado, e a sua oferta, de outro. Como visto, ao longo desse artigo, essa relação também não era equilibrada nas décadas de 40 e 50, tendendo sempre para uma grande deficiência dos serviços. É perceptível que não se trata apenas de um descompasso entre demanda e oferta. Trata-se muito mais de um descompasso entre as possibilidades de acesso e a oferta. A falta não se dá por impossibilidade de oferta, mas por impossibilidade econômica de consumo e acesso.

Se o processo modernizador, de um lado, teve seus aspectos positivos, de outro, conformou-se como um processo de modernização incompleta, em analogia a idéia de urbanização incompleta.

2.4 ENTRE O PROGRESSO E A INCOMPLETUDE DA MODERNIDADE: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A questão da equidade permanece como a grande questão subjacente do sonho de modernidade que não se completa. A modernidade e a racionalidade técnica foram saudadas como promessas para a solução dos problemas, enquanto as cidades foram vistas como sinônimo de melhoria de vida. Foram estabelecidos vínculos entre as inovações técnicas e científicas e o fim dos problemas sociais e econômicos. Em outras palavras, acreditava-se que o domínio da técnica traria consigo o fim das carências, em vários aspectos.

A idéia mitificada de modernidade, suportada em termos de uma evolução natural, excluía a reflexão sobre a distinção de classes e suas relações antagônicas. Assim, excluía também as desigualdades das oportunidades sociais e econômicas e os efeitos disso em relação às regras do mercado, enquanto presumia-se que, em um futuro modernizado, essas diferenças, iriam, naturalmente, desaparecer. Nesse sentido, estão as imagens do “Brasil,

³² Segundo considerações do BDMG (19-[?]), algumas cidades, entre as quais, Governador Valadares, alcançaram desenvolvimento muito rápido, seguido de grande aumento do contingente populacional, sem que esse processo fosse complementado por suficiente infra-estrutura. Confirma essa consideração o índice elaborado pelo IBGE (1977, p.580) para verificar a relação entre crescimento demográfico e infra-estrutura urbana. Na análise realizada por aquele estudo, Governador Valadares apresenta-se como foco de atração demográfica, mas com infra-estrutura deficiente. Esta última é definida, pelas taxas de prédios servidos com água e ligações elétricas, mas, também, pelo número de telefones e automóveis por habitantes, comparadas aos padrões regionais.

como país do futuro” ou de Governador Valadares como “terra da promessa”. Diferente disso, a história mostrou que o futuro, para determinada parcela da população, a maioria no caso de Governador Valadares, está mais distante do que para uma minoria privilegiada. A questão de fundo, outro lado da equidade, é reconhecer que as oportunidades são diferenciadas. Do mesmo modo, o são as possibilidades de acesso aos “bens de consumo” advindos com a modernidade, inclusos aí, o lote urbano, a casa própria, sua infra-estrutura e localização.

No âmbito do planejamento urbano, entendemos que o ideal do progresso, seja nos seus primórdios, vinculado ao higienismo e ao positivismo, ou associado ao ideal desenvolvimentista, não é suficiente para prover uma cidade socialmente mais justa. No primeiro caso, cuja referência maior são as reformas de Haussmann, o que qualifica a cidade é o próprio traçado urbano ideal e funcional. No segundo, a idéia fundadora é que a modernização acompanhada do desenvolvimento econômico, traria, por si, a redução das desigualdades sociais e a conseqüente integração dos segmentos marginalizados. A história mostrou o contrário: o ingresso do Brasil na modernidade não reduziu as disparidades sociais; a urbanização brasileira, ironicamente, tornou esse quadro mais agudo. As considerações feitas pretenderam mostrar, já entendendo as limitações intrínsecas ao planejamento urbano³³, que em Governador Valadares, a modernização não se desenvolveu como uma exceção na história das cidades brasileiras. Em outras palavras, sendo parte do processo de modernização incompleta que caracteriza as décadas de 40, 50 e 60 brasileiras, Governador Valadares assumia os traços da maioria das nossas cidades. Destacam-se, como coloca Schvasberg (2003), um alto grau de concentração espacial dos serviços, equipamentos e infra-estrutura pública; alta concentração de renda em bairros bem equipados; ocupação irregular do solo urbano; deslocamento da população de baixa renda para áreas mais distantes do centro da cidade e desprovidas de urbanização, ou para áreas insalubres, como as encostas de morro; declínio das finanças municipais e da capacidade de o Estado intervir na cidade; deficiência do transporte coletivo público e acelerado crescimento da violência urbana, entre outros.

³³ É necessário ressaltar que não estou creditando às opções de planejamento urbano – ou a falta desse, em determinado momento – que acompanharam o desenvolvimento de Governador Valadares, todos seus problemas atuais. Contudo, saltam aos olhos, questões estruturais que subsistem ao longo da história da cidade, e infelizmente, não são novidades no cenário brasileiro.

CAPÍTULO 3: TRANSITANDO NA TRANSIÇÃO: A DÉCADA DE 80

3.1. TRANSITANDO NA TRANSIÇÃO: O “MUNDO” DOS ANOS 80

Como anteriormente exposto, consideramos a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade como marcos normativos que prometem – e consolidam - novos valores ao modo como o urbano é concebido e tratado. Entendemos que eles não surgiram “da noite para o dia”. Diferentemente, foram resultados de processos longos, marcados por avanços, e retrocessos, e a participação de vários atores. Esse processo nos interessa sobretudo à medida que elucida uma de nossas premissas, que supõem que a transformação das carências em direitos, não acontece pela sua simples verificação e constatação. Assim, nos interessa apreender como os objetos de reivindicações urbanas foram construídos, deixando de ser *carências* para se constituir como *direitos*, expressos nas citadas normas.

Não há como tratar dessa trajetória sem mencionar os movimentos urbanos, tanto pelo seu papel na materialização e consolidação da noção do “direito a ter direitos”, e logo, de cidadania, como pela trajetória de lutas e reivindicações pela Reforma Urbana. De outro lado, defendemos que o Estado, de seu lado, também proporcionou transformações. Acreditamos que o processo de transição das idéias e valores, que constitui os anos 80, foi fruto da interação, muitas vezes conflituosa, desses dois lados, de certa maneira, da mesma moeda.

Esse item traz uma síntese de alguns dos diversos trabalhos sobre os movimentos urbanos no Brasil e sobre as revisões do Estado³⁴ em relação às suas propostas de planejamento urbano. O olhar lançado a essa vasta e importante bibliografia foi decisivo na construção de nossas premissas.

Doimo (1995) define os movimentos sociais urbanos como campo ético-políticos, construídos como movimentos reivindicativos de ação direta e a partir de certas conexões ativas nas quais é visível a primazia de setores da Igreja. Os movimentos populares são marcados por uma profunda ambigüidade: enquanto seus códigos ético-políticos condicionam uma postura de negação do espaço institucional, suas ações reivindicativas diretas dependem, necessariamente, de um senso de seletividade positiva em relação aos aparatos político-administrativos, posto que o fluxo real da ação aponta para a conquista da

³⁴ A bibliografia que versa sobre esse aspecto é sensivelmente menor que aquela que trata sobre os movimentos sociais, principal objeto de estudo nas décadas de 1980 e início dos anos 90.

ampliação da cidadania, especificamente, no que se refere aos direitos sociais. Somam-se à discussão, as propostas de Somarriba *et alli* (1984) que mostram o papel do Estado como provedor dos bens de consumo coletivo, e como tal, passa a ser alvo de reivindicações. Para as autoras, como para Doimo, é no confronto com o Estado que as lutas urbanas e/ou os movimentos sociais são constituídos.

Essas considerações são singularmente elucidativas em duas direções. A primeira refere-se à percepção de que a relação entre a prevalência da autonomia e o saber da importância da legalização/institucionalização daquilo que foi reivindicado não é excludente, mas contraditória. Anotação que auxilia a compreensão sobre o processo no qual novos valores – hoje os vigentes - e direitos sociais em relação ao urbano foram incorporados tanto nas normas, como pela sociedade de modo geral. Mostra que é possível relacionar a conquista do “direito a ter direitos” aos movimentos sociais sem fazer apologia do povo como sujeito, nem desse como inimigo do Estado e vice-versa. Na verdade, a consideração explicita uma relação dialética, impossível de ter sido estabelecida, senão no confronto das duas partes. Como já dito, não nos interessa em primeiro plano a relação Estado/democracia/movimento político/movimentos sociais, sobre a qual existe vastíssima e valiosa bibliografia³⁵. Mas nos interessa perceber como o Estado, como promotor do planejamento urbano – planos e legislação urbanística – incorporou as transformações que levariam à institucionalização do que estamos chamando novos valores. Entende-se que o Estado também fez a reformulação dos seus valores. Esses, já revistos, são confrontados com os “oferecidos” pelos movimentos sociais e/ou outros atores sociais; desse embate saem aqueles que serão institucionalizados, tornando-se (ou não) os vigentes.

O outro aspecto do trabalho de Doimo (1995), singularmente elucidativo, diz respeito à participação dos intelectuais nos movimentos populares. Esse raciocínio ilumina um aspecto fundamental da tese aqui desenvolvida a existência de um processo de construção simbólica que transforma as carências em direitos. Essa transformação não é natural, nem aconteceu como supõem alguns autores de uma relação imediata entre carências ► percepção e reivindicação ► direitos institucionalizados (ou reconhecidos). Nas duas passagens são inúmeras as mediações, voltas e atalhos.

Outros autores acrescentam contribuições a essa idéia. Kowarick (2000), acompanhando as mudanças na tradição interpretativa das questões urbanas no Brasil, repensa a interpretação corrente dada aos movimentos sociais, criticando a ligação linear e imediata entre contradições urbanas e transformações sociais. A revisão do autor aproxima-se das

³⁵ Destacam-se os trabalhos de Maria da Glória Gohn, Ruth Cardoso, além dos já citados, de Ana Maria Doimo, Pedro Jacobi, Maria Somarriba e Lúcio Kowarick.

ponderações já citadas, de Doimo e outros, que contribuem para a construção do suporte teórico deste trabalho. Segundo o autor, não se trata de desconsiderar as contradições urbanas, mas de reconhecer que, em si, a pauperização e a espoliação urbana são apenas matérias primas que potencialmente alimentam os conflitos sociais. Entre as contradições imperantes e as lutas propriamente ditas há todo um processo de produção de experiências que não está, de antemão, tecido na teia das determinações estruturais (KOWARICK, 2000, p.69). Nesse ponto, vale a pena destacar o reconhecimento pelo autor das influências de “atores externos”, que estamos aqui, no sentido gramsciano, chamando de intelectuais. Partidos e grupos políticos e religiosos, pessoal técnico, órgãos assistenciais são esses outros agentes que freqüentemente se mesclam aos movimentos populares, dinamizam suas reivindicações e assumem posições de liderança. Essa presença “de fora” muitas vezes visa instrumentalizá-los para objetivos que não haviam proposto. Isso não é estranho aos movimentos, mas parte do seu percurso (KOWARICK, 2000, p.75).

Jacobi (1993) associa os movimentos urbanos à construção da identidade dos setores mais excluídos em torno da organização pela reivindicação de demandas relativas à reprodução social. Explicita-se um processo de construção de identidades e de mediações relacionadas às reivindicações. Durham (1984) aponta um processo de construção de “uma nova cultura política”, que amplia a questão da reivindicação para um sentido político maior. Nesse processo, a autora ressalta a mediação exercida por agentes externos às classes populares.

Ultrapassando a discussão sobre a efemeridade de alguns movimentos e seu sentido pontual, acreditamos que os movimentos urbanos, muitos dos quais se reuniram no MNRU, foram além da simples conquista do objeto reivindicado, originando uma questão política que, por sua vez, conforma *outra cultura política*. Recorrendo a Touraine (1994, p. 254), temos uma síntese que reflete nosso pensamento sobre esse processo,

[...] um movimento social é ao mesmo tempo um conflito social e um projeto cultural. Isso é verdade tanto no que se refere ao movimento dos dirigentes como dos dirigidos. Ele visa sempre a realização de valores culturais, ao mesmo tempo em que a vitória sobre um adversário social. Uma luta reivindicatória não é por si mesma um movimento social; ela pode ser defesa corporativa, utilização da conjuntura sobre o mercado de trabalho e até pressão política. Para que ela se torne movimento social, é preciso que fale em nome dos valores da sociedade industrial e se faça sua defensora, contra seus próprios adversários.

Além de concordar com isso, pensamos que outras mediações existem nessa construção de *outra cultura política*: as mudanças, ou a institucionalização dessas, vêm acompanhadas de um “esponjamento” do Estado a elas. O Estado também faz suas mediações e revisão de valores. Durham (1984) critica os estudos que não mostram “*um Estado cada vez mais apto a absorver demandas populares*”; o Estado também amplia seu espaço e modifica sua dinâmica de interação. A autora é acompanhada por Ruth Cardoso e Emir Sader nessa posição. Esse último autor, em 1987, aponta a inscrição das demandas na agenda de questões do

Estado, como aspecto que mais precisa de reflexão. Passados 20 anos esse aspecto tem sido estudado, em sua maior parte com apoio teórico em Habermas e sua proposta de espaços públicos, e Cohen e Arato, com a idéia de sociedade civil.

Interessa a este trabalho, em primeiro plano, uma etapa ainda anterior: a percepção das carências e sua construção como demandas. Para que isso pudesse acontecer houve previamente uma *desnaturalização* da percepção da realidade urbana. Houve a politização da questão: nesse ponto que acreditamos ter sido fundamental tanto o “papel dos intelectuais”, de um lado, como a “abertura do Estado”, de outro. O Estado também passou a considerar politicamente a questão, tanto que absorve as – algumas – demandas. Isso acontece em momento de transição democrática, ou seja, quando o “custo político” passa a fazer sentido. Vale citar as colocações de Sergio Costa (1991) que indicam uma significativa reorientação da proposta de relacionamento do Estado com as classes populares, na virada da década de 1970. Os “valores” do Estado também se modificam. Há a reavaliação do padrão de desenvolvimento próprio do período do “Milagre Econômico”. O III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social – III PMDES – é o marco para o desenvolvimento do Estado, no âmbito mineiro, no período de 1979/83 e sinaliza o desejo de mudanças nas linhas de atuação do Estado.

A leitura dos autores citados, sintetizada nos parágrafos acima, permitiram a elaboração de algumas premissas: 1. as carências não se transformam em direitos em um “passe de mágica”; 2. os movimentos sociais, e principalmente, o exemplo aqui escolhido, o MNRU, não são tão espontâneos, nem “autônomos” se considerarmos essas características como isenção total de influência de intelectuais, partidos e outras instituições ou ideologias. Tampouco eles surgem diretamente a partir da verificação das carências. Minha hipótese, a partir dessas considerações, é que há um processo de construção simbólica sobre a questão, mediado por intelectuais (no sentido gramsciano) a partir de idéias, teorias e percepções sobre o urbano que ultrapassam, e ao mesmo tempo, antecipam a possibilidade de *ser um direito*, a resolução das carências. Complementarmente, o Estado (também pelos seus intelectuais, os técnicos) faz revisões de seus ideais, modificando-os. Essas modificações são materializadas em leis, programas e projetos, dos quais é um exemplo, a *Lei Federal de Parcelamento do Solo*, a Lei nº 6766/1979 (BRASIL, 1979). As citadas modificações, que poderíamos chamar inovações, não acontecem apenas por pressão popular; há outras relações e mediações no processo. O contexto internacional, seus valores culturais ou os valores que suportam as linhas de financiamento são ótimos exemplos.

A partir dessas considerações, é lançado o olhar sobre a trajetória do MNRU/FNRU, tentando apreender sobre o processo de construção do “direito a ter direitos” em relação ao

urbano e à cidade. Posteriormente, são traçadas considerações sobre as reformulações no próprio Estado.

3.1.1 Uma síntese sobre o Movimento Nacional pela Reforma Urbana

Primeiro, trataremos de algumas leituras consideradas balizares para a construção do repertório do MNRU, partindo da premissa da participação dos intelectuais. Em um segundo momento, será abordada a trajetória do MNRU, a partir da síntese da vasta bibliografia existente sobre o assunto.

3.1.1.1 ANTECEDENTES

No mundo acadêmico, tanto nacional como internacional, uma sociologia urbana, de fonte marxista, propunha uma nova leitura da questão urbana, insistindo sobre o papel da acumulação capitalista, do Estado e dos meios de consumo coletivo.

No Brasil, a década de 1970 foi marcada por estudos macroestruturais que privilegiaram a relação entre capitalismo e a maneira como os moradores e trabalhadores se organizaram para enfrentar os desafios das cidades caracterizadas por intensa segregação e desigualdades. Alguns destes trabalhos antecipam colocações que serão as premissas das reivindicações pela Reforma Urbana, na década seguinte. Vale a pena dizer que alguns desses autores passam a integrar o próprio MNRU ou as associações de apoio, formatadas, principalmente, em ONGs.

A idéia de “*espoliação urbana*” lançada por Kowarick (1979) funcionou como sustentáculo para outros aportes sobre a questão urbana. Essa idéia pode ser resumida como “*somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivo que – conjuntamente com o acesso à terra e à habitação – se apresentam como socialmente necessários à subsistência das classes trabalhadoras*”. Apresentada assim, foi base para uma nova geração de trabalhos, que partiram dela como premissa. Kowarick (1979), no desenvolvimento dessa idéia, relaciona as desigualdades do espaço ao modelo de desenvolvimento brasileiro – um capitalismo perverso. São também considerados como pano de fundo para as desigualdades, o “Milagre econômico” e a especulação imobiliária.

O trabalho de Bolaffi (1979), cujo texto original é de 1975, questiona o mito do “problema habitacional” como prioridade e as dificuldades (quase impossibilidades segundo o discurso oficial) de resolvê-lo. Ao lado disso, aponta como sendo realmente grave, a totalidade dos “problemas urbanos” e não somente a habitação. Esses devem ser enfrentados como

problemas políticos, pois “a *persistência das formas atuais de crescimento das cidades e de ocupação do solo, além de implicarem um processo crescente de dilapidações de recursos econômicos, significam também o comprometimento irreversível do futuro*” (BOLAFFI, 1979, p.56). O autor mostra que há uma distorção do papel econômico e do uso do solo urbano. A responsabilização desse fato por várias mazelas urbanas é a motriz da idéia de função social da propriedade e da cidade e da propriedade, um dos fundamentos das reivindicações pela Reforma Urbana e hoje um direito constitucional. O autor expõe claramente, a “*necessidade de uma nova política fundiária urbana*” (BOLAFFI, 1979, p.67).

Bolaffi não é o único a tecer essas relações. Ao contrário, são muitos os trabalhos e pesquisas nessa direção. Somente na publicação citada, destacam-se os textos de Paul Singer, Ermínia Maricato e Raquel Rolnik. Paul Singer, em texto de 1978, enfatiza o papel do mercado imobiliário como acirrador da distorção do uso do solo urbano.

Esses procedimentos [loteamentos periféricos] acarretam a subutilização dos serviços urbanos, ao manter vagos, à espera de valorização, lotes que dão acesso a pelo menos parte deles. A ironia da situação é que, ao mesmo tempo, cresce a parcela da população que não tem recursos para realmente habitar a cidade, o que significa mais do que permanecer fisicamente dentro dela. Para esta população, que vegeta em favelas ou vilas operárias, os sistemas de transportes, de comunicações, de saneamento, etc são inacessíveis, em maior ou menor grau, ao passo que áreas vagas, que facilitariam este acesso lhes são vedadas pela barreira da propriedade privada do solo urbano (SINGER, 1978, p. 35).

Estão aí expostos vários objetos que passariam pelo processo de transformação das *carências* em *reivindicações*; essas em *direitos*, ao longo da década de 80. Neste ponto, é preciso explicar que não está se colocando a hipótese de que as carências não existiam de fato. Ao contrário, entende-se que eram e ainda são reais. Constituem a realidade de diversas cidades brasileiras como mostram o trabalho de Rolnik (2001), de Maricato (2000), e mais modestamente, minha própria tentativa de elucidar o processo de ocupação e desenvolvimento de Governador Valadares, realizada no *Capítulo 2*. A construção simbólica a que nos referimos é a transformação da sua compreensão como “questões naturais”, próprias ao desenvolvimento de todas as sociedades, ao seu entendimento como uma questão política de direitos.

Pechman (1991) num texto muito valioso diz da “invenção do urbano”, relacionando a tematização da cidade como objeto de estudo e pesquisa à Revolução Industrial e suas transformações. Nesse sentido ele expõe a construção científica de “*problemas urbanos*”, *há muito existentes, mas nunca objetivados como tais. Essa construção foi realizada a partir da literatura, dos relatórios oficiais sobre as condições de vida dos pobres, dos diagnósticos dos médicos sobre a saúde dos trabalhadores [....]*”. Assim, segundo o autor, na legitimação das novas formas de dominação oriundas das novas relações urbanas, o saber científico será alçado à categoria de verdade e neutralidade, possibilitando o surgimento da ciência

como explicação do meio natural e social; a ciência opera sobre o urbano esvaziando seu conteúdo político e reconstituindo-o como problemática não social, mas científica. As reflexões da década de 80 transformam principalmente isso: o urbano deixa de ser tratado e visto apenas como objeto da técnica e da ciência e passa a ser investigado como resultado de conflitos políticos e econômicos.

Tal como o saber técnico possibilitou a “invenção do urbano” *pari passu* às transformações da Revolução Industrial, o saber especializado, entre os anos 1970 e 1980, elaborou o sentido político do urbano. Entendemos que houve uma elaboração teórica, simultânea à percepção das carências, que transformou sua consideração como “fato natural” em reivindicações de sua solução como direito.

3.1.1.2 TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA - MNRU

É consenso entre diversos autores (BASSUL, 2005; GRAZIA, 2001; RIBEIRO E CARDOSO, 1996; ROLNIK, 2001; SAULE JÚNIOR, 2001) localizar o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil – em 1963 como iniciativa precursora das reivindicações por Reforma Urbana. Esse Seminário já anunciava, no bojo da discussão das reformas de base, os debates relativos ao tema da reforma urbana, como o foco privilegiado na questão da habitação de interesse social e sua provisão (BRASIL, 2004). Ainda consensual é a ruptura do processo, causada pelo Golpe Militar de 1964 e a sua retomada, já em outras bases, no contexto da elaboração da Constituição Federal de 1988. O ápice do processo, nesse período, é a elaboração e apresentação de uma emenda popular na Assembléia Constituinte, chamada Emenda Popular pela Reforma Urbana, com, aproximadamente 130 mil assinaturas.

Nessa época, três princípios gerais marcam a plataforma do MNRU: 1. a função social da cidade e da propriedade; 2. o direito à cidade; 3. a gestão democrática. Como já visto, esses princípios são construídos sobre uma leitura das cidades, que pode ser resumida como:

[o] padrão de produção, ocupação e gestão são marcados pela mercantilização do solo, da moradia, do transporte de massa e dos demais equipamentos e serviços urbanos. O Estado, por sua vez, tem tradicionalmente apoiado esses interesses, através de políticas, controles e mecanismos reguladores discriminatórios. Um modo de ver e fazer a cidade, o qual distribui os homens desigualmente no espaço e que subordina os direitos políticos, os direitos individuais, a cidadania aos modelos de uma racionalidade econômica. A distribuição dos equipamentos e serviços é, geralmente, realizada conforme o lugar onde melhor são atendidos os critérios de rentabilidade de retorno do capital investido. Esse modelo, excludente, deu origem à imensa segregação existente nas cidades em todo o país. (GRAZIA, 2001, p. 2).

Como visto, a exclusão social e política é o eixo do discurso. Há um acordo, entre os autores, sobre esse discurso e o conteúdo teórico do MNRU, que se estende ao entendimento de que sua maior conquista, foi a inserção dos Artigos 182 e 183 na

Constituição Federal de 1988. Esses artigos referentes à política urbana incorporam alguns instrumentos e conceitos previstos na citada Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana. Como já adiantado na *Introdução*, são grandes as divergências sobre o grau de aproveitamento das colocações da Emenda Popular no texto constitucional. Contudo, como também já anunciado, defendemos nesta tese, que apesar de algumas dificuldades, principalmente, em relação à sua implementação, os valores que sustentavam o MNRU foram institucionalizados pela Constituição Federal de 1988. Eles podem ser resumidos em três princípios,

1. Direito à cidade e à cidadania: uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.
2. Gestão democrática da cidade, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.
3. Função social da cidade e da propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

O MNRU compreendeu as carências já como reivindicações e priorizou sua transformação em direitos, a partir da sua inserção nas normas nacionais. Tanto assim, que Ribeiro e Cardoso (2003) classificam seu campo de atuação como *“essencialmente jurídico, colocando-se como eixo a produção de novos direitos sociais. Daí seu ponto culminante ser a luta entorno da Constituição Federal de 1988”*. Brasil e Menicucci (2006) concordam ao dizer: *“A atuação do MNRU/FNRU logrou influenciar decisivamente as políticas urbanas no país, sobretudo no terreno da formulação dos instrumentos legais que configuram seus marcos políticos-institucionais”*. Além da percepção da existência das carências, há um olhar sobre elas embebido de considerações teóricas sobre a necessidade da justiça social das cidades - como visto anteriormente.

Do mesmo modo que houve um processo de construção das reivindicações por parte da sociedade civil, é possível dizer que também houve um processo de revisão de valores e procedimentos em relação ao urbano pelo Estado. Destacamos abaixo, duas iniciativas, nesse sentido: a aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei 6766/1979) e o Projeto de Lei nº 775/83. Essas iniciativas são o tema do próximo item.

3.1.2 Algumas Iniciativas do Estado: a Lei Federal de Parcelamento do Solo e o Projeto de Lei Nº 775/83

A crise mundial da década de 80 impulsionou grandes revisões e alterações de rota: o que, em um primeiro momento, apresentam-se apenas como alterações nos modelos econômicos, posteriormente, consolida-se como transformações culturais. Assim, com a revisão do fordismo e do Estado do Bem Estar Social entram em cena outros protagonistas, como o neoliberalismo, o multiculturalismo, a sustentabilidade entre outros. Novos temas tornam-se prioridades, tanto de forma mais ampla, no senso comum, como para a Academia, e ainda, para as agências de fomento e financiamento mundiais.

Evidencia-se nosso argumento que somando-se à bandeira do MNRU, havia também um quadro conjuntural propício à revisões e reavaliações pelo Estado. O motivo não era a benevolência do Estado, mas fatores de influência internacional, já citados, que encontraram um contexto nacional, também propício, com a efervescência dos movimentos sociais aliada à transformação na cena política brasileira, com a presença das eleições, re-inaugurando a importância do “custo político”, após anos de ditadura militar.

Em 1979, o Congresso Nacional aprova a *Lei Federal de Parcelamento do Solo* – Lei nº 6.766/1979 - após uma década de tramitação. A Lei estabelece diretrizes para o parcelamento do solo e criminaliza o promotor de loteamentos ilegais. Sua aprovação inaugurou uma nova postura nas relações entre o poder público, indústria imobiliária e consumidores, trazendo no bojo de suas inovações ônus e bônus. Se de um lado, a existência da lei trouxe parâmetros a serem cumpridos e diversas obrigações aos loteadores, de outro, segundo seus críticos, acabou por excluir grande parte da população brasileira do acesso à propriedade imobiliária legalmente constituída, na medida em que as exigências para a regularização aumentaram.

Posteriormente, em 1983 é elaborado o Projeto de Lei 775/1983 que abordava vários pontos em relação à questão urbana, que depois ficaram conhecidos como as principais reivindicações da Reforma Urbana. Neste aspecto reside a grande importância dada a esse projeto de lei, pois ele já anunciava várias futuras determinações constitucionais, que tomamos neste trabalho como um marco normativo “revolucionário”.

3.1.2.1 A LEI FEDERAL DE PARCELAMENTO DO SOLO – LEI Nº 6766/1979

Este item sobre a Lei Federal de Parcelamento do Solo tem mais a intenção de comentar as suas determinações que trazem inovações no sentido da construção de cidades mais justas e democráticas, que de apresentá-la, o que já foi realizado por vasta bibliografia.

A Lei 6766/79, como ficou conhecida, introduziu a definição da atividade de parcelamento³⁶, instituindo uma nomenclatura única para todo o país. Por parcelamento entende-se a divisão de uma gleba – grande porção de terreno - em porções menores, às quais denominamos lotes. Normalmente, os parcelamentos são motivados pelo crescimento populacional, que por sua vez, gera uma demanda habitacional. O processo não é simplificado, nem tampouco natural: na raiz do parcelamento está o modo como as cidades são produzidas, processo que envolve vários outros processos políticos, econômicos, sociais e recebe diversas explicações teóricas. Não cabe aqui, retomar cada uma dessas correntes teóricas, mas apenas remeter o leitor àquela a qual nos filiamos. Nesta tese, compreendemos a produção do espaço como produção da vida, do cotidiano, de acordo com as explicações de Lefebvre, como já mencionado.

Retomando a questão do parcelamento do solo, vale dizer que por trás dos processos de parcelamento do solo, há um processo mais amplo de produção do espaço que vai ditar as regras a partir das quais os processos de parcelamento do solo vão acontecer. Esse processo de produção do espaço corresponde à vida, ao cotidiano da sociedade e suas relações. Assim, em uma sociedade desigual – e sob a lógica capitalista – como a brasileira, na qual, o solo urbano foi desde cedo privatizado e sinônimo de posse e poder, é de se esperar que o processo de parcelamento do solo e expansão urbana, sejam pautados pela lógica do valor de troca, em detrimento do valor de uso. Contudo, o cotidiano – no seu faz-se e refaz-se contínuo – processa mudanças, que podem – ou não – serem transformadas em normas e valores culturais. No caso em questão, pode-se dizer que a aprovação da Lei 6766/79 foi a manifestação de novas circunstâncias no cotidiano brasileiro.

³⁶ De acordo com a Lei 6766/79, os parcelamentos podem ser feitos por loteamentos ou desmembramentos, sendo que o loteamento pressupõe a abertura ou ampliação do sistema viário e o desmembramento dispensa obras desta natureza, envolvendo procedimentos mais simplificados. A mesma lei determina que todo lote deve ser acessado por via pública, sendo um de seus lados limeiro a algum logradouro. O desmembramento só é possível, quando o terreno for atravessado ou tangenciado por alguma praça, rua ou estrada. Assim diz o texto da Lei:

"§ 1º - loteamento é a subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º - desmembramento é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com o aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação das já existentes".

A importância da Lei é justificada³⁷, se considerarmos que no Brasil, de modo geral, o processo de urbanização e produção de novas áreas urbanas nos municípios brasileiros se realiza através do parcelamento do solo, feito sob a forma de loteamento, regular ou irregular (incluído aí, os clandestinos). Como visto, nesta tese a produção do espaço está intimamente ligada à sociedade pela qual ele é produzido. No caso brasileiro, ainda vigora a lógica comercial como protagonista na produção do espaço e das cidades. O crescimento urbano, então, é também regido por essa lógica, que exclui das áreas mais valorizadas, aqueles que não podem pagar o preço de mercado. Historicamente, o crescimento populacional acontece com maior peso entre as classes com menos recursos³⁸, tanto econômicos, como políticos. Como dito, os novos habitantes não podem pagar pelas áreas mais valorizadas, sendo assim “expulsos” do “espaço da festa, da cultura, da riqueza e do poder”. Dessa forma, são levados a ocupar outras áreas, constituindo seus próprios espaços.

A necessidade de ocupação e expansão de novas áreas encontra a realidade pelo crescente processo de urbanização brasileiro iniciado a partir de 1940. De acordo com Santos e Silveira (2005),

entre 1940 e 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Há mais de meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86%. Nesses quarenta anos, triplica a população total do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia.

Nesse processo de crescimento vertiginoso, as alternativas encontradas pela população urbana de renda baixa e média baixa são, na maior parte das vezes, o loteamento ilegal e a favela (MARICATO, 2003). As favelas caracterizam-se, principalmente, pela completa ilegalidade do morador com a terra. Trata-se de áreas invadidas (MARICATO, 2003;

³⁷ Sua antecessora, o Decreto-lei nº 58/37, dava aos administradores públicos muito pouco poder de intervenção na definição dos projetos de parcelamento do solo e a administração pública quase nada podia fazer no sentido de forçar os empreendedores a regularizar os parcelamentos irregulares (FERNANDES, 1998).

³⁸ Não desconhecemos o crescimento entre as classes mais ricas, e que esses por sua vez, também geram demandas habitacionais e de locais de serviço e trabalho, mas essa demanda acontece em menor proporção, e muitas vezes, não gera novos parcelamentos, ou novas áreas, mas motivam o crescimento sobre a cidade existente. Isso se dá pela maior verticalização, ou de áreas já verticais, ou ainda horizontais, ou pela valorização de áreas centrais, mas degradadas e/ou esquecidas pelo mercado. Recentemente, tem sido muito debatida a questão dos condomínios destinados as elites. Várias são as abordagens do debate: a questão da irregularidade do parcelamento com características urbanas em áreas rurais; os impactos ao meio-ambiente e a segregação sócio-espacial que esse tipo de solução para a moradia das elites representa. Confira entre outros, os trabalhos de Alfonsin, 2003; Ribeiro, 2003; Villaschi, 2003. Contudo, essa discussão ainda não era a principal no contexto da elaboração da Lei Federal de Parcelamento do Solo, assunto em tela.

RODRIGUES, 2003). Outra característica fundamental é a ausência de infra-estrutura³⁹, como abastecimento de água, energia elétrica e esgotamento sanitário, para ficarmos com os serviços mais essenciais. Como são áreas invadidas, caracterizam-se em sua maioria por serem também áreas inadequadas à ocupação humana, principalmente, à habitação. Há, ainda, os loteamentos – regulares ou clandestinos - produzidos pelo mercado especialmente para as classes baixa e média baixa. Anteriormente à aprovação da lei, a comercialização dos lotes garantia renda aos promotores e quase nada aos futuros proprietários⁴⁰ – esses loteamentos destinados às classes de menor renda caracterizavam-se pela ausência de infra-estrutura básica, por estarem situados em locais inadequados às exigências de um habitar saudável e, na maior parte dos casos, em locais distantes dos centros e/ou áreas valorizadas das cidades. Nos dois casos – favela e loteamentos periféricos -, a grande maioria das residências é construída pelos próprios moradores, nos esquemas conhecidos como autoconstrução (RODRIGUES, 2003). Nas favelas, têm importância as habitações improvisadas, construídas com materiais também improvisados. Essas, quando há condições, são posteriormente, substituídas por outras de caráter mais permanente. Em todos os casos, as soluções dadas – pelos próprios moradores - não apresentam condições adequadas à habitabilidade.

Como já adiantado, não concordamos com a idéia de que foi o crescimento das cidades o responsável – único ou principal – pelos seus problemas e deficiências. Tampouco, defendemos a idéia de que a existência de carências é por si só responsável por desencadear processos de mudanças, entre cujos resultados está, no nosso entendimento, a aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo de 1979. O nosso argumento é que o contexto do final dos anos 1970 era propício: politicamente, era o momento de explosão dos diversos movimentos populares conhecidos, pela pauta de suas reivindicações, como movimentos urbanos; a realidade das carências, como visto, sustentava as reivindicações; o Estado, por sua vez, percebendo a urgência da situação e a necessidade de providências, considera importante por água fria no caldeirão das reivindicações em torno dos direitos urbanos, a fim de minimizar seus efeitos.

Assim, em março de 1977, o Senador paulista Otto Cyrillo Lehmann apresenta um projeto de lei no Senado Federal, que viria a se tornar a Lei Federal de Parcelamento do Solo – Lei

³⁹ É importante ressaltar que hoje essa não é a realidade de todas as favelas. Com o passar do tempo, e mudanças conceituais em relação ao modo de tratar as favelas por parte do Estado, ele passou – ainda com muita deficiência - a providir esses serviços nas favelas.

⁴⁰ Não estamos querendo dizer que a Lei 6766/79 resolveu essa questão, apenas apontando que agora, alguns requisitos nos loteamentos é exigência legal. Contudo, ainda, são vários os loteamentos clandestinos ou irregulares.

Federal de 6.766/79⁴¹. Essa apresentou-se como inovação em relação a legislação anterior, o já mencionado Decreto-lei nº 58/37. Esse avanço diz respeito tanto a definição de parâmetros urbanísticos, como as relações de propriedade e negociação dos lotes. O objetivo da Lei era aumentar as garantias por parte do adquirente nas negociações imobiliárias.

A maioria das suas determinações visava garantir aos futuros proprietários dos lotes, boas condições de habitação, além de proporcionar que a cidade satisfizesse seu ideal como *lugar de todos*, oferecendo espaços livres e áreas públicas de livre acesso. Dizendo de outro modo, a Lei buscava interromper a lógica de que tudo – todos os espaços – são passíveis de privatização e comercialização. Outro ponto que merece ser tratado diz respeito à valorização da terra urbana. A valorização decorre da implantação da infraestrutura e serviços públicos que atendem a população moradora do loteamento (redes de água potável, esgotos e drenagem, reservatórios, estações de tratamento de água e esgoto, usinas hidroelétricas, adutoras, linhas de transmissão, vias de acesso, transporte, escolas, creches, postos de saúde, delegacias policiais, bibliotecas, etc.). Esses elementos de sustentação aos novos loteamentos são, em última análise, financiados pela coletividade. Assim sendo, o justo é que uma parte destes investimentos deva retornar à coletividade. No caso brasileiro, esse retorno se dá na forma de um percentual do terreno que deverá ser usufruído pela comunidade na forma de áreas verdes ou institucionais, sendo que os equipamentos, que porventura componham essas áreas, são implantados pelo próprio poder público. Caso não houvesse a obrigatoriedade da doação compulsória de parcela dos novos loteamentos, teríamos uma situação de extrema vantagem para o empreendedor e extrema desvantagem para o poder público, pois o loteador incorporaria na valorização da terra os investimentos públicos sem qualquer contrapartida e, mais grave, obrigaria o poder público a adquirir terrenos valorizados por si mesmo (BARREIROS e ABIKO, 1998).

Nesse sentido, aparecem as exigências relativas às áreas públicas e os chamados “espaços de uso público”. O Art 4º diz,

I. As áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo. [...].

§ 1º - A percentagem de áreas públicas prevista no Inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% da gleba salvo dos loteamentos destinados ao uso

⁴¹ Para maiores detalhes sobre os antecedentes e o processo de aprovação da Lei 6766/1979, confira LEHMANN, 1977 e BARREIROS e ABIKO, 1998.

industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000 (quinze mil metros quadrados) caso em que a percentagem poderá ser reduzidas.

§ 2. Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultural, saúde, lazer e similares.

Outra medida no sentido de minimizar a especulação imobiliária, visando, principalmente, proteger as populações com menor poder de decisão e influência no mercado imobiliário, pois só podem comprar “aquilo que sua pouca renda permite”, é a determinação das dimensões mínimas para os lotes. Assim, o Art 4º coloca,

II – Os lotes terão área mínima de 125,00m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificações de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos competentes.

A Lei impõe áreas cujo parcelamento⁴² é proibido, como:

- I. Em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- II. Em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
- III. Em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas as exigências específicas das autoridades competentes;
- IV. Em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
- V. Em áreas de preservação ecológica ou naqueles onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção (BRASIL, 1979).

Limita, ainda, a ocupação de algumas áreas, como mostra o texto do Art 4º,

- III. ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica (BRASIL, 1979);

Evidencia-se a preocupação ambiental, não só do ponto de vista dos impactos da ação antrópica no ambiente, mas o inverso – há a preocupação com a ocupação de lugares em condições não adequadas por oferecem risco à saúde, e ou de acidentes geológicos, como desabamentos, etc. Infelizmente, o reconhecimento dessa prática, como não permissível pelo texto da Lei, não foi suficiente para transformar o cenário na sua materialidade. Como demonstra Maricato (2001), a existência de áreas *non aedificandi* possibilitou sua ocupação, por quem não estava incluído do mercado imobiliário à medida que sua comercialização ficou inviabilizada.

A importância da lei refere-se em um nível, ao reconhecimento da necessidade de uma outra conduta da questão da expansão e parcelamento do solo urbano. Em outro nível, mais aplicado/prático, impõe regras e limites, além de normatizar procedimentos e valores.

⁴² Note-se que essas áreas, ainda, podem ser comercializadas, contudo não podem ser parceladas; ou seja, não podem ser divididas em lotes. Essa decisão da Lei é, justamente, para proteger os compradores de adquirir um lote, cujas condições não são propícias à ocupação.

Contudo, considerando a complexidade da questão urbana, se a legislação não tiver uma “pega”, no processo político social mais amplo, ela não “pega”.

De acordo com seus críticos (MARICATO, 2001; ROLNIK, 1997), a aprovação da Lei agravou a questão das favelas e sub-moradias, pelo efeito perverso que teve o aumento das exigências legais e burocráticas para a oferta de loteamentos legalizados. A indústria imobiliária alegava que produzir lotes que atendessem às determinações da Lei 6766/1979, tornava-os muito caros e, portanto, inacessíveis à compra pelas classes de baixo poder aquisitivo. Maricato (2001) mostra que em São Paulo a maior parte da moradia das classes baixa e média baixa eram construídas a partir de loteamentos realizados na periferia e as unidades habitacionais pelo sistema de mutirão. A partir da aprovação da lei, esse tipo de loteamento diminuiu muito e essa alternativa, mesmo não sendo a ideal, acabou sendo substituída pela habitação em favelas e cortiços. Além disso, a exigência da reserva das áreas *non aedificandi* e das áreas destinadas ao uso público e aos equipamentos comunitários também teve uma leitura e efeitos perversos. Essas quando não ocupadas pelos usos aos quais se destinaram, ficaram ociosas, sendo, pelos motivos já conhecidos, objeto de contínuas e crescentes invasões.

Outros aspectos merecem ser considerados. Apesar de estabelecer a possibilidade de parâmetros urbanísticos reduzidos para os parcelamentos de baixa renda, não possui os requisitos urbanísticos e ambientais suficientes, no sentido de viabilizar a regularização fundiária do enorme passivo sócio-ambiental existente no país. Outra questão, que merece destaque, é que essa Lei não foi pensada a partir de uma visão sistêmica, na qual o parcelamento do solo urbano estivesse diretamente interligado com os mecanismos de uso e ocupação da cidade e de gestão democrática, de maneira a interagir na formação da cidade como um todo. O parcelamento do solo continuou como um ato unilateral dos empreendedores ou proprietários de terra, que parcelavam independente da função social de sua propriedade e do processo de construção coletiva da cidade.

3.1.2.2 O PROJETO DE LEI Nº 775/83

A passagem da década de 1970 para a década de 80 foi um período de várias “iniciativas” em relação a questão urbana. Bassul (2005) refaz essa trajetória, apontando entre os principais fatos: as crescentes reivindicações sociais e o documento aprovado pela 20ª Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, intitulado “Solo Urbano e Ação Pastoral”, que propunha a regularização fundiária de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana a sua função social. Ainda de acordo com Bassul (2005),

No ano seguinte ao do documento da CNBB, mais precisamente, no dia 03 de maio de 1983, o governo do general João Figueiredo (...), motivado pela percepção de que a questão urbana pudesse empolgar as camadas populares em torno de lideranças da oposição ao regime autoritário, finalmente envia ao Congresso Nacional o projeto elaborado no CNDU.

Esse projeto de lei, conhecido como PL Nº 775/83, objetivava a “*melhoria da qualidade de vida nas cidades*”, a partir de outros valores além do absolutismo da lógica de mercado. A possibilidade do uso da cidade por todos, ou em outras palavras, o alargamento do acesso à cidade subsidia várias determinações do projeto de lei. O Art. 10, por exemplo, versa sobre a transferência do direito de construir que poderia ser determinado por lei municipal. O Art 12 autoriza a instauração de áreas de regularização fundiária, assim descritas:

§3º - Áreas de regularização fundiária são as habitadas por população de baixa renda e que devam, no interesse social, ser objeto de ações visando à legalização da ocupação do solo e à regulamentação específica da urbanização, bem como da implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários.

Retomando as análises de Maricato (2001), temos que “*os indicadores de moradias urbanas construídas a partir da invasão de terras mostram que a invasão espontânea ou organizada, é uma alternativa habitacional que faz parte da estrutura de provisão de habitação do país. Nesse sentido, apesar de ilegal, ela é institucional (...).*” Com essas palavras, a autora quer dizer, que no Brasil, isso não é exceção à regra; ao contrário, a regra acaba por se constituir como exceção na produção das cidades brasileiras. Nesse sentido, ressaltamos o mérito do PL Nº 775/83 ao tratar essa questão, ainda no início da década de 80, pois não há como tentar intervir na complexa problemática urbana, ignorando o tema fundiário, como infelizmente aconteceu ao longo de vários anos, e de certa forma, ainda vem acontecendo.

O tema das invasões encontra a realidade das ocupações em áreas inadequadas. As favelas e loteamentos ilegais surgem nas áreas desprezadas pelo mercado imobiliário: áreas públicas e áreas ambientalmente frágeis. Nesse ponto, a questão da regularização fundiária encontra o problema ambiental⁴³. O próprio PL Nº 775/83 introduz o tema da preservação do meio ambiente a partir do conceito de urbanização restrita, como será visto a seguir.

Além da preocupação com o meio ambiente, o patrimônio cultural aparece como subsídio para a definição das áreas de urbanização restrita:

§2º - Áreas de urbanização restrita são aquelas em que a urbanização deva ser desestimulada ou contida em decorrência de:

Seus elementos naturais de características de ordem fisiográfica;

Sua vulnerabilidade a intempéries, calamidades e outras complicações diversas;

⁴³ Não era o caso na época, mas hoje conciliar a legislação e interesse ambiental e a regularização fundiária coloca –se, muitas vezes, como um empecilho para a solução da última.

Necessidade de proteção do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;

Necessidade de proteção aos mananciais, às praias, regiões lacustres e margens de rios;

Necessidade de proteção ambiental (...);

Como mostra o texto do projeto de lei, são apreendidas questões relevantes para o tema da preservação, tanto ambiental, como do patrimônio cultural. Evidencia-se a preocupação com os riscos que a população sofre por sua instalação em locais inadequados, como o inverso, os riscos que a ação antrópica oferece ao meio ambiente, também pela ocupação inadequada. A preocupação em regular a ocupação não está apenas relacionada à preservação – ambiental e cultural. O PL Nº 775/83 normatiza sobre a questão visando conseguir um melhor aproveitamento da infra-estrutura existente nos municípios. O Art 5º diz, *“O município poderá condicionar a licença para construir à existência ou a programação de equipamentos urbanos e comunitários necessários”*. Entra em cena, a questão da valorização da terra urbana, e com ela, a especulação imobiliária. O projeto de lei trata esse ponto, um dos mais complexos da questão urbana, entendendo que a valorização da terra urbana, conquistada por investimentos públicos, não pode ser aproveitada de modo privado e regulada apenas pela lógica de mercado. Os investimentos públicos têm como função melhorar o uso e o acesso à cidade e isso deve ser priorizado. Dessa forma, é proposto no Art. 2,

IV – Adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social, mediante:

- a) oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia;
- b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- c) correção das distorções da valorização da propriedade urbana;
- d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda. (...).

O PL Nº 775/83 determina ainda instrumentos através dos quais esses princípios podem ser efetivados no cotidiano urbano. Entre esses institutos jurídicos, destacamos: Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; Direito de preempção; Instrumentos tributários e financeiros como: a) o Imposto Predial e Territorial Urbano, progressivo e regressivo; b) Taxas e tarifas diferenciadas em função de projetos de interesse social.

De acordo com Bassul (2005, p. 100),

muitos de seus institutos constaram da Emenda Popular da Reforma Urbana, que viria a ser apresentada quatro anos depois à Assembléia Nacional Constituinte de 1986, e foram absorvidos, tanto pela Constituição Federal de 1988 quanto pelo Estatuto da Cidade. Importa lembrar que estava ainda em vigor a constituição do regime militar de 1967/69, que, além de se caracterizar pelo perfil autoritário do regime, ignorava a natureza já predominantemente urbana do Brasil. (...) A apresentação do projeto foi, portanto, uma indiscutível ousadia.

Contudo, a lentidão dos debates na Câmara prejudicou os debates em torno do PL Nº 775/83, que ficaram de lado com a instauração do processo constituinte, que passa a dominar as atenções e interesses em 1986. Como já visto, no processo Constituinte é

apresentada a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana, que após várias negociações, foi incorporada – com vários cortes e limitações - no capítulo de Política Urbana - Artigos 182 e 183 - da Carta Magna.

3.2. TRANSITANDO NA TRANSIÇÃO: O PLANEJAMENTO URBANO DE GOVERNADOR VALADARES NA DÉCADA DE 80

Os anos 80 foram marcados por uma significativa ebulição no que diz respeito ao entendimento, gestão e lutas urbanas. Como visto no item anterior, foram vários os processos de revisão iniciados em nível nacional, como, no âmbito mineiro. Governador Valadares recebeu algumas reverberações desses processos iniciados e inacabados, ao mesmo tempo, contribuindo para dar sentido a eles, enquanto moldava-os às suas peculiaridades locais. Entre os impactos mais significativos destaca-se a elaboração do Programa Estadual de Centros Intermediários – PROECI. Acompanhando suas intervenções, houve uma revisão da legislação urbana municipal, com ênfase para a Lei de Uso e Ocupação do Solo, que visava dar um sentido ao ordenamento urbano, até então, deixado de lado pela administração municipal. Neste item, apresentamos a análise do trabalho elaborado pela Fundação João Pinheiro no âmbito do PROECI, com ênfase nas suas premissas conceituais e nas mudanças de rota em relação ao planejamento urbano que se realizava até então. Em seguida, são expostos os valores propostos na legislação municipal. Nossa intenção é identificar as várias relações de influências entre as revisões nacionais em relação ao urbano, as transformações locais e o impacto das intervenções do PROECI. Antes, contudo, de passarmos à análise das interferências externas e revisões internas, faz-se necessário nos determos na análise da realidade de Governador Valadares no início dos anos 80.

A existência de intensas desigualdades permanece como característica do espaço urbano. Além das significativas diferenças relativas à paisagem, as desigualdades são visíveis pela divisão extremamente assimétrica da infra-estrutura urbana. Os mapas representados pelas *Figuras 8, 9, 10, 11 e 12* sintetizam as informações sobre os serviços coletivos de abastecimento de água, tratamento de esgoto, coleta de lixo e transporte público. A Figura 8 nos permite verificar que a maior parte da cidade estava coberta pelo serviço de abastecimento de água. Entretanto, algumas observações são oportunas. Alguns bairros, cuja data de ocupação remete à década de 50, continuam sem o necessário abastecimento de água, como o Bairro Santa Terezinha e o Planalto (ver *Anexo 1*). Contrasta com essa

realidade, a situação do Bairro Grã-Duquesa, cujo processo de ocupação teve início na década de 70, mas intensificou-se na própria década de 80. Além dessa, outra diferença fundamental, diz respeito às classes que habitam cada um desses: os dois primeiros, Santa Terezinha e Planalto têm população de baixa renda, enquanto o Grã-Duquesa é destinado às classes média alta e rica. Engrossam o caldo dos bairros, cuja ocupação é anterior a 1970 e foram propostos para atender às classes média baixa e baixa, ainda em correspondência ao modelo de “crescimento periférico”, e não possuem abastecimento de água: Jardim do Trevo, Vila dos Montes, Jardim Vera Cruz, Jardim Ipê, Jardim Atalaia, Penha, Kenedy, Palmeira (ver Anexo 1).

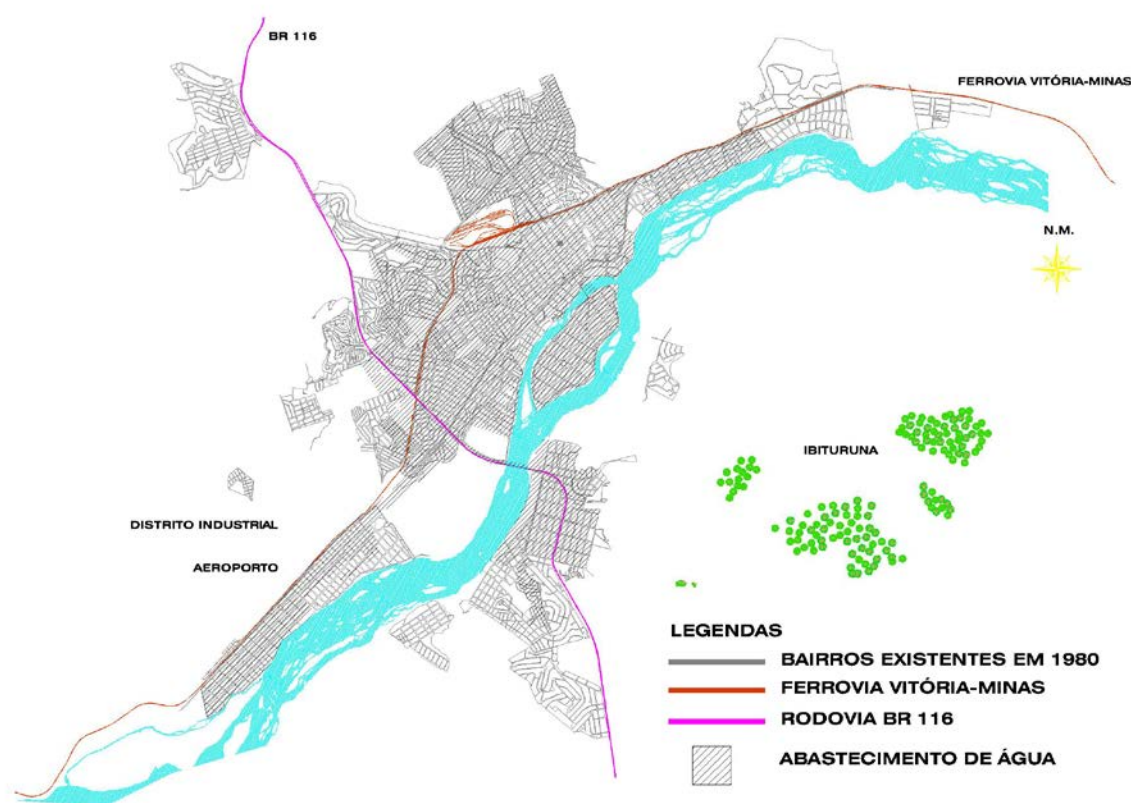


Figura 8: Mapa do abastecimento de água em 1980, no distrito-sede, Governador Valadares.
Fonte: Dados da pesquisa elaborados a partir do Diagnóstico (Fundação João Pinheiro, 1980b).

Os contrastes são ainda maiores quando o olhar se volta para os demais serviços urbanos. A análise das Figuras 9, 10, 11 e 12 mostra que apenas a área central recebia a totalidade desses serviços. A precariedade da extensão das vias pavimentadas e, quase uma consequência, a deficiência nas linhas de transporte coletivo saltam aos olhos. A desconexão entre época de formação dos bairros e sua infra-estrutura é, mais uma vez, demonstrada. A Ilha dos Araújo, bairro contemporâneo de outros, como os já citados Jardim do Trevo, Vila dos Montes, Jardim Vera Cruz, Jardim Ipê, Jardim Atalaia, Penha, é entre todos esses o único a apresentar cobertura de rede de esgoto, coleta de lixo, e um número maior tanto de ruas pavimentadas, como de ruas cobertas por transporte coletivo.

Evidencia-se que o critério é outro, e não o temporal. Voltamos a enfatizar que o critério diz respeito às condições socioeconômicas e culturais das populações que ocuparam cada um deles.

Como defendemos aqui, a reprodução da vida é materializada no espaço, assim, concedemos a ele, o papel de interventor nessa mesma reprodução. No caso específico, apontado acima, a insuficiência das vias pavimentadas e das partes atendidas pelo transporte coletivo mostram, além de um fraco poder político no jogo que define a cidade por parte dessas populações, várias dificuldades reais na reprodução da vida. Podemos citar as relacionadas à inserção no mercado de trabalho, às oportunidades de educação e cultura, e qualquer outra chance de ascensão social e política, o que reforça, por sua vez, a não participação no processo decisório sobre a cidade, fechando o ciclo vicioso. Recorrendo à Lefebvre (2001), temos aqui o caso típico da expulsão de grande parte da população do espaço do poder, da festa, da abundância, da cultura e do espaço público. Uma situação radicalmente oposta a esse quadro seria o ideal, tanto para Lefebvre, como para a posição assumida nesta tese: defendemos o *direito à cidade* como sendo a possibilidade de um cotidiano vivenciado e reflexivo - não alienado - que tenha como base a consciência da dimensão política do espaço.

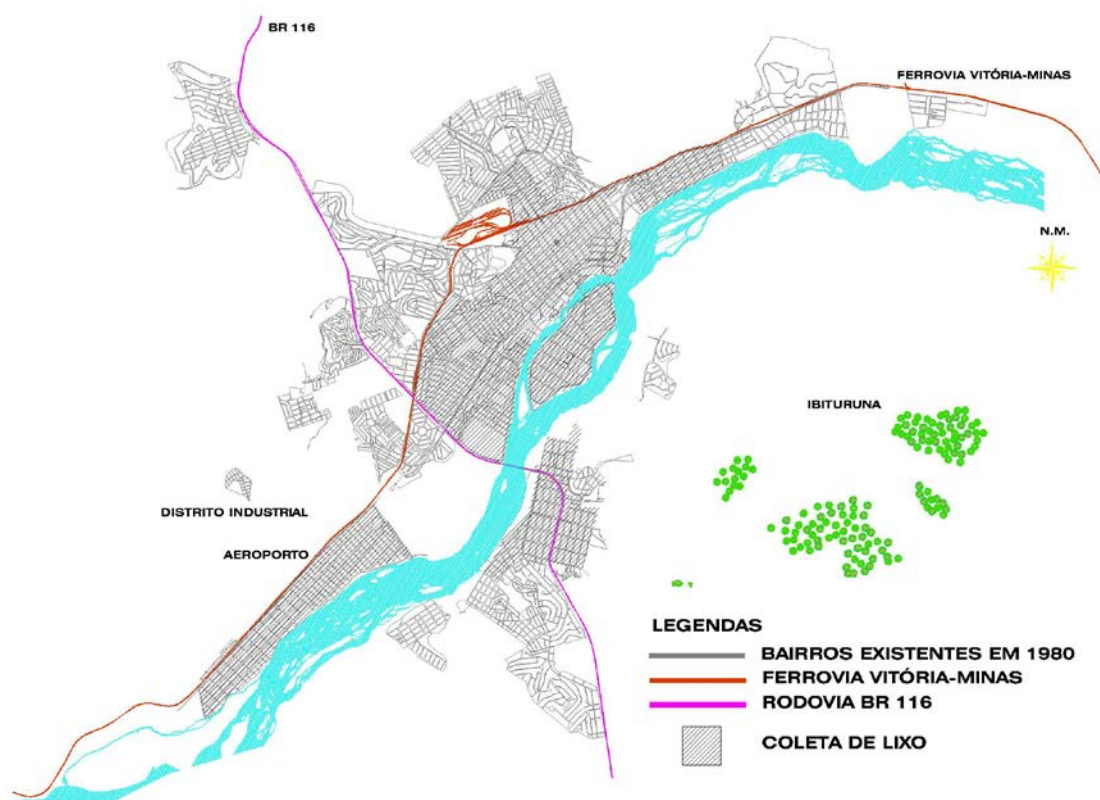


Figura 9: Mapa da coleta de lixo em 1980, no distrito-sede, Governador Valadares.
Fonte: Dados da pesquisa elaborados a partir do Diagnóstico (Fundação João Pinheiro, 1980b).

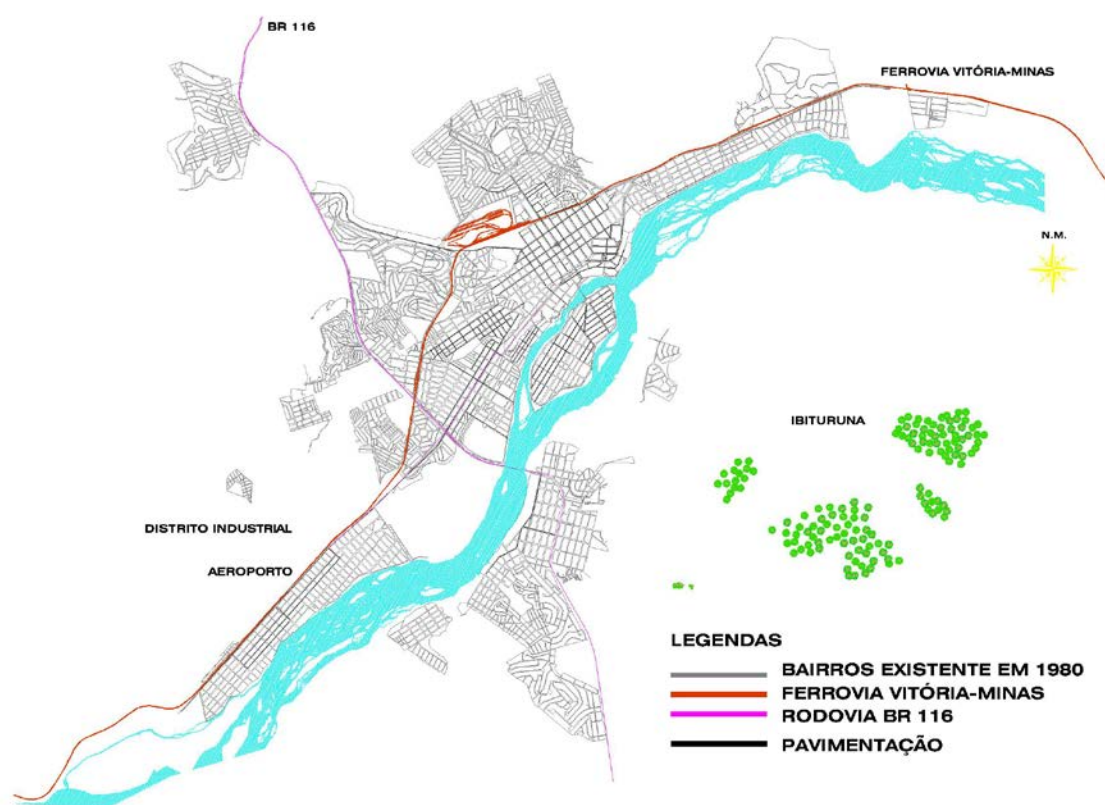


Figura 10: Mapa da pavimentação em 1980, no distrito-sede, Governador Valadares.
 Fonte: Dados da pesquisa elaborados a partir do Diagnóstico (Fundação João Pinheiro, 1980b).

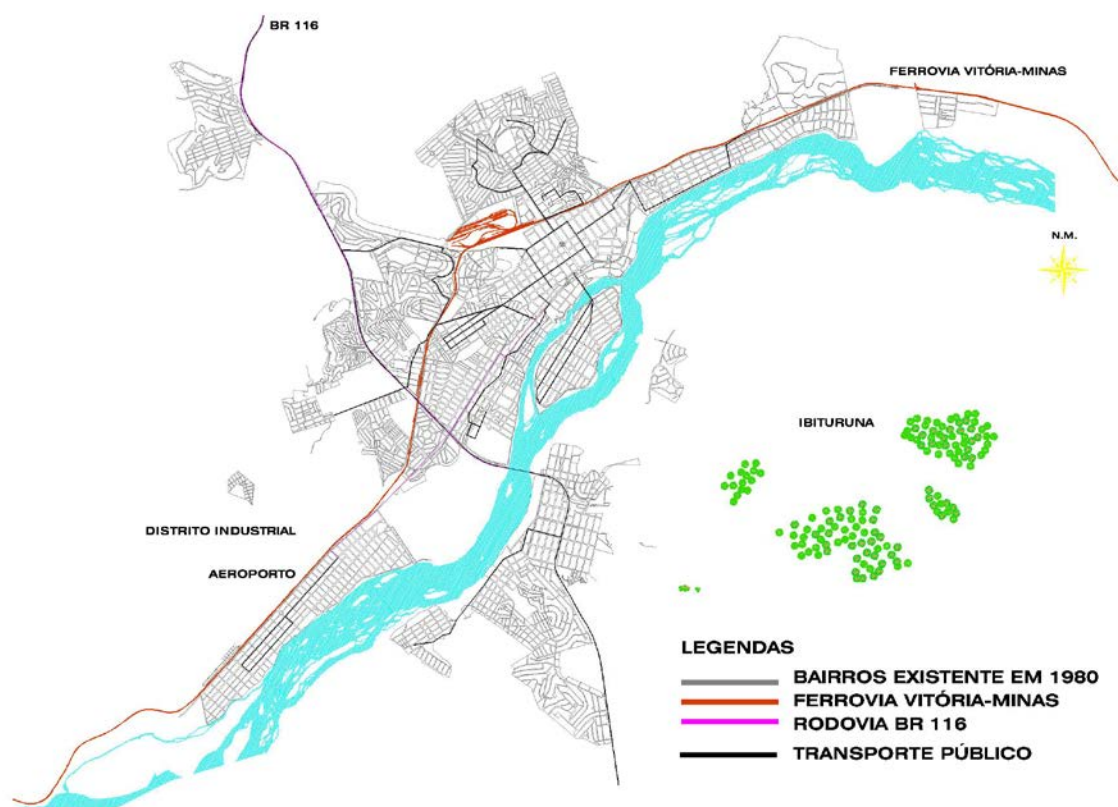


Figura 11: Mapa do transporte público em 1980, no distrito-sede, Governador Valadares.
 Fonte: Dados da pesquisa elaborados a partir do Diagnóstico (Fundação João Pinheiro, 1980b).

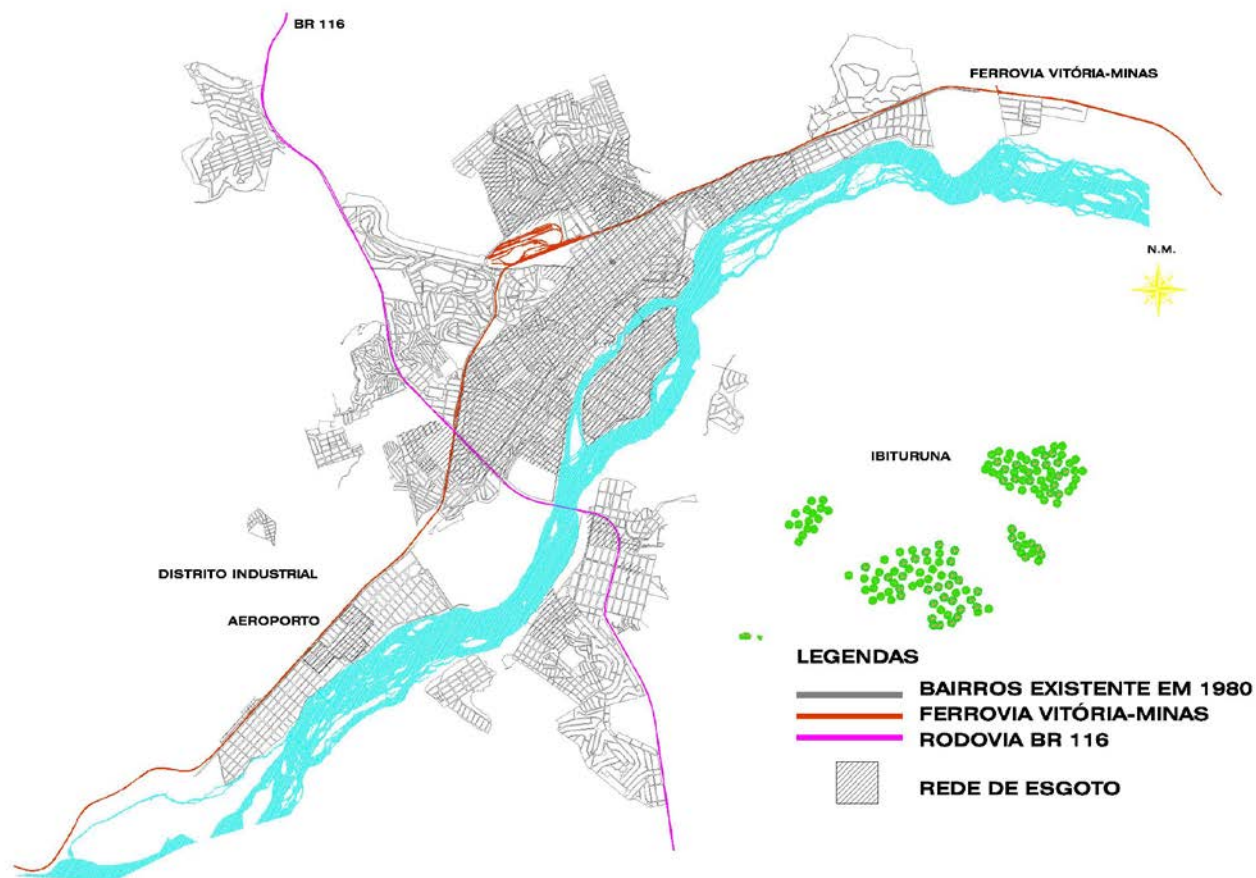


Figura 12: Mapa do serviço de esgoto em 1980, no distrito-sede, Governador Valadares.
 Fonte: Dados da pesquisa elaborados a partir do Diagnóstico (Fundação João Pinheiro, 1980b).

Vimos, no *Capítulo 2*, que as intervenções anteriores do Estado em qualquer um dos três níveis – municipal, estadual ou federal - foram pouco significativas para mudar a realidade desses bairros. A idéia que as desigualdades seriam naturalmente diminuídas pelo processo de desenvolvimento econômico atrelado ao progresso, subjacente à proposta de desenvolvimento vigente até então, não se concretizou. A década de 80 anuncia novas perspectivas para Governador Valadares. De um lado, a recessão, no cenário internacional e nacional⁴⁴, estende suas conseqüências localmente. Somam-se a essa as dificuldades surgidas do modelo de desenvolvimento local, a partir do esgotamento das atividades

⁴⁴ Caldeira e Holston (2004, p. 235) fazem um resumo valioso sobre a situação nacional nesse momento: “A mitologia do progresso começou a entrar em colapso na década de 80 [...]. é relevante mencionar as mais importantes [das] transformações [...] elas incluem: decréscimo acentuado de crescimento populacional; forte queda do PIB e das taxas de crescimento econômico; queda da renda per capita; profunda reorganização da produção industrial associada ao crescimento do desemprego e da instabilidade no emprego; redefinição do papel do Estado na produção e gestão do espaço urbano; e crescimento significativo da violência [urbana]”.

extrativistas e da pouca eficiência da pecuária como atividade econômica principal, notadamente no que se refere à absorção da mão-de-obra.

Em contexto de abertura política, como mostra Costa (1991, p.27) são abertas as possibilidades para a discussão dos problemas cotidianos e explicitação das várias insatisfações; as inúmeras frustrações e o desencanto generalizado começam lentamente a ser trazidos à esfera pública. De outro lado, há uma revisão do governo em relação ao padrão de desenvolvimento característico do “milagre econômico”. No âmbito mineiro foi elaborado o III Plano Mineiro de Desenvolvimento - III PMDES⁴⁵. Entre os seus desdobramentos, está a implementação do Programa Estadual de Centros Intermediários – PROECI. Esse programa tinha como principais objetivos diminuir os desequilíbrios regionais e reter os fluxos migratórios em torno das cidades médias do Estado, entre as quais está Governador Valadares, a partir do seu fortalecimento. O PROECI, analisado a seguir, traz uma série de propostas e intervenções para a cidade; algumas do âmbito das melhorias físicas na infra-estrutura existente, outras que visavam uma transformação mais ampla no modelo de gestão e entendimento do espaço urbano.

Outra novidade, que modifica o início dos anos 80 em Governador Valadares, é a realização da primeira eleição para prefeito desde o Golpe de 1964. A campanha política, imersa em um processo de luta pela democratização, e pressionada pelas reivindicações populares, assume proposições de mudanças através do viés participativo. De fato, o prefeito eleito no pleito de novembro de 1982 havia centrado sua campanha na condenação das formas de governo autoritárias e na promessa de melhores condições de vida para os estratos mais pobres da população. Como nos conta Costa (2001, p. 66), o prefeito eleito, Ronaldo Perim, reiterava *“que sua gestão à frente do Executivo Municipal seria democrática (...) contando com a participação das associações de moradores no processo decisório e de eleições de prioridades”*.

Os desdobramentos dessas iniciativas marcam o desenvolvimento urbano de Governador Valadares nos anos 80 e trilharam os caminhos para as próximas décadas. Passemos, agora, a sua análise, desenvolvida nos itens a seguir.

⁴⁵ Entre 1972 e 1983, foram editados os três Planos Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social – PMDES – com diferentes ênfases, mas sempre mantendo a industrialização como setor chave para as transformações. O III PMDES, que cobriu o período entre 1979 e 1983, tinha por base o planejamento participativo e a ênfase nos aspectos sociais. O Plano foi inovador no sentido de atribuir às cidades o papel de elemento “ordenador do espaço”. Apesar do III PMDES ter se baseado na necessidade de grupos sociais, ele não alcançou os resultados esperados (BDMG. **Minas Gerais do Século XXI**. Disponível em www.bdmg.mg.gov.br/estudos/arquivo/minas21/vol_01_cap_01.pdf acesso em abril de 2008).

3.2.1. O Programa Estadual de Centros Intermediários em Governador Valadares

O Programa Estadual de Centros Intermediários – PROECI – foi elaborado pela Fundação João Pinheiro, a pedido do Estado de Minas Gerais, a partir da percepção da necessidade de uma revisão nos modelos de desenvolvimento adequados. Nacionalmente, podemos colocá-lo no âmbito do II Plano Nacional para o Desenvolvimento⁴⁶ - II PND, e mais especificamente, como uma complementaridade ao Programa Nacional de Cidades de Porte Médio. O tema das cidades médias trazia em si a possibilidade do equilíbrio regional ou da amenização dos desequilíbrios urbano-regionais. Em Minas Gerais, o fortalecimento dos centros intermediários era singularmente importante, pois já se havia identificado a negatividade do crescente fluxo de migrantes que ascendiam à Capital, Belo Horizonte. O PROECI surge, então, com a expectativa de modificar os fluxos migratórios, a partir do desenvolvimento dos centros intermediários, que deveriam oferecer condições para a manutenção da população local. No bojo desse objetivo principal, estão outros, que podem ser resumidos como: 1. fortalecimento de pólos que integrassem a economia de Belo Horizonte; 2. fortalecer o crescimento das regiões com dinâmica própria e alto potencial de recursos; 3. atenuar os desequilíbrios de renda; 4. conformar e consolidar um sistema de cidades de distintos níveis de hierarquia, que ampliassem as possibilidades de desenvolvimento urbano, dando dinâmica também ao espaço rural (FJP, 1980a).

De acordo com Andrade⁴⁷ (2006, p. 89) o PROECI buscou desenvolver ações que facilitassem a integração do estado e deste com as outras regiões do país, conforme os objetivos do II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND. Outro objetivo era enfatizar as relações de cada cidade-pólo e as regiões por elas comandadas, ao invés de privilegiar apenas os aspectos intra-urbanos da cidade como um universo fechado. Ainda, havia a preocupação, já mencionada, de assegurar que algumas cidades pudessem cumprir o papel de reorientação e fluxo migratório. Deveriam, então, ser efetivadas ações em áreas de expulsão, estagnação e congestionamento. Governador Valadares participava desse último grupo. Entre os motivos da escolha da sua participação no programa destacava-se, como

⁴⁶ Em linhas gerais, o II PND preconizava: 1. definição e reforço das funções a serem cumpridas pelas metrópoles nacionais; 2. definição de pólos regionais, ou metrópoles regionais; 3. desconcentração de investimentos, favorecendo, no entanto, a região Sudeste; 4. estabelecimento do uso do solo municipal; 5. definição e estabelecimento da estrutura urbana nacional (ANDRADE, 2006, p. 83).

⁴⁷ Um estudo sobre a relação do PROECI e a sustentabilidade em Governador Valadares foi desenvolvido por ANDRADE, E. **A sustentabilidade apoiada pelas políticas urbanas federais e estaduais: o caso de Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros, Poços de Caldas e Urberlândia**. 2006. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP, São Paulo.

principal, um quadro de forte estagnação econômica. Este era seguido por suas conseqüências mais visíveis: um saldo negativo nas operações migratórias⁴⁸, a urgência em melhorar as possibilidades de geração de emprego e renda, e ainda, a necessidade da melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda.

De modo geral, o programa rompia com valores anteriormente tidos como válidos e inaugurava outros, como a participação popular e a consciência da extrema desigualdade na distribuição de riquezas. Há uma mudança no paradigma de que “primeiro o bolo deveria crescer, para depois ser repartido” e a percepção de que o ponto crucial não é a quantidade de riquezas a ser distribuída, mas como essa distribuição acontece. Como comprovado pela realidade brasileira, essa divisão ocorreu muito desigualmente⁴⁹. Assumindo essa desigualdade, as propostas da década de 80 desenharam outra prioridade: a distribuição das poucas riquezas e recursos existentes.

Em relação à participação popular, essa foi vista como a salvação contra a insuficiência e inoperância do modelo de planejamento urbano que ficou conhecido como “tecnocratismo”. A crise do planejamento posto em prática até os anos 80 levou à valorização do “saber local” e ao descrédito do saber técnico.

No âmbito local, são observadas significativas diferenças entre os procedimentos do PROECI em Governador Valadares e aqueles que subsidiaram o Plano Local de Desenvolvimento Integrado, realizado, por solicitação da PMGV, no âmbito do SERFHAU, em 1972. O trabalho da década de 80 tem como prioridade identificar e diagnosticar as condições de vida da população carente⁵⁰, denominada pelo citado trabalho como

⁴⁸ Em síntese, os anos 60 assistem à inversão da tendência de crescimento populacional, que atingira seu mais alto grau no período 1950/1960, no município de Valadares e na área por ele polarizada. Na década de 70, a evasão populacional ganha consistência não só nas áreas urbanas como nas áreas rurais da microrregião valadarense. As perdas migratórias prosseguem no decurso dos anos 80, conferindo à microrregião de Valadares as características de centro expulsor.

⁴⁹ O aumento relativo do IDH brasileiro foi maior no período 1970/1980, período comumente identificado como “Milagre Econômico”. Esse incremento foi devido ao aumento do índice do PIB *per capita* (115%), enquanto os índices de longevidade e de educação tiveram um desempenho fraco, aumentando apenas 33%. Entre 1980 e 2001 – a “década perdida” – o IDH do Brasil aumentou apenas 7,3%. Ao contrário do período anterior, esse aumento se deveu quase exclusivamente às dimensões educação e longevidade, que cresceram 8,7 e 11,8, respectivamente, enquanto a dimensão renda ficou praticamente estagnada. Esses resultados ajudam a colocar em perspectiva alguns mitos da história recente brasileira, evidenciando que o “Milagre” foi exclusivamente econômico e passou longe das dimensões sociais. Por outro lado, a “década perdida” só foi inteiramente perdida no plano econômico, pois houve espaço para algum avanço nas dimensões sociais.

⁵⁰ Tendo como premissa a participação da população local, foi desenvolvida a seguinte metodologia: algumas áreas são escolhidas, e a partir delas, são construídas amostras, para a realização da pesquisa direta. Essa, por sua vez, foi realizada por entrevistas e um exame detalhado dos domicílios. A partir da amostra, que, segundo o texto da do *Diagnóstico* (FJP, 1980b), não seguia os

população pobre. Acredita-se, na esteira do III PMDES, que a partir da ênfase à população pobre, o desenvolvimento seria mais eficaz. O PROECI absorve alguns conceitos do III PMDES, resumidos nas seguintes diretrizes básicas: 1. a preocupação com o bem-estar e as condições de vida da população da área polarizada pelo centro em questão, particularmente sua população de baixa renda; 2. a dinâmica demográfica da microrregião polarizada; 3. o reforço do papel do centro intermediário como centro polarizador de sua microrregião; 4. a promoção do desenvolvimento socioeconômico e fortalecimento da capacidade de atração de atividades econômicas estratégicas.

Em síntese, o PROECI determinou como o maior problema de Governador Valadares, o significativo índice de desemprego e a conseqüente pobreza urbana que esse fato gera. Diagnosticada a necessidade de um impulso para o crescimento econômico, que aumentasse a capacidade de oferta de empregos, foi proposto o incentivo ao crescimento do Setor Secundário⁵¹. De acordo com o *Diagnóstico* (FJP, 1980b), o setor terciário já havia cumprido seu papel histórico na formação da cidade. *“São atividades que apresentam níveis de saturação para a demanda regional, ao que tudo indica, seu crescimento já se acha condicionado à própria expansão da demanda, impossibilitando um substancial incremento na oferta de empregos”*. Explicita-se a crença, ainda vigente, de que a cidade deveria ter uma origem ou fundamento produtivo e industrial. Ser produtiva era a única opção para o desenvolvimento, diferente de propostas posteriores, mais recentes, que aludem ao setor terciário e de serviços, entre os quais destacam-se o ensino, o turismo, como promotores e atratores de desenvolvimento. Várias propostas foram, então, desenvolvidas e detalhadas em programas e projetos a partir dos quais o município alcançaria as condições desejadas para que Governador Valadares, finalmente, se consolidasse como um pólo intermediário. O próximo item trata da análise dessas propostas.

rigores estatísticos, foi realizada uma síntese das condições de vida da população mais necessitada, e posteriormente, identificadas as suas maiores carências (FJP, 1980b, p.189). De acordo com as respostas dadas pelos moradores à época, saúde e escola não eram os mais sentidos e sofridos pelos entrevistados. As queixas concentravam-se na falta da rede de água e esgoto, na necessidade de abertura de ruas, mesmo que não fossem calçadas, e em relação ao fornecimento de energia elétrica. O transporte urbano também teve seu lugar de destaque na lista de reclamações; as queixas tratam desde a baixa frequência do atendimento nos bairros pobres periféricos, até a interrupção noturna dos trabalhos:

⁵¹ Nesse sentido, as indústrias de bens de consumo duráveis tradicionais, as agroindústrias de produtos de origem animal e derivados e a indústria extrativa mineral foram identificadas como valiosas para promover o crescimento e desenvolvimento local.

3.2.1.1 AS PROPOSIÇÕES DO PROGRAMA ESTADUAL DE CENTROS INTERMEDIÁRIOS PARA GOVERNADOR VALADARES

A partir da elaboração do Diagnóstico, algumas propostas de intervenções e programas, a serem implementados localmente, foram estabelecidos. Esses podem ser divididos em grandes grupos: 1. Desenvolvimento do setor secundário; 2. Saúde, 3. Organização do terciário informal; 4. Habitação; 5. Educação ; 6. Infra-estrutura urbana.

É importante ressaltar que, exceto no primeiro caso, a ênfase é a população de baixa renda, suas necessidades e condições de vida. Evidencia-se uma inversão de prioridades, com a inversão da direção dos investimentos. Ou seja, se tradicionalmente, os investimentos estavam concentrados no centro, nas propostas do PROECI, elas têm o sentido contrário: dos bairros, mais periféricos, para o centro. Como veremos a seguir, ainda estamos falando de propostas; não devemos concluir, apressadamente, que a execução das obras seguiu o mesmo princípio. Além dessa, há outra inversão: o tipo de obras que recebem o investimento deixa de ser voltado para as reformas urbanas de embelezamento ou modernização, com a abertura de vias, alargamento de avenidas e arborização. Substituem essas, as obras de infra-estrutura básica, saneamento, limpeza urbana – obras que ninguém vê – e as referentes à habitação popular, como ilustra a Tabela 4.

Tabela 4: Proposições elaboradas pela FJP, no contexto do PROECI.

ÁREA	PROJETO
1.DESENVOLVIMENTO SETOR SECUNDÁRIO	1.1.EXPANSÃO DA AGROINDÚSTRIA DE ORIGEM ANIMAL
	1.2. EXPANSÃO E FORTALECIMENTO DAS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS DE GOVERNADOR VALADARES
	1.3.EXPANSÃO DO BENEFICIAMENTO DOS PRODUTOS MINERAIS NÃO METÁLICOS
2. SAÚDE	2.1.EXPANSÃO DAS UNIDADES PRIMÁRIAS DE SAÚDE
	2.2.CRIAÇÃO DAS UNIDADES MISTAS DE SAÚDE
	2.3.AUMENTO DOS LEITOS HOSPITALARES PÚBLICOS
3.ORGANIZAÇÃO DO TERCIÁRIO INFORMAL	3.1.ORGANIZAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES DE TRABALHADORES AUTONOMOS
	3.2. CRIAÇÃO DE CENTRAIS DE TRABALHO
	3.3. INCENTIVO ÀS ATIVIDADES ARTESANAIS E CRIAÇÃO DE ASSOCIAÇÃO DE ARTESÃOS
4. HABITAÇÃO POPULAR	4.1. LEGALIZAÇÃO DA POSSE DE TERRENO NAS ÁREAS CARENTES
	4.2. FINANCIAMENTO DE LOTES POPULARES E DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO
	4.3. AMPLIAÇÃO E MELHORIA DE HABITAÇÕES DE BAIXA RENDA
5. EDUCAÇÃO	5.1. AMPLIAR A OFERTA DO ENSINO PRÉ-ESCOLAR
	5.2. OFERTA DE CURSOS INTENSIVOS DE FORMAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA
6. INFRA-ESTRUTURA BÁSICA	6.1. EXTENSÃO DE REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA
	6.2.ACESSO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA À OBTENÇÃO DE ÁGUA TRATADA
	6.3. CONSTRUÇÃO DE INTERCEPTORES DE ESGOTOS SANITÁRIOS E EXPANSÃO DO SISTEMA DE ESGOTOS EXISTENTES
	6.4. MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE FOSSAS EXISTENTES E IMPLANTAÇÃO DE NOVAS UNIDADES ONDE NECESSÁRIO
	6.5.SOLUÇÃO DE PROBLEMAS DE DRENAGEM EM CURSOS D'ÁGUA NA ÁREA URBANA E CONSTRUÇÃO DE REDES DE DRENAGEM PLUVIAL
	6.6. CAMPANHAS DE EDUCAÇÃO E ORIENTAÇÃO SANITÁRIA
	6.7. MELHORIA DO SISTEMA DE LIMPEZA URBANA
	6.8.ABERTURA DE VIAS PÚBLICAS
	6.9. CICLOVIAS
	6.10. PAVIMENTAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS

Fonte: Dados modificados pela autora, Proposições (FJP, 1980c)

Entendemos que as citadas inversões relacionam-se a uma transformação dos valores que sustentam o planejamento urbano. Como já visto, a década de 80 concentrou, por diversos aspectos, uma efervescência de iniciativas – encadeadas umas nas outras – em torno da revisão sobre o urbano. Por entender que elas materializam novos valores, dos quais evidenciamos o *direito à cidade*, a participação na gestão da cidade e a valorização do valor de uso e não do valor de troca, em relação ao solo urbano, destacamos as seguintes proposições, já transformadas em projetos:

O projeto **4.1 Legalização da posse de terreno nas áreas mais carentes de Governador Valadares** evidencia uma das principais discussões da época, o problema da regularização fundiária. Esse será um dos motes do MNRU, e posteriormente, uma das premissas do Estatuto da Cidade. Seguindo essa linha, o projeto **4.2. Financiamento de lotes populares e de materiais de construção de Governador Valadares**, apóia-se na possibilidade da auto-construção⁵², associada à redução do preço dos lotes individuais, a partir de alternativas para o sistema viário mais condizentes com a realidade da população envolvida. Outro ponto importante deste projeto é a escolha das áreas, que teria como premissa “*um baixo custo e razoável proximidade a empregos e serviços* (FPJ, 1980c)”, mostrando a tentativa de reverter o modelo de “crescimento periférico” característico do desenvolvimento urbano de Governador Valadares, como já visto. O projeto **4.3 Ampliação e melhoria de habitações de baixa-renda em Governador Valadares** objetivava melhorar a qualidade das moradias de famílias dos bairros Morro do Carapina, Morro do Querosene, Santa Efigênia, Ibituruna, Vila dos Montes, Vila Ozanam, Bela Vista, Jardim do Trevo, Santa Paula, identificadas como as mais necessitadas. A proposta era atingir aproximadamente 1394 moradias, de acordo com a pesquisa de campo realizada pela Fundação João Pinheiro em fevereiro de 1980.

Em relação às propostas de infra-estrutura básica, as relativas a ações de saneamento são a maioria (como demonstrado no *Capítulo 2*, esse era – e ainda é – um problema crucial na cidade, principalmente se considerarmos o grande número de habitações de baixa renda na proximidade dos Córregos e/ou às margens do Rio Doce). Assim, o projeto **6.1 Extensão de redes de distribuição de água em Governador Valadares** pretende atingir “*as áreas não servidas, principalmente nos locais de populações de baixa renda*”. O projeto **6.2. Acesso da população de baixa renda à obtenção de água tratada** visa a expansão do trabalho desenvolvido pela Fundação SESP facilitando a aquisição de hidrômetros para

⁵² A auto-construção passa por uma revisão conceitual e muitos autores, que a princípio criticavam esse modelo, por o considerar mais uma forma de exploração dos trabalhadores, passam a considerá-lo como uma alternativa para a questão habitacional.

ligações de água, canos, torneiras, tanques para lavação de roupa. Nesse caso, a proposta era possibilitar a ajuda financeira necessária para a aquisição dos materiais necessários ao funcionamento do serviço de abastecimento de água em cada residência. Alguns pontos merecem ser destacados. Evidencia-se a constatação da impossibilidade financeira aos serviços, em substituição à alegação anterior de “impossibilidade técnica”, atribuída muitas vezes ao crescimento demográfico desordenado, como justificativa às carências dos serviços de consumo coletivo. Entendemos essa mudança como uma vitória, em direção à construção de uma cidade socialmente mais justa. Há a problematização de questões, antes consideradas naturais, e a devida politização de suas causas e possíveis soluções. O tratamento político dado ao urbano é acompanhado de outra modificação: a assunção dos valores populares no processo de construção de alternativas e propostas aos problemas urbanos. Em outras palavras, trata-se da promoção da participação popular na gestão urbana. No caso do Projeto 6.2, foi proposto que

a atuação deve ser desenvolvida em estreito contato com as populações pobres, levantando-se as reais necessidades e as condições de renda de cada morador [...], controlando e organizando a comunidade para uso dos chafarizes ou lavanderias públicas, e sobretudo, fornecendo orientação e educação sanitária.

O **Projeto 6.3 Construção de interceptores de esgotos sanitários e expansão do sistema de esgotos existentes** trata de uma questão estrutural da cidade: o Córrego Figueirinha. Suas margens, local de cíclicas enchentes e outros problemas, foram, na história da cidade, desconsideradas no jogo do mercado imobiliário. Logo, deixadas de lado, foram ocupadas por aqueles que não poderiam desse jogo participar, como visto no **Capítulo 2**. São diretrizes do projeto: Prioridade à construção de interceptores do Córrego Figueirinha e da margem esquerda do Rio Doce. A melhoria da área significa uma melhoria na qualidade de vida dos seus moradores, que durante longo período, ficaram alijados dos seus direitos em relação à cidade. No **Projeto 6.5 Solução de problemas de drenagem em cursos d'água na área urbana e construção de redes de drenagem pluvial em ruas de Governador Valadares**, a ênfase reaparece em torno do Córrego Figueirinha, sendo reforçada a sua situação crítica pela densa ocupação das margens por habitações de baixa renda.

O **Projeto 6.7 Melhoria do sistema de limpeza urbana** também prioriza as classes de baixa renda, explicando *“nos bairros pobres o lixo é lançado em terrenos vagos próximos às habitações, estando os moradores expostos aos inconvenientes de saneamento ambiental decorrentes desse procedimento”*. O **Projeto 6.8 Abertura de vias públicas** merece ser destacado por indicar uma transformação no tratamento das ocupações informais. A idéia subjacente à proposta não é mais a remoção dos habitantes, mas dar a eles, melhores condições de habitabilidade, quando possível. Há implícita a consideração de que essas ocupações não devem ser tratadas como marginais, mas devem ser inseridas no todo da

cidade, e têm os mesmos direitos. Mais uma vez, encontramos o *direito à cidade* como fundamento de uma das propostas do PROECI.

3.2.1.2 O PROGRAMA ESTADUAL DE CENTROS INTERMEDIÁRIOS E SEUS REBATIMENTOS NO LOCAL

Nesta tese, estamos o considerando a elaboração do Programa Estadual de Centros Intermediários como uma externalidade que chega à realidade local. Assim, é importante perceber em que medida a concepção e propostas do programa estavam conectadas às várias revisões de valores referentes ao urbano que estavam em processo na década de 80.

As principais premissas do PROECI, de um modo ou outro, coincidem com as reivindicações do MNRU e com as revisões do Estado, sendo o próprio programa, um resultado da revisão, em relação ao desenvolvimento urbano, por parte do estado de Minas Gerais. A sua proposta de planejamento participativo, como alternativa ao “planejamento tecnocrata” dos anos 70, alinha-se à idéia da gestão democrática da cidade. O PROECI também coloca a premissa de que o desenvolvimento urbano deve priorizar a distribuição igual de oportunidades a todos os cidadãos, visando uma melhoria da qualidade de vida, seu fim último. Essa última premissa localiza-se na diretriz, mais universal, do direito a ter direitos, e assume, como parte da trajetória histórica do desenvolvimento das cidades brasileiras, os anos de exclusão social e divisão desigual dos direitos urbanos. Não podemos, contudo, concluir, sob o risco de precipitação, que o PROECI entendia o *direito à cidade*, tal como aqui exposto. De qualquer forma, mesmo com a referida mediação, é possível inferir que várias foram as iniciativas originadas do programa que visavam a apropriação do espaço urbano pela população, principalmente a de baixa renda. Apropriação, aqui, significa poder participar das decisões, usufruir dos serviços coletivos, dividir o espaço da festa, e ainda, desfrutar das possibilidades que a cidade apresenta como geradora de riquezas.

Assim, como rebatimentos do PROECI, muitas obras foram realizadas, o que gerou, sem dúvida, uma melhoria considerável, no que diz respeito à infra-estrutura urbana (MURTA, 2007; FJP,1990, p.143). As principais obras estão apresentadas na Tabela 5, a seguir.

Tabela 5: Principais obras de infra-estrutura urbana realizadas no âmbito do PROECI

CANALIZAÇÃO DO ESGOTO NA AVENIDA 22 DE ABRIL (ATUAL TANCREDO NEVES)
PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM EM DIVERSOS BAIRROS;
PAVIMENTAÇÃO DOS ITINERÁRIOS DE TRANSPORTE COLETIVO;(TRANSPORTES COLETIVOS: SANTA RIA, JARDIM DO TREVO E SANTA PAULA E VILA DOS MONTES).
PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM DA AV. JK E BAIRROS ADJACENTES;
PAVIMENTAÇÃO NO MORRO DO CARAPINA (RUAS GALILÉIA, IBITURUNA, NOVA ERA E BECO GROTA)
CONSTRUÇÃO DE CICLOVIAS E IMPLANTAÇÃO DE SINALIZAÇÃO NA ÁREA CENTRAL DA CIDADE. (CHAMADO PROJETO TRATAMENTO DA ÁREA CENTRAL: PAVIMENTAÇÃO, SINALIZAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DA REDE CICLOVIÁRIA NAS PRINCIPAIS RUAS DO CENTRO DA CIDADE)
DRENAGEM DA AV. LISBOA NO BAIRRO GRÃ-DUQUESA;
ESCADAS COMUNITÁRIAS NO MORRO DO QUEROSENE E CARAPINA
LAVANDERIA COMUNITÁRIA NO CARAPINA;
CAIXA D'ÁGUA NO BAIRRO ASTECA;

Fonte: Dados da pesquisa, 2007.

As obras na área central, e ainda nas principais avenidas de acesso à cidade, como a Avenida JK, mudaram significativamente a paisagem urbana, “*trazendo ares de modernidade*”. As intervenções nos bairros periféricos, por sua vez, materializaram uma mudança de paradigma em relação ao urbano. Ainda que não possamos falar em uma prioridade dos investimentos nas áreas periféricas, pois foram vários os investimentos na área central e bairros próximos, é possível dizer que *foram muitos os investimentos nos bairros periféricos*. Acompanhando o levantamento realizado por Costa (1991), no que concerne ao abastecimento de água, regiões da cidade com níveis de atendimento muito baixos em 1980 (ver *Figura 8*), passaram a ter, algumas delas, água tratada em quase 100% de seus domicílios em 1985. No caso dos domicílios servidos por rede de esgoto, mesmo que os níveis de atendimento continuassem, em 1985, bem inferiores aqueles relativos ao abastecimento de água tratada, verifica-se, também que novas regiões passam, a ser servidas por redes de esgoto⁵³. Em relação à pavimentação, até 1980, a rede de ruas pavimentadas mantinha-se restrita às áreas centrais e outras poucas áreas, como mostra a *Figura 10*. Entre 1980 e 1985, algumas áreas que não possuíam qualquer rua ou um número muito reduzido de ruas pavimentadas, passam a possuir percentuais significativos de seus domicílios situados em ruas pavimentadas. É importante lembrar, que no caso da pavimentação, as zonas ocupadas pelos segmentos mais privilegiados não foram excluídas do processo de expansão da rede de ruas pavimentadas.

⁵³ Isso não significa que esses bairros passaram a ser atendidos pela rede de esgoto em 100% dos domicílios – significa que houve uma melhoria desse serviço nesses bairros.

Esse quadro materializa o *novo*, considerando a trajetória de esquecimento desses locais, pela administração pública municipal, que marca a história cidadina. Essas intervenções trouxeram importantes melhorias aos bairros, principalmente no que diz respeito à infraestrutura básica. Entretanto, esse saldo positivo não foi suficiente para reverter o quadro de intensas desigualdades. Mesmo considerando, que algumas intervenções, como a pavimentação das ruas, a intensificação do transporte público e a ampliação do serviço de abastecimento de água, trazem benefícios a longo prazo, no sentido de melhorar as condições de reprodução da vida, elas não foram suficientes para efetivar uma outra lógica no desenvolvimento e gestão urbanos. Como as desigualdades são históricas, e os problemas nos bairros periféricos maiores ainda, a reversão desse quadro exige um esforço contínuo em vários âmbitos do desenvolvimento urbano.

Entendemos que o PROECI buscou intervir em todas as etapas desse processo: investindo na infra-estrutura básica, procurou resolver um problema estrutural das desigualdades em relação às condições de reprodução da vida; em outras palavras, as obras de infra-estrutura básica, acompanhadas da melhoria nos serviços urbanos objetivavam reconstituir o *direito à cidade*, ou seja, reconstituir a essas pessoas a participação no espaço da festa, da riqueza, do poder e da cultura. Os investimentos em ações geradoras de emprego e renda, por sua vez, visavam proporcionar um impulso para que a população de baixa renda, ou ainda, a população sem renda, conseguisse alcançar um patamar tal que conseguisse, por si mesma, manter as condições necessárias para a reprodução da vida. Contudo, a maioria dos projetos que visavam à implementação de programas de geração de emprego e renda⁵⁴ não teve continuidade, apesar da infra-estrutura material ter sido disponibilizada, como a construção dos Centros de Bairro, a Feira Coberta, a Lavanderia Comunitária e as Microunidades de Produção (MURTA, 2007). Infelizmente, seu funcionamento acabou se consolidando como moeda de troca no jogo político. As associações passaram a ser objetos de disputa políticas, sendo sua relação com a administração municipal marcada pelas contradições do clientelismo.

Essa realidade não é exclusividade do contexto valadarense; diferente disso, pode ser considerada com um dos “calcanhares de Aquiles” da interação entre formatos participativos, sociedade e Estado. No caso da época em questão, momento da transição democrática a questão gira em torno de como foi concretizada a relação dos movimentos urbanos com o Estado. No caso de Governador Valadares, a administração municipal havia assumido, desde a campanha – lembrando que era a primeira eleição municipal desde o Golpe de 1964 – a bandeira do “governo participativo”. Sua eleição e seu apoio estavam

⁵⁴ Ver Tabela 4, agrupados como Organização do Terciário Informal.

sustentados, de certa forma, pelos movimentos urbanos, materializados, posteriormente, nas diversas associações de moradores. A importância e o interesse nessa participação foram elucidados no documento “A participação comunitária na Administração Municipal” (PMGV, 1983 *Apud* COSTA, 1991). O documento propunha o estabelecimento de mecanismos que não limitassem a consulta à população ao processo eleitoral, propondo-se a criação de canais permanentes de contato entre as comunidades e o poder executivo. Entendia-se que a participação, ainda que não pudesse excluir qualquer grupo social, priorizaria aqueles segmentos “que foram duramente prejudicados pelo sistema econômico e político vigente” (PMGV, 1983 *Apud* COSTA, 1991).

As intenções estavam colocadas; impunha-se, então, a questão sobre a operacionalização dessa participação. Como incorporá-las ao governo, sem que se perdesse os procedimentos democráticos, sem cair no clientelismo, na troca de favores, etc.? De acordo, com Costa⁵⁵ (1991), a consolidação desse processo não aconteceu da melhor maneira possível, resvalando em projetos e programas que, em sua origem, eram baseados na participação dessas associações nos mecanismos da administração pública. Segundo esse autor, apesar da positividade das experiências participativas locais, principalmente, no que diz respeito à ampliação da igualdade em torno dos direitos e à articulação de interesses sociais em torno de associações autônomas, elas tiveram limitações em relação à criação de um espaço político autônomo. No contexto analisado,

é o próprio Estado que emerge, num primeiro momento, como palco no qual estão representados os diversos interesses sociais. Esses interesses não são levados ao debate público e seus portadores não confrontam-se em uma arena autônoma, para a defesa deles. No arranjo político estudado, é somente o próprio Estado que pondera e confronta. (COSTA, 1991, p. 193).

Voltando, à análise do PROECI e suas implicações em Governador Valadares, conclui-se que, mesmo com limitações, foram muitas suas reverberações locais. Além das já comentadas acima, acreditamos que outras transformações no âmbito dos valores puderam ser sentidas na Governador Valadares dos anos 80. O PROECI fortaleceu – no local - a efervescente discussão sobre as desigualdades sociais, a necessidade da participação popular na gestão urbana, e a inoperância dos modelos de desenvolvimento e planejamento urbano até então vigentes. A discussão estava posta e exposta; o recém construído quadro democrático possibilitava as reivindicações e movimentos populares, inflamados pelo cenário de recessão econômica, tanto externo como local. Concluindo, vários eram os motivos que levavam às revisões por parte da administração pública municipal e das lideranças políticas.

⁵⁵ Costa (1991) apresenta a análise sobre a relação entre as associações comunitárias, a administração municipal e os diversos segmentos políticos locais.

Assim, algumas mudanças se materializaram. O PROECI, como analisado acima, representava a possibilidade de várias intervenções – de fato, necessárias - na cidade, custeadas por convênios, tanto com o governo do estado, mas principalmente, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Assim, era necessário que a administração pública se adequasse para concretizar a realização das obras. Uma das ações, nesse sentido, foi a criação da Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLAN. Em resumo, acompanhando o que acontecia em plano nacional e estadual, configurava-se um cenário de ebulição e revisão de valores sobre o urbano na realidade local. Houve a modernização do aparato da administração pública, com a atualização do cadastro imobiliário, a criação da Secretaria Municipal de Planejamento, seguida, pela criação da Secretaria de Governo e um novo organograma da administração municipal.

No âmbito da institucionalização dos valores, foram realizadas revisões na legislação urbana municipal, a partir da elaboração de outras duas Leis de Uso e Ocupação do Solo e de um novo Código de Obras, que incorporam significativas mudanças, que podem ser relacionadas aos ideais da reforma urbana. Passemos, então, à sua análise, tema do próximo item.

3.2.2 A legislação urbana municipal dos anos 80

Os loteamentos sem as condições mínimas de habitação, e em sua maioria periféricos, marcam a paisagem citadina valadarense. Como mencionado no *Capítulo 2*, pouca foi a intervenção da administração municipal nesse processo, até a década de 80. A conjuntura das primeiras eleições pós-ditadura militar é um ponto de inflexão: vários outros processos de transformação juntam-se a esse. A criação da Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLAN - foi um desses, pois, como já dito, a SEPLAN concentrou “desejos” de mudança, inaugurando novos modos de pensar e tratar o desenvolvimento urbano (MURTA, 2007). A elaboração de uma nova legislação urbanística insere-se nesse âmbito.

Como defendemos aqui, o local não se conforma como uma ilha; diferente disso, é construído nas contínuas trocas com o exterior. A aprovação da Lei Federal de Parcelamento materializou uma dessas trocas. Essa Lei impôs algumas exigências e determinações para a criação e aprovação de novos loteamentos que deveriam ser seguidas em nível municipal. Em resumo, nos parece que apesar de ser uma condição nacional, a revisão da legislação municipal partiu de uma reformulação interna. Um desejo intrínseco de mudanças somou-se à condição nacional, resultando na realidade local, um novo Código de Obras e uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo.

3.2.2.1 O CÓDIGO DE OBRAS DE 1984 – LEI Nº 2.782, DE 31 DE MAIO DE 1984

Teve grande repercussão na imprensa local o desenvolvimento e aprovação da **Lei nº 2.782** referente à criação de um novo Código de Obras. Realmente, havia motivos para os comentários que se seguiram, pois as mudanças propostas na nova lei foram acompanhadas de uma revisão maior que transformou todo o processo de aprovação e regularização das obras civis em Governador Valadares. Acreditamos que essas transformações são oriundas do contexto de revisões que marcaram os anos 80. Destacam-se a eleição direta para prefeito e o ambiente democrático que estabeleceram um quadro de promessas de campanha, a partir de novas abordagens e da possibilidade de cobranças por parte da população. Outro componente foi a existência do PROECI e suas reverberações, como visto anteriormente.

O Código de Obras é a lei que determina as condições mínimas necessárias para cada tipo de construção: residencial, comercial, institucional, industrial, entre outras. O objetivo desta lei é proteger os usuários das edificações, garantindo as condições necessárias de segurança, conforto e salubridade. Assim, são estipuladas as dimensões mínimas para os cômodos, a relação mínima entre a área desses e as aberturas de ventilação e iluminação, de acordo com cada tipologia arquitetônica e seu uso, os materiais que devem ser empregados para prover a segurança. Ainda constam do Código de Obras, disposições sobre os profissionais aptos a projetar e construir as edificações e o processo de aprovação no órgão competente da administração municipal, no caso de Governador Valadares, a recém-criada SEPLAN.

Para o desenvolvimento desta tese, além de notar a conformação de um momento de revisão local, interessa perceber na análise do Código de Obras, a incorporação daquilo que estamos localizando como novos valores: o direito à cidade, a gestão democrática da cidade e a valorização do valor de uso sobre o valor de troca em relação ao solo urbano – tema resolvido, na Constituição Federal de 1988, pela determinação da função social da propriedade. Todos esses, como visto, engrossavam o caldo das reivindicações pela Reforma Urbana.

Entendemos que a existência de normas específicas para a habitação popular representa a institucionalização dos valores citados acima. A determinação de parâmetros diferenciados para as classes de baixa renda reconstituem a essa o *direito à cidade*, na medida que favorecem a legalização da moradia. Resumindo, a flexibilização das exigências para a regularização de suas residências representa a possibilidade da inclusão de pessoas, antes excluídas, à cidade legal. Como parte da flexibilização de exigências, citada acima, estava

a liberação da apresentação projetos arquitetônicos para construções referentes às edificações unifamiliares, com um pavimento e área até 45m² (Art. 9, § 3). As respectivas ampliações também participavam da isenção, desde que observados o uso residencial e a limitação ao pavimento térreo, com área construída até 20m² (Art. 9, § 4). Entre outras dificuldades, o acesso aos projetos arquitetônicos “formais” ainda não é viabilizado às classes de baixa renda, sendo a sua exigência para o licenciamento da construção, um impedimento à regularização.

No mesmo sentido, foram estabelecidas normas diferenciadas, nas quais são menores as exigências construtivas, para as edificações caracterizadas como “casas populares”. “Art. 60 - *Consideram-se casas populares as edificações destinadas a residências isoladas, cuja área seja inferior a 80,00m² (oitenta metros quadrados), com um ou dois pavimentos*”. Entretanto, há um risco na flexibilização das normas para as casas populares: o menor rigor nas especificações pode gerar construções de péssimas qualidades, e ainda, favorecer um perverso mercado de imóveis populares. Nesse, a pouca qualidade das construções seria justificada pela necessidade de garantir um preço acessível às populações de baixa renda. Há, nesses casos, uma desvirtuação do sentido inicial da flexibilização das normas. Ao invés de facilitarem a regularização das moradias populares, são transformadas em incentivo a empreendimentos imobiliários explorarem – de qualquer modo - esse mercado.

De olho nessa ameaça, o Código de Obras regulamentou de modo diferenciado os conjuntos habitacionais. Essa tipologia, normalmente, é realizada por construtoras especializadas, como um empreendimento imobiliário. Nesses casos, o interesse maior, por parte do proponente, não está no valor de uso, mas ao contrário disso, no valor de troca. Em outras palavras, a prioridade é um bom negócio acima de tudo. Nesse sentido, o Código de Obras determinou condições construtivas específicas para essa tipologia, além de definir dimensões mínimas que devem ser seguidas. Claramente, o objetivo dessas medidas era combater a especulação imobiliária. A intenção era prover às classes mais pobres, o direito à moradia legal, sem que isso fosse, obrigatoriamente, traduzido como *condições inadequadas de habitabilidade* - como foi costume no desenvolvimento urbano brasileiro. Havia ainda, o cuidado em relação ao desmembramento, limitado pela determinação de dimensões mínimas para cada lote resultante.

Assim como o Código de Obras trouxe inovações normativas favorecedoras de um justo desenvolvimento sócio-espacial, a nova Lei de Uso de Ocupação do Solo, aprovada em 06 de julho de 1984, trilhou o mesmo caminho, como veremos a seguir.

3.2.2.2 A LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DE 1984 – LEI Nº 2.790, DE 06 DE JULHO DE 1984

A elaboração de uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo enquadra-se no mesmo contexto da redação do novo Código de Obras – várias revisões em relação ao urbano. De fato, ainda mais importante para o ordenamento territorial que o Código de Obras é a Lei de Uso e Ocupação do Solo, pois é essa lei que determina o modo como o solo urbano será utilizado e o potencial construtivo para cada porção da cidade. Como consequência, a Lei de Uso e Ocupação do Solo determina, em grande parte, o valor comercial de cada lote ou cada porção da cidade. A valorização comercial do solo urbano está no cerne da discussão sobre as desigualdades nas cidades brasileiras. Conforme apresentado anteriormente (*Item 3.1.1*), vários autores consideram que a prioridade dada ao valor de troca do solo urbano, substituindo o valor de uso, acompanhada pela mercantilização dos serviços urbanos, acabou por expulsar – ou marginalizar – grande parte da população que não conseguia arcar com esses custos. A inversão na lógica da cidade como local de uso – ou local no qual é materializada a vida – pela sua consideração como possibilidade de enriquecimento, trouxe em seu bojo a naturalização da apropriação desigual do espaço urbano – como se as condições necessárias à reprodução da vida fossem simplesmente mercadorias, só podendo consumi-las, aqueles que pudessem pagar por elas. Os problemas e questões têm origem política, e não mercadológica, pois o ponto primordial seria a “*não mercantillização*” daquilo que é essencial a todos. Como aponta Maricato (2001, p. 155-156) a grande ilegalidade na constituição das cidades brasileiras é resultado, de um lado, de um processo de urbanização/industrialização baseado em baixos salários e, de outro, de uma tradição de especulação fundiária alimentada por investimentos públicos regressivos e concentrados. No Brasil, onde jamais os salários foram regulados pelo preço da moradia, a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução da moradia foram partes integrantes do crescimento urbano. Ainda segundo a autora, cabe citar autores brasileiros e suas teses sobre essas peculiaridades do desenvolvimento brasileiro. Celso Furtado lhe atribui características de defasagem e contemporaneidade; Francisco de Oliveira diz da construção do “desigual combinado”; Florestan Fernandes lembra que se trata de “modernização com atraso”. Percebemos nessas teorias, que elas são marcadas por uma dualidade entre o novo e o velho – o atraso e a modernidade. De fato, a dualidade atraso e modernidade vem se constituindo a marca do desenvolvimento brasileiro, ainda mais realçada, nesse início de século. No que diz respeito ao urbano, é notório que ao lado de situações absolutamente precárias, como apresentado para realidade valadareense, convivem outras típicas do “primeiro mundo”. Defendemos, em relação ao urbano, que não é aceitável que uns possam enriquecer a partir da sua negociação, enquanto outros não conseguem nem ao

menos vivenciar a cidade. Nesse sentido, está a defesa do *direito à cidade*, entendido como definido por Lefebvre (2001). Nosso argumento é que a Lei de Uso e Ocupação do Solo pode ser útil à sua conquista, desde que maneje as suas determinações visando uma melhor distribuição das riquezas, que no caso do solo urbano, corresponde aos usos permitidos – desejáveis ou não – e ao potencial construtivo de cada lugar. A prática brasileira tem sido, infelizmente, localizar os usos indesejáveis como aterros sanitários, aeroportos, plantas industriais, atividades geradoras de ruídos e outras atividades “indesejáveis” em bairros de baixa renda e/ou periferia.

Defendemos que a Lei de Uso e Ocupação pode estabelecer uma ruptura nessa tradição perversa, pois suas determinações podem interromper o velho hábito de impor usos melhores aos locais mais valorizados; usos indesejados, aqueles que não podem reclamar – ou cujas reclamações não ecoam. Veremos, agora, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Governador Valadares – Lei nº 2.790 de 1984 - reagiu a esses pontos. Seus instrumentos principais não apresentam novidades – a Lei propõe a ordenação do solo a partir de mecanismos conhecidos: o zoneamento⁵⁶, a taxa de ocupação⁵⁷ e o coeficiente de aproveitamento⁵⁸. O modo como a distribuição das zonas é realizada não modifica, sobremaneira, os papéis que cada porção da cidade desempenha historicamente. Não há nenhuma ruptura com os valores vigentes, pois as determinações da Lei não possibilitam a reversão da lógica de valorização de uma ou outra região.

Apesar da manutenção do *status quo* na lógica da valorização das áreas, a Lei traz algumas inovações, principalmente, no que se refere à sua adequação à Lei Federal de Parcelamento do Solo, a Lei nº 6766/1979. O objetivo principal dessa última é regulamentar os loteamentos, e principalmente, proteger seus compradores, com ênfase para a população de baixa renda. Essa, sem condições financeiras de escolha, só pode comprar o “mais barato”, independentemente das características que ele apresenta. Quem pode pagar não se interessa por aquilo que não apresenta atrativos mercadológicos. Assim, a Lei Federal nº 6.766/79 define o que são as condições mínimas necessárias, e ainda, os procedimentos

⁵⁶ O zoneamento urbano geralmente estabelece áreas residenciais; comerciais, industriais, de lazer; institucionais e de equipamentos comunitários com a determinação de uso conformes desconformes e tolerados. Delimita locais de utilização específica, tais como feiras, mercados, estacionamentos e outras ocupações permanentes ou transitórias; dispõe sobre as construções e usos permissíveis; ordena a circulação urbana e o tráfego no perímetro urbano e disciplina as atividades coletivas ou individuais que afetam a vida urbana.

⁵⁷ Art. 3 – Define-se como Taxa de Ocupação do Solo – TO – a relação entre a projeção horizontal da área construída e a área do lote.

⁵⁸ Art. 4 – Define-se como coeficiente de aproveitamento - CA – a relação entre o total da área dos pisos edificadas e a área do lote.

para a aprovação dos projetos de loteamento e parcelamento do solo, visando garantir a todos, adequadas condições de habitação.

Visando atender as exigências colocadas em nível federal, principalmente as referentes às dimensões mínimas dos lotes e áreas destinadas aos usos públicos, a Lei municipal incorpora a figura do “reloteamento”. O “reloteamento” permitiria a remodelação dos loteamentos anteriores, quando julgado necessário, às novas regras impostas pela Lei Federal de Parcelamento do Solo. A ênfase é dada às áreas públicas, que têm seus mínimos determinados no texto da Lei municipal, complementando, assim, o estabelecido em norma federal. Outra determinação que vem na esteira da lei federal trata do fracionamento do lote, ou desmembramento. Para sua autorização - dos fracionamentos - a Lei nº 2790 disciplina sobre os lotes mínimos, que não podem ser inferiores a 125,00m², nem possuírem frente menor que 5m², de acordo com a regra federal. Essa medida é importante, pois contribui para a não comercialização de lotes com dimensões insuficientes a qualquer tipo de construção que tenha as condições adequadas de salubridade e conforto.

Apesar de representar uma tentativa de modernização no tratamento urbano local, ao mesmo tempo em que buscava atender aos requisitos colocados pela Lei Federal de Parcelamento do Solo, essa Lei foi logo substituída por outra Lei de Uso e Ocupação, aprovada em 1988. Passemos a ela.

3.2.2.3 LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DE 1988 – LEI Nº 3.158, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1988

Apenas quatro anos após a aprovação da Lei 2.790 de 1984, ela foi substituída pela Lei 3.158, aprovada em 20 de dezembro de 1988. De acordo com Murta (2007), a elaboração em 1988 de uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo foi motivada pela necessidade da adequação da legislação vigente, após um período de muitas transformações, no qual a *“cara da cidade foi modificada”* (MURTA, 2007).

Como a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1984, a Lei de 1988 mantém a idéia de ordenar o uso do solo urbano a partir do zoneamento, ou seja, a partir da determinação de zonas específicas – às quais correspondem porções específicas do solo urbano - cada uma delas com uso e potencial construtivos próprios. Interessa nesta tese, como já exposto, verificar como – e se – a legislação urbana municipal incorpora novos valores. Começemos pela modificação no zoneamento anterior e a criação das Zonas Residenciais Especiais, definidas como aquelas destinadas a projetos públicos de urbanização e habitação sociais. As seguintes áreas foram determinadas como Zonas Residenciais Especiais: *“Córrego do*

Figueirinha, Morro do Carapina, Morro do Querosene e Conjunto Sotero Inácio Ramos (SIR), as quais deverão ter seus perímetros definidos pelo Poder Executivo (Art.5, §2)”.

A inovação aparece na criação de instrumentos que possibilitam a inclusão de áreas, antes marginalizadas. A Lei avança nessa direção, ao definir que as Zonas Residenciais Especiais terão regras diferenciadas, mais adequadas à sua regularização e à implementação dos *“projetos públicos de urbanização e habitação sociais, cujos modelos de parcelamento e assentamento serão definidos de acordo com as especificações de cada caso (Art 5º, §1º)”*. Outro avanço é o reconhecimento que as características dessas áreas não são consequência natural do processo de desenvolvimento urbano, mas resultado de conflitos, inclusive políticos, de interesses diversos. Retomamos, mais uma vez, o debate sobre a importância da inclusão de áreas, antes excluídas, à cidade legal. Está em jogo a possibilidade dos moradores dessas áreas participarem ou não da cidade; em sentido amplo, participar da cidade, significa vivenciá-la, em seus vários aspectos.

A política de inclusão urbanística está relacionada diretamente à ampliação do acesso ao mercado legal e à recuperação da auto-estima, o fortalecimento das relações de identidade, promotoras potencial do associativismo, que por sua vez animam o poder político reivindicatório dessas populações. Seguindo Carlos (2004, p.147-148) a luta pela moradia não é a luta por um “teto mais serviços”, mas a luta pela vida contra as formas de apropriação privada. Ainda nessa direção, a idéia do “habitar a cidade” ganha sentido ao recolocar a necessidade de entender o habitar enquanto casa/vizinhança/rua/bairro pela instauração plena do uso. O habitar significa a apropriação dos lugares de realização da vida. Ficam, dessa análise, as questões: como pensar em apropriação se nem ao menos a garantia da permanência é dada? Além da insegurança advinda da precariedade em relação à posse, da casa ou do terreno, há outros alertas constantes: o risco de desabamentos oriundos da fragilidade das construções, a ameaça de enchentes, fato marcante na realidade valadareense, as doenças trazidas pela inexistência/insuficiência do saneamento, e ainda, a violência.

A apropriação da cidade está relacionada, ainda, à participação. Como dito, a configuração espacial é resultado de um processo de conflitos e decisões, sempre determinadas a partir de um jogo político de disputas e poder (RAFFESTIN, 1993). A exclusão de determinadas classes da cidade é, mais uma vez, acompanhando Lefebvre (2001), o veto à sua participação nesse processo político de conformação da própria cidade. Assim, a luta pelo *direito à cidade* é a luta pela possibilidade de participação no processo decisório sobre as coisas da cidade. Estão aí dois pontos que estamos, nesta tese, considerando como novos valores – o *direito à cidade* e a *gestão democrática da cidade*.

Podemos dizer que a Lei de Uso e Ocupação do Solo atende a esses valores, ao estabelecer a criação da Comissão Municipal de Desenvolvimento Urbano, proposta com os seguintes objetivos:

Art. 57 – O Poder Executivo nomeará a Comissão Municipal de Desenvolvimento Urbano com a finalidade de:

I – propor medidas para o aprimoramento da legislação urbanística municipal e de suas aplicações;

II – opinar sobre casos omissos nesta lei;

III – propor diretrizes para a regularização de parcelamentos ou edificações não aprovados até a data de publicação desta lei;

IV – propor diretrizes para parcelamento e ocupação do solo em loteamentos fechados ou em condomínio, observando o zoneamento urbano.

O novo aqui é a constituição de um *órgão híbrido* para a solução de problemas urbanos. A Comissão é assim vista, pois é composta por representantes da sociedade civil e da administração municipal⁵⁹. Entende-se como *órgãos híbridos* aqueles que envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil (PEREIRA, 2000). Podem ser entendidos como novos espaços de negociação e inter-relação, criados em torno dos atores sociais e do Estado. Nesses espaços, esses atores são obrigados a debater e ajustar suas estratégias; ou seja, a ação a partir das instituições é substituída pela ação coletiva e negociada. Temos assim, mesmo que embrionariamente, a assunção da gestão democrática da cidade, pois são atores sociais, em conjunto com o Estado, que assumem a responsabilidade por decisões no ordenamento e desenvolvimento urbanos. Vários autores (AVRITZER; DAGNINO; PEREIRA; TATAGIBA), com os quais concordamos, defendem que ação responsável e a atuação compartilhada nos projetos urbanos ampliados poderão legitimar os novos espaços locais participativos e garantir o direito à acessibilidade aos bens coletivos urbanos e ao desenvolvimento social dos bairros. Contudo, algumas ponderações são necessárias, principalmente, após as constatações realizadas pelas análises de várias experiências concretas. Os resultados dessas análises mostram que é hora de assumirmos uma postura mais reflexiva, e problematizada, em relação às positivities da participação. Acreditamos que a problematização da participação é necessária, pois evidencia a insuficiência da constituição de espaços democráticos, na solução dos problemas urbanos e alerta para a heterogeneidade da sociedade civil, que não é virtuosa em si mesma; ao contrário disso, é composta pelos mais diversos atores, com interesses e objetivos também diversos.

Nesse sentido, algumas condições são indispensáveis – apesar de não serem garantia – para que os *órgãos híbridos* resultem em espaços democráticos, assim como suas

⁵⁹ A Comissão será constituída por 10 membros, com mandatos não renováveis. O funcionamento da Comissão será regido por regimento interno, aprovado pelo Poder Executivo.

deliberações. Teixeira (2000) alerta que um dos principais pontos de legitimidade dos órgãos híbridos, é sua conexão permanente com aqueles que são ali representados. Aparece aí, como primordial, a questão dos assentos – quem poderá estar representado. No caso da citada Comissão, os membros estavam divididos entre: um representante de entidade de pesquisa técnico-científica; um representante de entidade conservacionista; um representante de entidade representativa dos profissionais de engenharia e arquitetura; um representante de entidade ou profissional de medicina ou veterinária; um representante de entidade sindical de trabalhadores; um representante de entidade sindical patronal; um representante de associações comunitárias e três técnicos da Prefeitura Municipal de Governador Valadares. Analisando os assentos, percebe-se a ênfase dada aos técnicos, representados por quatro assentos, seguido pelos representantes da prefeitura, um da entidade sindical dos trabalhadores, um das associações comunitárias e um da entidade patronal. É possível atribuir isso ao fato do saber técnico, mesmo multidisciplinar, ser visto como mais capaz para contribuir para o desenvolvimento da cidade. De outro lado, mesmo em uma época na qual o saber popular estava sobrevalorizado, a participação dos setores populares estava restrita a dois assentos – um para as associações comunitárias e outro para uma entidade sindical. A questão da paridade entre os membros é outro ponto importante na constituição de um espaço mais democrático, embora não seja, como os outros pontos, certeza dessa conquista. No caso aqui analisado, é fato curioso que a não paridade aconteça ao inverso: a sociedade civil tem um número maior de assentos que a administração municipal. A Comissão proposta assumia as responsabilidades, tanto prepositivas, em relação a novas diretrizes⁶⁰, visando a adequação das existentes, como deliberativas, já que teria a autoridade para “opinar sobre casos omissos da Lei”.

Mesmo com falhas, entendemos a criação da Comissão Municipal de Desenvolvimento Urbano como um avanço, pois inaugurou a garantia em vias legais da participação da sociedade na gestão urbana, antecipando, assim, uma das principais inovações da Constituição Federal de 1988, em relação à política urbana. Vale ainda comentar que, os espaços híbridos foram frutos abundantes da nova Carta Magna, por sua própria determinação, que atrelou, em alguns casos, o repasse de verbas à existência desses espaços.

Outra novidade, para os debates desta tese, é a determinação da Zona de Preservação destinada à preservação do patrimônio cultural e ambiental. Consideramos a preservação do patrimônio cultural como um novo valor, parte do que estamos considerando como *direito*

⁶⁰ Apesar de não aprovar a legislação, poderia decidir sobre diretrizes e medidas para o aprimoramento da legislação urbanística e suas aplicações.

à cidade. Mesmo sabendo que a apropriação desse patrimônio cultural não é imediata, nem jamais será realizada por toda população⁶¹, há uma mudança na lógica que enxergava o solo urbano apenas como potencial construtivo. Apesar dos vários desvios e falhas, há, a partir da criação das zonas de preservação, uma recolocação dos valores de troca e uso em relação ao solo urbano - seja, à medida que os potenciais construtivos e usos passam a estar subordinados ao valor cultural de determinada área, há a subordinação do valor de troca ao valor de uso da cidade. Explicando melhor, a possibilidade de uso [da cidade] por todos os cidadãos é priorizada em relação a possibilidade de alguns poucos terem suas riquezas aumentadas pela sua comercialização. Nesse sentido, entendemos as medidas preservacionistas como parte da efetivação do *direito à cidade*.

Vimos que várias foram as medidas que podem, no sentido desta tese, ser consideradas como inovação. Percebe-se também que elas não aconteceram no contexto valadarense como uma exceção à realidade nacional. Infelizmente, nem todas as determinações das normas foram atendidas, sendo o resultado de sua existência menos efetivo do que o esperado. Vários problemas urbanos continuaram, merecendo posterior atenção, e ainda, outras medidas no sentido de efetivar a construção de cidades mais justas e democráticas. Em nível local, houve uma outra série de revisões, dessa vez impulsionadas, além da necessidade, pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Mais uma vez, acredita-se, evidencia-se a íntima relação entre os acontecimentos locais e os acontecimentos em outra escala, demonstrando que o local não está isolado, mas faz parte de uma rede transescalar.

3.3. TRANSITANDO NA TRANSIÇÃO: GOVERNADOR VALADARES E O “MUNDO” DOS ANOS 80

Vários são os pontos de concordância entre o “mundo” dos anos 80 e o que se passava localmente, em Governador Valadares, em relação ao planejamento urbano. Não entendemos isso como um estranhamento; ao contrário, pois como defendemos aqui, o local não se conforma como uma ilha, isolada do “resto do mundo”. Diferente disso, e cada

⁶¹ A própria construção do patrimônio cultural, em todos os níveis – municipal, estadual ou federal – não é um processo natural, como supõem alguns. Diferente disso, é um *constructo*, uma construção político-social, e nos dias de hoje, econômica. Assim, o patrimônio cultural não representa imediatamente aquilo que as populações das cidades reconhecem como *seu* patrimônio, seus representantes da memória e do passado.

vez mais, constitui-se como sistema com suas ramificações distendidas a outros pólos, que por sua vez, constituem o global. Nosso argumento defende que é possível e, além disso, desejável, que o centro seja bem definido, não necessariamente do ponto de vista físico, mas cultural e simbolicamente.

Algumas dessas concordâncias foram tratadas aqui, como valiosos exemplos, já que é impossível esgotá-las. Essas tramas são inúmeras e capilares: suas influências acontecem no cotidiano e vagarosamente. Dos inúmeros efeitos que vão acontecendo distraidamente no cotidiano, só são perceptíveis as notáveis realizações, que nada mais são do que um resumo das transformações quase invisíveis do dia-a-dia.

A implementação dos projetos do PROECI foi acompanhada de várias transformações que, por sua vez, reverberaram em outras mudanças, tanto no que diz respeito às condições de reprodução da vida, como no plano normativo, a partir da revisão da legislação urbana municipal e do próprio funcionamento da administração municipal, em relação ao desenvolvimento urbano. O próprio PROECI, como visto, foi resultado de outras revisões – conceituais e normativas – que aconteceram no espaço de disputa entre Estado e sociedade civil. Esse importante espaço de disputa, por sua vez, só teve sua consolidação possível pelo contexto de democratização pelo qual passava o país naquele momento. Todas essas conjunções colaboraram para que algumas inovações em direção à efetivação do *direito à cidade* acontecessem localmente.

Tanto essas, como a ebulição no âmbito nacional, colaboraram para as significativas mudanças materializadas na década seguinte, das quais o exemplo mais fortuito é a Constituição Federal de 1988. Essas serão abordadas no capítulo seguinte, que analisa a consolidação das inúmeras transformações – reivindicações, revisões de valores e normas – sobre o urbano que marcaram a década de 80.

CAPÍTULO 4: CONSOLIDANDO A TRANSIÇÃO: A DÉCADA DE 90

4.1. CONSOLIDANDO A TRANSIÇÃO: O “MUNDO” DOS ANOS 90

4.1.1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A trajetória, desde os primeiros movimentos entorno da Reforma Urbana até a aprovação do texto constitucional, foi, como visto, lenta e não linear. Muita coisa ficou de fora, enquanto outras reivindicações foram modificadas e diminuídas no texto da Lei (ver Anexo 2). Mesmo assim, também como já explicado, compreendemos que as colocações constitucionais conformam uma nova abordagem urbana. Nesta, pontos importantes capazes de alterar a herança que coloca a apropriação da cidade como produto e espelho da lógica das mercadorias foram institucionalizados. Resumimos esses em torno daquilo que nesta tese, se está nomeando como novos valores – o direito à cidade, a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade.

O direito à cidade relaciona-se diretamente à construção da cidadania. Valendo-nos da construção lefebvriana do *direito à cidade*, tem-se que esse significa a retomada da condição de cidadania a partir do espaço, ou seja, forjada espacialmente através de práticas sócio-espaciais politizadas e cotidianas. Para que isso seja possível, contudo, faz-se necessário que haja primeiramente a retomada da vivência do espaço – da cidade – por todos, e não apenas de alguns poucos. Como explica o autor (LEFEBVRE, 2008, p.32),

Excluir do urbano, grupos, classes, indivíduos, implica também excluí-los da civilização, até mesmo da sociedade. O direito à cidade legitima a recusa de se deixar afastar da realidade urbana por uma organização discriminatória, segregadora.

Resumindo, essas práticas sócio-espaciais politizadas, materializadas pela citada recusa de uma “expulsão” dos centros concentradores das decisões e riquezas, conformariam uma outra *práxis* urbana capaz de subordinar a lógica do capitalismo na regência da cidade, transformando-a efetivamente em um lugar do uso, da vida e de todos.

A função social da propriedade, ao condicionar a propriedade ao coletivo, tenta minorar os efeitos perversos da desigualdade urbana, pelo menos em relação à propriedade. A idéia é, ao mesmo tempo, preservar a propriedade privada e subordiná-la aos interesses coletivos. Nesse sentido, há a tentativa de reforçar o *valor de uso*, mais importante para o coletivo urbano, e limitar o *valor de troca*, ou a especulação em torno desse. O objetivo é que a

cidade retome sua função inicial de uso coletivo, que deve se sobrepor ao seu entendimento como “empreendimento imobiliário”, sobre o qual apenas uma minoria tenha acesso. Outros valores estão em jogo, como a memória urbana, a qualidade de vida, os aspectos simbólicos de identidade, a preservação ambiental e o patrimônio cultural.

A gestão democrática é o outro ponto do triângulo, pois assume a participação popular como fundamental, rompendo com a antiga pretensão de que o saber técnico era suficiente e totalizador. A importância da participação popular vem do reconhecimento de que o “planejamento de gabinete” distante da realidade, daquilo que acontecia no rés-do-chão, foi insuficiente, pois conceder às questões urbanas um caráter apenas técnico é retirar delas seu contingente maior de dificuldades: os conflitos diários, sua dimensão política e a luta entre interesses antagônicos. Assumindo, na esteira de RAFFESTIN (1993) que a cidade é continuamente feita e refeita de acordo com aqueles que conseguem influenciar as decisões; considerando, ainda, a heterogeneidade da sociedade civil e dos interesses dos seus componentes, temos que apenas os interesses dos que conseguem participar do processo decisório são atendidos. Cabe lembrar que muitas vezes esses interesses são exatamente o oposto dos interesses daqueles excluídos das decisões. Retomando a questão da cidadania e o direito à cidade, coloca-se, ainda, que a cidadania só se completa quando a realização do cotidiano se faz de modo politizado e não alienado.

Nos próximos itens, analisamos como cada um desses novos valores foram institucionalizados no texto constitucional. Passemos a eles.

4.1.1.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O DIREITO À CIDADE

O ideário da Reforma Urbana, assumido – mesmo com limites – pela Constituição Federal de 1988, enfatiza uma vida urbana com “urbanidade” capaz de contemplar, prioritariamente, as necessidades coletivas na elaboração das políticas públicas. Tal como proposto por Lefebvre (2001, p.135), o *direito à cidade*

(...) se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade.

Monte-Mor (2002) explica essa idéia lefebvriana. O que é *direito à cidade*? De uma certa maneira, é a negação da habitação em si mesma – ou seja, dela resumida à casa. Essa, por sua vez, entendida como um casulo, um mundo fechado em si mesmo, como analisa Sennett (1998) em relação, principalmente, ao contexto dos EUA, mas não restrito a ele. A idéia lefebvriana mostra que isso acontece a partir de uma estratégia da burguesia para colocar as outras classes não dominantes para fora do espaço do poder, para fora do

espaço do excedente coletivo e para fora do espaço da festa cultural. O questionamento de Lefebvre gira em torno da alienação da vida cotidiana, quando ele percebe que existe um processo de exclusão de poder, da cultura e da festa, da riqueza coletiva, do espaço público e da monumentalidade⁶².

Isso posto, defendemos que a Constituição Federal de 1988 assume as propostas de Reforma Urbana que defendem o *direito à cidade*, à medida que propõe a volta as ruas, a volta à cidade, entendendo essa como palco do poder, da festa, da cultura e da riqueza coletiva. A retomada desses espaços por todos significa a possibilidade da construção de outra *práxis* urbana. Como argumenta o mesmo Lefebvre, por essa via, da política ou melhor da politização do cotidiano, é possível oferecer resistência à alienação.

Associamos esse princípio - princípio no sentido de ser um norte, um direcionador – à defesa que o texto constitucional faz da cidadania, sempre relacionada ao bem e interesse coletivos. O Título II: “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” evidencia a prevalência do interesse social,

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

Nesse mesmo sentido, o texto constitucional lista como seus princípios fundamentais:

I. A soberania; II. A cidadania; III. A dignidade da pessoa humana; IV. Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V. o pluralismo político. Os direitos sociais, por sua vez, estão elencados no Art 6º que diz,

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Cabe aqui uma crítica, pois o direito à moradia, apesar de implícito nos seus princípios fundamentais, não foi explicitado como um direito específico. Essa falta foi reparada posteriormente, através de emenda constitucional nº26/2000, que fez sua inclusão na Carta Magna. Embora a Constituição Federal de 1988 não tenha garantido o direito à moradia, uma conquista social inegável foi alcançada com a instituição do usucapião especial urbano. O texto constitucional, no Art. 183, parte do capítulo “Da Política Urbana”, determina que

⁶² É muito esclarecedora a identificação / relação que Monte-Mor (2002) faz entre esse trabalho de Lefebvre e a obra de Jane Jacobs – Morte e vida nas grandes cidades americanas. Diz o autor: “Jane Jacobs, de uma vertente liberal, completamente diferente de Lefebvre, diz mais ou menos a mesma coisa, na mesma época: a importância da vida cotidiana e como as cidades estão morrendo, na medida em que se tenta impor especializações, externalidades a ela, negando a prática cotidiana”.

aquele que ocupar uma área de 250m² durante mais de cinco anos – sem contestação e para a sua moradia ou de sua família – terá direito de posse, desde que não seja proprietário de outra área urbana ou rural. Essa possibilidade da obtenção da regularização da propriedade abre, para a população de baixa renda, a perspectiva de uma maior igualdade na apropriação do espaço urbano.

De modo geral, no capítulo destinado ao tratamento “Da Política Urbana”, formado pelos Artigos 182 e 183, o constituinte tem a intenção de por fim às desigualdades criadas pela política de urbanização brasileira adotada até então, na qual os interesses patrimoniais estavam superprotegidos, em especial pelo Código Civil de 1916 (hoje revogado pelo Código Civil de 2003). Enquanto o Art. 183, como visto, abre a possibilidade do usucapião, o Art. 182, ao estabelecer a função social da propriedade, lança a base para uma outra lógica referente à propriedade. Essa outra lógica condiciona o direito de propriedade ao interesse coletivo, representado pela função social da propriedade. Como será comentado a seguir, a função social da propriedade retoma para a cidade a prioridade do seu valor de uso; em outras palavras, reforça sua condição de bem coletivo, de um espaço vivenciado e (re)construído cotidianamente por todos.

Retomando a reflexão já anunciada no *Capítulo 1*, sendo o espaço o meio através do qual as relações são materializadas, a exclusão desses, leva à exclusão da realização do cotidiano de modo ampliado e reflexivo. A retomada desses espaços por todos significa a possibilidade da construção de uma outra *práxis urbana*. Está em jogo assim, a construção de um *outro* cotidiano, não dirigido, que nasce de um espaço vivenciado, de uma *práxis*, cuja idéia central é a prática teorizada e reflexiva, não alienada.

4.1.1.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Um novo paradigma foi constituído, quando o texto constitucional⁶³ subordinou o reconhecimento do direito individual de propriedade imobiliária urbana ao cumprimento de sua função sócio-ambiental. Assim, o cumprimento da função social passa a ser condição *sine qua non* para o reconhecimento do direito de propriedade⁶⁴; o resultado, na outra ponta, é que a propriedade não possui caráter absoluto e intangível.

No plano jurídico, a questão da função social da propriedade é analisada por diversos autores que realçam a sua importância de representar uma reação contra a concepção individualista do direito de propriedade privada e corresponder às concepções ideológicas que vêem na propriedade não apenas um direito individual, mas também uma função – a de servir de instrumento para a consecução do bem comum (PIETRO, 2006; FERNANDES, 1998). Enquanto o princípio da função social da propriedade privada impõe um dever ao proprietário (e, de certo modo, exige a atuação do poder público para garantir o cumprimento do princípio), o princípio da função social da cidade impõe um dever ao poder público e cria, para os cidadãos, direito de natureza coletiva, no sentido de exigir a observância da norma constitucional (PIETRO, 2006).

No que diz respeito à construção de cidades mais justas e democráticas, ou como coloca Souza (2002) ao desenvolvimento sócio-espacial, percebe-se que a função social da propriedade capacita, como norma que é, decisões do poder público municipal, que por sua vez podem transformar a realidade urbana. Dessa forma, ficam respaldadas decisões como a desapropriação, a limitação do potencial construtivo, ou até a impossibilidade de construir em

⁶³ O processo para regulamentação da questão na Constituinte foi conflituoso, como resume Bassul (2005). Foram várias as iniciativas de regulamentação da questão em um processo contínuo de ação-reação, ou seja, a cada proposta mais progressista, aparecia outra mais conservadora. De acordo o autor, o setor imobiliário garantiu presença expressiva na Subcomissão responsável pela incorporação das emendas. Nesse mesmo sentido, Saule Junior (1997, p. 31-33) analisa o processo, enfatizando dois projetos distintos relativos à questão urbana: aquele expresso nas proposições da emenda e aquele proposto pelo bloco parlamentar conservador, que visava evitar a instituição de normas auto-aplicáveis que capacitassem o poder público a implementar uma política geradora de obrigações, sanções e limitações para os agentes privados, neste caso, do setor imobiliário. O resultado desse embate, após várias negociações, idas e vindas, é o texto finalmente aprovado.

⁶⁴ A Constituição Brasileira de 1934 já ensaiava os primeiros passos rumo à função social da propriedade; daí fazer insistir em seu texto (Art. 113, inciso 17): “*É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma em que a lei determinar*”. Reconhecido o retrocesso havido na Constituição Federal de 1937, que nada menciona alusivo ao tema, a Constituição Federal de 1946 (Art. 147) prescrever que o “*uso da propriedade é assegurado como condicionado ao bem-estar social*”. A Constituição Federal de 1967 destacou o tema da “*função social da propriedade*”, mantida inclusive na Emenda Constitucional de 1969, permanecendo o direito de propriedade sob os dois aspectos (social e individual).

determinado local, desde que justificadas pelo interesse coletivo. Há uma mudança de concepção na lógica que rege a cidade – a partir da função social da propriedade, ela passa a ser compreendida com a prioridade do valor de uso, desde que coletivo. Há, então, o resgate da *cidade para todos*.

A função social da propriedade foi reconhecida expressamente pela Constituição de 1988, nos Art. 5º, XXIII, Art. 170, II, III VI. O Art. 186 trata da função social da propriedade rural, especificamente, enquanto o Art. 225 versa sobre o direito *“ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*. Como já mencionado, o Art. 182, referente à política urbana, baseia-se na função social da propriedade e estabelece expressamente: *“§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”* (BRASIL, 1988).

Como já anunciado na *Introdução*, um ponto polêmico, ainda hoje dissenso entre os autores, versa sobre a vinculação da função social ao Plano Diretor. Entre os argumentos a favor, destaca-se aquele que sustenta que sendo o território brasileiro tão amplo, uma condição de implementação colocada em norma federal seria inoperante, pois sendo generalizada não contemplaria as especificidades de cada município. Do outro lado, além da consideração teórica que associa a exigência do Plano Diretor para o exercício da função social ao tecnocratismo, era exposta a tese de que o nível municipal é o mais implicado em pressões locais, principalmente as vindas do setor imobiliário. Nesse sentido, as decisões satisfatórias ao atendimento da função social da propriedade, mas desfavoráveis aos interesses do mercado imobiliário, poderiam ser evitadas através das referidas pressões (MARICATO, 2001).

Na prática, como bem resumido por Fernandes (2002, p. 37) não foi simples, do ponto de vista jurídico, o período entre 1988, após a promulgação da Constituição Federal, e 2001, ano da aprovação do Estatuto da Cidade. Esse último, como lei federal, serviu para regulamentar as colocações da Constituição, e logo, acabar com os argumentos da não aplicabilidade das suas determinações.

4.1.1.3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Como visto, a Constituição Federal de 1988 é um marco para a questão urbana, na medida em que traz inovações significativas, entre as quais, a gestão democrática da cidade. Como nos explicam Avritzer e Pereira (2002), a Constituição Federal de 1988 abriu espaço, através de legislação específica, para a efetivação da participação da população, através dos chamados “órgãos híbridos” e de práticas como o Orçamento Participativo. Em seu Artigo 14, incisos I, II e III, sobre os Direitos Políticos, a Carta Constitucional assegura que a *“soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito, referendo [e] iniciativa popular”*.

No Artigo 27, Parágrafo 4º, a respeito dos Estados Federados, fica estabelecido que a *“lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual”*. No Artigo 29, Incisos XII e XIII, sobre os Municípios, ela dispõe que o

Município reger-se-á por lei orgânica [...] atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo estado e os seguintes preceitos: [...] cooperação das associações representativas no planejamento municipal [e] iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; [...].

No Artigo 61, acerca das Leis, a Carta assegura a *“iniciativa das leis complementares e ordinárias a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos (...)”*. No parágrafo 2º do mesmo artigo, ainda fica estabelecido que a

iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Sobre a gestão das políticas públicas, o Artigo 194, Parágrafo Único, Inciso VII, a respeito da Seguridade Social, assegura o *“caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”*. No Artigo 204, Inciso II, sobre Assistência Social, prescreve a *“participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”*. Finalmente, no Artigo 227, Parágrafo 1º, sobre a Família, da Criança e do Adolescente e do Idoso, dispõe que o *“Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais (...)”*.

Concordamos com os autores citados acima, sobre a ampliação da democracia, ou pelo menos, das possibilidades da sua implementação. É necessário aqui fazer uma ressalva. A

implementação de uma nova institucionalidade, no sentido aqui comentado, significa sim, como coloca Avritzer, a ampliação da democracia. Entretanto, isso difere um pouco da materialização de práticas democráticas no espaço e a constituição de cidades também mais justas e democráticas. Como defendido, o espaço é fruto e ao mesmo tempo produtor das relações sociais, em suas diversas facetas e implicações. As práticas de democracia política, recém implantadas no Brasil, ainda não foram suficientes para modificar nossas características de uma sociedade extremamente excludente e desigual. Ainda na opinião dos citados autores, essas mudanças significam a renovação dos dispositivos institucionais, administrativos e de gestão urbana, sobretudo a nível local, com três características principais: a territorialização, ou seja, a centralidade do poder local, a deliberação pública e as parcerias urbanas.

A valorização da instância local é positiva na medida em que essa está mais aberta tanto à possibilidade de envolvimento da comunidade, como ao conhecimento das condições do cotidiano e da realidade. Porém, mediando o otimismo, para que ele não se transforme em ilusão, é importante retomarmos o alerta de Maricato (2001). A autora pondera, como já visto, sobre as maiores pressões as quais está submetido o Poder Municipal e o risco em se deixar tudo em suas mãos. A situação de risco diminui à medida que se torna efetiva a participação da comunidade, e o funcionamento dos órgãos colegiados e outros novos canais de decisórios.

A prática da gestão democrática é suportada teoricamente por autores como Habermas, Cohen e Arato, entre outros. Como visto no *Capítulo 1*, Avritzer (1994, p. 40) aponta o marco teórico, desenvolvido por Cohen e Arato (1992), a partir da teoria habermasiana, da sociedade civil como capaz de apontar uma terceira arena a ser fortalecida - a arena da interação social. O seu fortalecimento, segundo o autor, implicaria na estruturação de um terceiro pólo em sociedades que, até, o momento, ou se estruturam em torno do Estado, ou em torno do mercado. Esse terceiro pólo, constituído pela sociedade civil, participaria das arenas de negociação através, justamente, dos órgãos híbridos, como são os fóruns, os conselhos, ou de programas como o Orçamento Participativo⁶⁵. Nesse sentido, ainda de acordo com os citados autores estaríamos em um caminho certo, à medida que a Constituição Federal de 1988 garante e reforça a instituição desses espaços. Resta saber

⁶⁵ Confira algumas análises sobre a prática do Orçamento Participativo em SANTOS, B. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002; AZEVEDO, S. e FERNANDES, R. (orgs.). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005; AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

como a interação da sociedade, Estado e mercado, e seus conflitos, está se conformando na prática.

4.2 CONSOLIDANDO A TRANSIÇÃO: A DÉCADA DE 90 EM GOVERNADOR VALADARES

4.2.1. A LEGISLAÇÃO URBANA MUNICIPAL NOS ANOS 90

4.2.1.1 O PLANO DIRETOR DE GOVERNADOR VALADARES APROVADO EM 1993

Cumprindo a determinação constitucional, que torna obrigatório o plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, a Lei Complementar nº 03, de 02 de junho de 1993, institui o Plano Diretor de Governador Valadares. Esse é organizado em sete capítulos, assim distribuídos: Disposições preliminares, Da Política de Desenvolvimento e Expansão Urbana, Das Diretrizes para o Desenvolvimento Físico-Urbânico das Zonas Urbanas do Município, Das Diretrizes para a Proteção Ambiental, Das Diretrizes para o Desenvolvimento Social do Município, Das Diretrizes para o Desenvolvimento Econômico do Município e finalmente, as Disposições Finais.

O primeiro, das Disposições preliminares, apresenta os princípios que perpassam todo o conteúdo do Plano Diretor. Destacamos, quatro pontos especialmente importantes para esta tese. Estão explicitados no Art. 3º, como segue:

(...) IV. o ordenamento dos processos de adensamento e expansão urbano, de forma a maximizar a utilização da infra-estrutura e equipamentos urbanos já implantados e orientar a adequada distribuição dos investimentos públicos;

V. a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda;

VI. a definição dos indicadores da função social da propriedade urbana, apontando meios e áreas para intervenção, com vistas à justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes das obras de infra-estrutura e serviços urbanos e a recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária resultantes da ação do Poder Público;

VII. a garantia da participação popular no processo de desenvolvimento urbano.

Estão aí colocados os três princípios básicos da Reforma Urbana - 1. o *direito à cidade*; 2. a *função social da propriedade*; 3. a *gestão democrática da cidade*. A participação popular é expressamente colocada, como um dos objetivos do plano, assim como a definição da função social da propriedade.

Importante notar o reconhecimento da valorização imobiliária decorrente de ações do Estado. Esse é um dos assuntos-chave para toda a proposta de Reforma Urbana, pois é

justamente o hábito de lucrar privadamente com os investimentos realizados na cidade, pelo Estado, que a transforma em mercadoria, desvirtuando o seu sentido primeiro de uso coletivo. A prioridade dada ao uso das áreas com infra-estrutura consolidada, com a ocupação de seus vazios, indica o reconhecimento dessa lógica perversa e um primeiro passo para sua ruptura. Os objetivos do Plano Diretor indicam a assunção da concepção constitucional de uma política urbana, baseada em outros valores, que caracteriza uma concepção universalista, redistributiva e democrática no que diz respeito à renda, riqueza e à gestão pública.

Essas inovações, colocadas como fundamentos, sustentam o detalhamento do Plano Diretor nas outras seções. O segundo capítulo, ao tratar da política de desenvolvimento e expansão urbana, volta à questão da gestão democrática e da participação popular ao introduzir o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano como *“órgão colegiado de natureza consultiva, deliberativa e de apoio à fiscalização, que deverá se pronunciar sobre os diferentes aspectos de implementação das diretrizes contidas no Plano Diretor e sua legislação complementar”*. A existência do conselho significa a construção de um canal de participação popular. Um espaço participativo, por sua vez, significa a possibilidade do compartilhamento das decisões referentes à cidade. Essas representam uma conquista do *direito à cidade* que supõe uma nova *práxis* urbana, democrática e politizada. Apesar de um sinal positivo, há que se levar em conta que a criação em lei de um conselho não garante sua existência efetiva e, caso isso aconteça, que esse seja de fato um espaço público no sentido habermasiano. Um dos pontos principais, nesse sentido, é a composição do conselho. A legitimidade dos conselhos está diretamente relacionada à sua capacidade de representar a sociedade como um todo, ou de modo mais amplo possível. Infelizmente, o Plano Diretor aqui em estudo não especifica a composição do CMDU, deixando-a a cargo de uma lei e/ou decreto futuro. O texto do plano diretor apenas condiciona essa escolha, como segue: *“na composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano será assegurada a participação dos diversos segmentos da sociedade civil, através de suas entidades representativas”*.

Apesar de gerais, entre suas atribuições, estão colocadas competências que indicam a possibilidade do CMDU se constituir, de fato, como um espaço de compartilhamento e co-responsabilização das decisões públicas referentes ao planejamento urbano. Incluem-se entre essas a competência para *“deliberar sobre os casos omissos do Plano Diretor”*, *“avocar a si o exame e opinião sobre qualquer assunto que julgar de importância para as políticas urbana e ambiental do Município”*, e ainda, *“opinar, previamente, sobre os planos e programas anuais e plurianuais de trabalho relativos às questões tratadas no Plano Diretor”*. Somam-se a essas, as atribuições de caráter fiscalizador. Contudo, percebe-se a

prevalência de um caráter consultivo que deliberativo o que em si, não teria maiores consequências, caso o debate realizado e as decisões tomadas pelo CMDU fossem assumidos na íntegra pela administração municipal. No sentido de garantir a aplicação das decisões dos conselhos, de modo independente da vontade do Executivo, defende-se o caráter deliberativo dos conselhos como uma das características necessárias para que esse se conforme como um espaço legítimo e facilitador do exercício da democracia.

Ainda no Capítulo II, estão determinados os instrumentos capazes de propor uma *outra* política urbana, seguindo a concepção posta constitucionalmente. O Art. 17 coloca que

Art 17 – De acordo com o disposto no §4º do Art. 182 da Constituição Federal e no inciso III da Lei Orgânica do Município de Governador Valadares, o proprietário do imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, deverá promover seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
 parcelamento ou edificação compulsórios;
 imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
 desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão aprovada pelo Legislativo, com prazo de resgate de até 10 (dez) anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Esses instrumentos estão previstos para a Área de Adensamento Prioritário, definida pelo Macrozoneamento (*Figura 13*). É importante ressaltar que estão assim definidas áreas nobres da cidade, inclusive as mais valorizadas, comercial e simbolicamente, como a área central, correspondente ao primeiro traçado da cidade (ver *Figura 2*). Essa região tem recebido, historicamente, mais e melhores recursos, investimentos e infra-estrutura. Sua inclusão na Área de Adensamento Prioritário, com a possibilidade de aplicação dos instrumentos listados, significa uma inversão no modelo tradicional, ao qual chamamos, *crescimento periférico*. O fundamento passa a ser o oposto desse modelo, pois prioriza a ocupação das áreas de maior e melhor infra-estrutura.

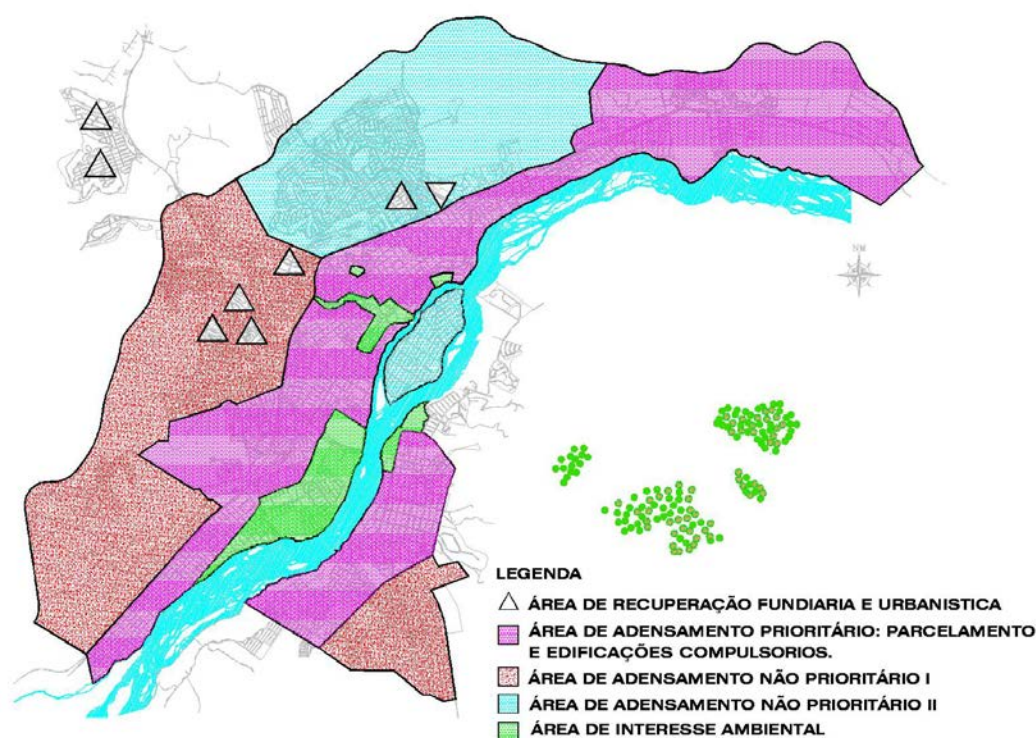


Figura 13: Mapa de Macrozoneamento, Plano Diretor de 1993.
Fonte: GOVERNADOR VALADARES, 1993.

Contudo, nem tudo são flores. Faz-se necessário, alertar sobre as ressalvas feitas, pelo Plano Diretor, no Art. 17, inciso 3, para casos os quais os instrumentos acima não poderão ser aplicados.

A imóveis até 360m² que sejam a única propriedade do titular;
 A imóveis cobertos com vegetação nativa, nos termos da regulamentação desta seção;
 A imóveis voltados para ruas que não possuam serviços de infra-estrutura urbana de abastecimento de água, energia elétrica, redes de esgoto e meio-fio;
 A imóveis que estejam vedados em sua frente e em todos os seus lados;
 A imóveis voltados para ruas pavimentadas que além de vedados possuam passeios revestidos em concreto.(GOVERNADOR VALADARES, 1993).

As restrições feitas pelos três primeiros itens nos parecem justificáveis. Entretanto, há que se questionar sobre as restrições à aplicação dos citados instrumentos, nos dois últimos casos. Qual o sentido dessas limitações, se os instrumentos são previstos para promover a ocupação dos vazios urbanos em um sentido contrário à especulação? Pode-se pensar que se trata de um meio para obstacularizar a aplicação dos instrumentos. É interessante, ainda, anotar que a condição de “imóveis vedados” atinge principalmente as áreas já consolidadas e cujos habitantes possuem maior nível de renda. Essas coincidem com as áreas centrais, mais valorizadas, justamente aquelas que aqui saudamos com otimismo por estarem incluídas na “Área de Adensamento Prioritário”, ou seja, na porção da cidade passível de receber os instrumentos urbanísticos acima mencionados. O Plano Diretor não

se furta de atender às colocações constitucionais, mas ao mesmo tempo, não facilita a sua ampla implementação.

Em seguida à regulamentação dos Instrumentos de Política Urbana, está a seção que trata da Regularização Fundiária. O Plano Diretor institui a regularização fundiária, mas limita a sua área de abrangência, do mesmo modo que o fez para os Instrumentos de Política Urbana vistos acima. Em outras palavras, para que seja deferida a concessão do direito real de uso aos ocupantes de imóveis públicos, o imóvel deve estar em Área de Regularização Urbanística e Fundiária, também definida no mapa de Macrozoneamento (*Figura 13*). Há a possibilidade, para casos excepcionais, dos instrumentos serem estendidos a outras áreas, conforme segue: *“A definição das áreas sujeitas a aplicação dos instrumentos previstos neste artigo, localizadas nas demais zonas urbanas do Município, será, após estudos, apontada em projeto de lei complementar”* (Art. 17, §2). As áreas definidas como Área de Regularização Urbanística e Fundiária são pontuais (ou seja, não foram delimitadas como manchas, mas como pontos) e correspondem a situações e locais de concentração da população de baixa renda, com sua situação de habitabilidade bastante precária, ou até, poderíamos dizer, insuficiente.

Ainda sobre a concessão do direito real de uso, o Art. 23 do Plano Diretor determina que essa terá o prazo determinado de cinco anos a contar da data de registro imobiliário do contrato no Cartório de Registro de Imóveis. Como o prazo é determinado, o artigo seguinte, Art. 24, coloca que os concessionários do direito real de uso serão cadastrados em órgãos da Administração Pública como candidatos a beneficiários na ocupação regular de imóveis integrantes de programas de habitação popular implantados pela Municipalidade e terão preferência, tanto na ordem de ocupação, como de aquisição. Fica visível que a regularização fundiária realizada pela concessão do direito real de uso, tal como proposta pelo Plano Diretor, apresenta um caráter temporário e emergencial. Não cabe questionar sobre o caráter temporário da concessão, já que essa característica é parte de sua definição. Segundo Ribeiro (*Apud* ALFONSIN, 2001), a concessão é por tempo determinado, renovável, podendo ser gratuita ou onerosa e deve ter a destinação especificada. É a legislação local que estabelece o prazo pelo qual a concessão do direito real de uso é outorgada. No Brasil, esse prazo varia, normalmente, de 30 a 90 anos. Assim, cabe discutir, mesmo que sucintamente, a questão do prazo estabelecido – cinco anos – pelo Plano Diretor de Governador Valadares, sem a menção de possível renovação deste. Primeiramente, pode-se perguntar se a regularização fundiária realizada por esse instrumento cumpre plenamente seus objetivos. Sabe-se que um de seus pontos fundamentais é promover a segurança no exercício de morar aos moradores – até então – de áreas invadidas.

Pode-se, ainda, perguntar sobre as outras relações, como identidade e construção de laços afetivos e sociais, que permeiam a moradia. Na maneira como está formulada pelo Plano Diretor, a regularização fundiária (das áreas públicas) não garante aos beneficiários sua permanência no lugar ocupado, nem a continuidade das outras relações em jogo – proximidade do trabalho e dos outros equipamentos, como escolas, postos de saúde, além de não prover a permanência dos laços afetivos e identitários e das possibilidades de associativismo e ajuda mútua. É justamente a preocupação em garantir esses aspectos que dá o sentido inovador aos programas de regularização fundiária exemplares. Alguns desses mostram o fortalecimento do associativismo e cooperativismo, não sendo raros os casos em que os moradores passaram a procurar resolver coletivamente problemas experimentados em outras esferas, como geração de emprego e renda (ALFONSIN, 2001).

Vale, ainda, explicar que a concessão do direito real de uso já constava de nosso ordenamento jurídico, na época da promulgação do Código Civil de 1916. A partir da Constituição Federal de 1988 o instrumento se popularizou, visto que foi previsto no Capítulo da Política Urbana (ALFONSIN, 2001; BASSUL, 2005). Tal como determinada, não constitui direito subjetivo⁶⁶, ou seja, não pertence à pessoa ou grupo de pessoas que satisfaçam determinadas condições legais, mas pode ser usado voluntariamente pelo proprietário do imóvel, público ou particular, para transferir a posse e o uso restando a propriedade. No caso de Governador Valadares, a administração municipal estabeleceu essa possibilidade para áreas de sua propriedade. Apesar das considerações feitas acerca do prazo estabelecido, essa decisão não deixa de ser um avanço do ponto de vista dos moradores.

O Capítulo III do Plano Diretor assume a defesa de posturas que tentam, senão corrigir, ao menos, minorar as consequências do modelo de crescimento periférico que marcou o crescimento de Governador Valadares, seguindo a “tradição” da maioria das cidades brasileiras – infelizmente. O modelo do crescimento periférico é perverso, pois “guarda” as áreas centrais para sua futura valorização, enquanto estende ao máximo os limites físicos da cidade, sem contudo, prover a necessária infra-estrutura. Isso gera desproporções e grandes dificuldades no provimento dos serviços essenciais, tais como transporte coletivo, postos de saúde e instituições de ensino fundamental, além de incrementar os custos da

⁶⁶ Transformar a concessão do direito real de uso em um direito subjetivo era uma reivindicação antiga, efetivada através da Medida Provisória 2220, de 04 de setembro de 2001. Apesar de não ser o melhor dos instrumentos, a MP 2220 determina que a concessão de uso especial para fins de moradia passa a ser um direito subjetivo garantido aos ocupantes de áreas públicas que até a data de 30 de junho de 2001 tenham já cinco anos de posse sobre terreno urbano de até 250m² e o utilizem para fins de moradia sem serem proprietários de outro imóvel urbano ou rural (ALFONSIN, 2003).

infra-estrutura básica - serviços de esgotamento sanitário, saneamento e abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica e outros. Trata-se, como já mencionamos, da “expulsão da cidade” no sentido posto por Lefebvre. As classes menos favorecidas ficam deslocadas do centro urbano, local polarizador da riqueza, da festa, da cultura e do poder. Assim, só resta a essas um cotidiano alienado, cenário que configura aquilo que Milton Santos define como “exílio da periferia”. Tanto as Diretrizes Gerais, como as Diretrizes Específicas, colocam, entre suas determinações, medidas no sentido da reversão da lógica do crescimento periférico. Todavia, essas são determinações conceituais, importantes por assumirem uma *outra* concepção de política urbana, mas sem a indicação prática para sua materialização.

O Capítulo IV é específico para a Proteção Ambiental. A existência de um capítulo na lei de ordenação territorial sobre proteção ambiental mostra um avanço em relação a esse tema, pois significa que não é mais possível pensar em desenvolvimento urbano, sem considerá-lo. Pelo menos em termos legais e institucionais eles estão atrelados, e um não se faz sem o outro. Há aí uma mudança cultural; podemos dizer, no sentido em que vemos trabalhando, que se trata de um *outro* valor sustentando as questões urbanas. São diretrizes gerais indicativas dos critérios relacionados ao meio ambiente que irão condicionar o desenvolvimento e o ordenamento territorial. O detalhamento dessas é realizado pela lei municipal de proteção ambiental a qual o Plano Diretor faz alusão.

Seguindo o mesmo raciocínio, o Capítulo IV trata do Desenvolvimento Social do Município. Este é dividido em: Diretrizes para a habitação; Diretrizes para a saúde; Diretrizes para educação; Diretrizes para ação social e Diretrizes para a cultura, lazer, esporte e turismo. De maneira geral, pautam-se por priorizar as necessidades da população de baixa renda, para cada assunto específico. Considerando o escopo deste trabalho, alguns comentários sobre as Diretrizes para Habitação, mesmo que sucintos, são importantes. A Lei coloca a prioridade da população de baixa renda e lista alguns meios para a construção de uma *outra* política habitacional. São diretrizes gerais, mas que se materializadas poderão contribuir para a melhoria das condições de vida da população de baixa renda. Através da regularização jurídica, proposta entre as diretrizes, o morador se tranquiliza, desaparecendo o fantasma do despejo. Trata-se de um fator desencadeante de uma série de iniciativas familiares de melhoria da casa e iniciativas comunitárias de melhoria do ambiente. As intervenções referentes à infra-estrutura, por sua vez, cuidam de aspectos essenciais à qualidade de vida, além de proporcionar transformações em outros aspectos da vida dos moradores desses locais. A pavimentação das ruas possibilita o transporte coletivo regular, além dos serviços de coleta de lixo, por exemplo. O endereço reconhecido garante aos moradores uma situação regular na hora de sua inscrição na busca por empregos ou

procura de financiamentos. No caso das mulheres, principalmente, a existência de creches próximas à moradia são fundamentais para que essas possam trabalhar. São características da materialidade do espaço que condicionam as condições de reprodução da vida.

Souza (2007, p. 112) diz, concordando, que o espaço produzido carrega uma força de inércia em si, tanto material, ou seja, as formas do espaço herdado, que condicionam as relações sociais, inclusive a margem de manobra para a produção de outras formas espaciais, quanto simbólica – os preconceitos, os símbolos e signos inscritos no espaço.

A questão da habitação é uma questão bastante complexa e por isso precisa ser “atacada” em diversas frentes. Dessa forma, é preciso conjuntamente ao tratamento dos pontos vulneráveis dos assentamentos irregulares e precários – o que já é tarefa imensa –, prover a implementação de uma política que promova alternativas habitacionais capazes de dar conta das necessidades da população, principalmente daquela de baixa renda. Caso isso não aconteça, a longo prazo, a história irá se repetir, com o aparecimento de novos assentamentos irregulares e/ou precários. Nesse sentido, as propostas do Plano Diretor de Governador Valadares apostam no sistema de mutirões, propondo o seu incentivo, a concessão de lotes urbanizados, e ainda, a criação de um banco de materiais de construção e um centro de comercialização de materiais a custos acessíveis.

Admitindo os limites das possibilidades da esfera municipal no enfrentamento dessa questão, que está diretamente relacionada ao modelo de desenvolvimento vigente, colocamos uma reflexão: não poderia o Plano Diretor, além de assumir a postura conceitual acima mencionada, estabelecer os caminhos para sua implementação? Voltando aos instrumentos determinados pelo próprio Plano Diretor que poderiam ser utilizados para a posta em prática das *Diretrizes para Habitação*, percebemos que esses não se apresentam como alternativas satisfatórias. Comentamos que o modo como foi estabelecida a concessão do direito real de uso, com o prazo de apenas cinco anos sem menção à renovação, não atende às necessidades da regularização fundiária. Sobre os instrumentos, como o parcelamento e edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, utilizados para promover a ocupação dos vazios, ponderamos sobre as ressalvas feitas pelo próprio Plano Diretor, para muitos casos em que esses não podem ser aplicados.

É preciso ainda mencionar algumas diretrizes no âmbito da saúde, cultura e lazer. Nas diretrizes para a saúde estão determinações relacionadas à prevenção, principalmente as relacionadas às condições de vida – as precárias condições de vida. Neste ponto, reencontramos a definição do espaço como condição e produtor do social. As

características materiais do espaço urbano conformam as condições de reprodução da vida. Lutar por melhores condições na materialidade espacial é reivindicar por melhores condições de vida.

As questões simbólicas e culturais desempenham aí papel fundamental. Ser cidadão em sentido pleno é poder realizar, de forma ampla, seus valores, comportamentos, imaginários, práticas e heranças culturais. Sem o reconhecimento da pluralidade dos cidadãos, o poder público está condenado a governar prioritariamente para a elite cultural, política e/ou burocrática. Assim, a luta pela cidadania cultural é parte essencial na luta pelo *direito à cidade*. Infelizmente, essas questões aparecem no Plano Diretor de Governador Valadares, Art. 37, a partir de uma visão ainda restrita, circunscrita a idéia única da cultura como manifestação artística; projetos e ações ficam, então, limitados a apresentações de espetáculos, exposições artísticas e seus similares.

Antecipando uma conclusão, pode-se dizer que o Plano Diretor dispõe sobre as principais inovações contidas na Constituição Federal de 1988. Em alguns casos, assume as determinações constitucionais de modo efetivo, em outros, apesar de incorporadas conceitualmente em seu texto, não apresenta - ou até dificulta - os necessários caminhos para sua implementação. Apesar disso, acreditamos, que há uma mudança de concepção em relação à lógica tradicional de construção do espaço urbano, qual seja, uma lógica comandada pela privatização da cidade, que toma como prioridade a comercialização do solo urbano, ao invés do reconhecimento da sua definição como bem coletivo.

4.2.1.2 A LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Algumas leis complementam o Plano Diretor de Governador Valadares analisado anteriormente. Entre essas está a Lei de Uso e Ocupação do Solo aprovada como Lei Complementar nº004 de 29 de setembro de 1993.

Como apresentado no *Item 3.2.2.2*, é a Lei de Uso e Ocupação do Solo que determina o modo como o solo urbano será utilizado e o potencial construtivo para cada porção da cidade. Dessa maneira, essa lei tem papel primordial na determinação do valor comercial de cada lote, ou porção da cidade, como visto. Por sua vez, a valorização desigual e a apropriação privada de seus lucros é central em nossa realidade urbana marcada por duas extremidades opostas – o enriquecimento propiciado pela especulação imobiliária de um lado e a “espoliação urbana” (KOWARICK, 1979) na outra ponta.

Nesse sentido, como também colocado no *Item 3.2.2.2*, defende-se que a Lei de Uso e Ocupação do Solo pode estabelecer uma ruptura nessa tradição perversa. Porém, a Lei de

Uso e Ocupação do Solo de Governador Valadares aprovada em 1993 - Lei Complementar 004/93 – não trilha esse caminho, ao não apresentar nenhuma grande inovação nesse sentido. Resume-se, principalmente, à costumeira divisão da área urbana em zonas, cada uma dessas caracterizada por um tipo de uso.

Estão classificados seis tipos de usos – residencial, comercial, de serviço, industrial, institucional e misto, distribuídos em nove zonas, algumas dessas com subdivisões, como mostra o Mapa do Zoneamento (ver *Anexo 3*). Os usos permitidos em cada zona variam muito pouco entre essas, apesar dos nomes específicos de cada uma (*Tabela 6*).

Tabela 6: Zoneamento e usos permitidos, LUOS de 1993, Governador Valadares (Distrito-sede).

ZONA		USOS PERMITIDOS
ZONA CENTRAL	ZC1	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR, COLETIVO HORIZONTAL, COLETIVO VERTICAL, COMÉRCIO E SERVIÇO LOCAL E GERAL, INDUSTRIAL A E B INSTITUCIONAL LOCAL E GERAL, MISTO RESIDENCIAL
	ZC2	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR, COLETIVO HORIZONTAL, COLETIVO VERTICAL, COMÉRCIO E SERVIÇO LOCAL E GERAL, INDUSTRIAL A E B, INSTITUCIONAL LOCAL E GERAL, MISTO RESIDENCIAL
ZONA MISTA	ZM	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR, RESIDENCIAL COLETIVO HORIZONTAL, RESIDENCIAL COLETIVO VERTICAL, COMÉRCIO E SERVIÇO LOCAL, GERAL E ESPECIAL, INDUSTRIAL A, B E C, MISTO RESIDENCIAL, INSTITUCIONAL LOCAL E GERAL.
ZONAS DE COMÉRCIO E SERVIÇO	ZCS1	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR, COLETIVO HORIZONTAL, COLETIVO VERTICAL, COMÉRCIO E SERVIÇO LOCAL E GERAL, INDUSTRIAL A E B, INSTITUCIONAL LOCAL E GERAL, MISTO RESIDENCIAL
	ZCS2	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR, COLETIVO HORIZONTAL, COLETIVO VERTICAL, COMÉRCIO E SERVIÇO LOCAL E GERAL, INDUSTRIAL A E B, INSTITUCIONAL LOCAL E GERAL, MISTO RESIDENCIAL
ZONAS RESIDENCIAIS ⁶⁷	ZR1	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR, COLETIVO HORIZONTAL, COLETIVO VERTICAL, COMÉRCIO E SERVIÇO

⁶⁷ Art. 25 – As Zonas Residenciais caracterizam-se pela predominância do uso residencial e são subdivididas em cinco categorias assim definidas:

- I – Zona Residencial 1 – constituída por lotes pequenos, inclui também as áreas ocupadas por população de baixa renda e sujeitas regularização urbanística e fundiária;
- II – Zona Residencial 2 – constituída por imóveis padrão médio, localizados em áreas com infra-estrutura urbana;
- III – Zona Residencial 3 – constituída por imóveis localizados nas margens do Rio Doce, em áreas sujeitas à inundação. É uma zona de baixa densidade, com critérios específicos de ocupação;
- IV – Zona Residencial 4 – construída por imóveis destinados a chácaras e sítios de recreio.
- V – Zona Residencial 5 – construída por imóveis situados na Ilha dos Araújos.

		LOCAL, MISTO RESIDENCIAL, INDUSTRIAL A, INSTITUCIONAL LOCAL
	ZR2	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR, COLETIVO HORIZONTAL, COLETIVO VERTICAL, COMERCIAL E SERVIÇO LOCAL, INDUSTRIAL A, MISTO RESIDENCIAL, INSTITUCIONAL LOCAL E GERAL
	ZR3	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR, COLETIVO HORIZONTAL, COLETIVO VERTICAL, COMERCIO E SERVIÇO LOCAL, MISTO RESIDENCIAL, INSTITUCIONAL LOCAL, INDUSTRIAL A.
	ZR4	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR
	ZR5	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR, COLETIVO HORIZONTAL, COLETIVO VERTICAL, COMERCIO E SERVIÇO LOCAL, MISTO RESIDENCIAL, INSTITUCIONAL LOCAL, INDUSTRIAL A
ZONA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	ZPP	
ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	ZPA	
ZONA INDUSTRIAL	ZI	
ZONA INSTITUCIONAL	ZINST	
ZONA DE EXPANSÃO URBANA	ZEU	

Fonte: Dados da pesquisa, 2007.

As variações são gradativas e dizem respeito ao tipo dos serviços e comércio. Assim, nas Zonas Residenciais apenas são permitidos o comércio e serviços correspondentes à classificação local. Nas ZC, ZCS e ZINST já são permitidos o comércio e serviços gerais. O uso industrial é permitido moderadamente nas zonas residenciais (Industrial A), enquanto as ZCS e ZC aceitam as indústrias classificadas como Industrial B⁶⁸. A Zona Mista, por sua vez, apresenta maior flexibilidade. Nesta, são permitidos um nível maior para os usos comercial, industrial e institucional. Assim, é autorizado o comércio especial que significa *“atividades de comércio varejista e atacadista de grande porte que exijam localização estratégica pelos impactos ambientais que podem causar”*. Em relação ao uso industrial, além dos usos Industrial A e B, é permitido o Industrial C, definido como *“atividades industriais de transformação de produtos agrícolas ou aquelas cujos processos devam ser submetidos a métodos adequados de controle e tratamento de seus afluentes”*. O uso Misto Residencial é específico dessa zona e compreende as *“edificações destinadas a implantação de dois ou mais tipos de uso em uma mesma edificação”* e o *“grupamento de atividades de uso residencial com os demais usos permitidos na zona onde se situa”*.

⁶⁸ A Lei de Uso e Ocupação do Solo assim define: Indústrias do Grupo A: atividades de manufatura de pequeno porte, cujo processo produtivo seja complementar, compatível com o meio urbano, não ocasionando inconvenientes à saúde, nem gerarem tráfego ou poluírem o meio ambiente. Indústrias do Grupo B: atividades de manufatura e transformação industrial que em função do seu porte ou geração tráfego exijam localização adequada.

As exceções são a Zona Residencial 4, a Zona Institucional e as Zonas de Preservação (ver Anexo 3). Na Zona Residencial 4 é apenas permitido o uso *residencial unifamiliar*, com lote mínimo de 5000m². Como se trata de área de nascentes, a intenção é garantir uma ocupação de pequeno adensamento. Apesar desse cuidado, a decisão de permitir a ocupação da área motiva polêmicas. Vale explicar que parte da ZR4 é ocupada por condomínios de padrão médio alto e alto. A busca pelos condomínios está relacionada, como coloca Villaschi (2003, p. 161), à idéia da conquista definitiva da qualidade de vida, à afirmação de um diferencial social e ainda à superação das condições de violência do meio urbano. Além das questões que envolvem a opção das elites para a auto-segregação (RIBEIRO, 2003, p. 24), outro aspecto relevante é a relação dos parâmetros colocados pela Lei de Uso e Ocupação do Solo e o modo como a ocupação foi efetivada na prática. A definição para a ZR4 do lote mínimo de 5000m² tem efeitos específicos. O primeiro deles diz respeito ao custo dos lotes, que aumenta muito, obviamente por sua dimensão, principalmente, quando as áreas são pontos valorizados, como no caso em questão. As populações de baixa renda não conseguem arcar com esse custo. Às elites, restaria a opção pela moradia unifamiliar, já que os condomínios verticais não são permitidos. Entra em cena a alternativa dos condomínios horizontais, que prometem segurança e outros serviços e comodidades dos condomínios verticais aliados à privacidade, espaço e outros atrativos das residências unifamiliares.

Outra exceção é a Zona Institucional que, pelas características dos usos que compreende, apresenta modelos especiais de parcelamento do solo. É preciso lembrar que os usos institucionais caracterizados como Local e Geral não são exceção da Zona Institucional. A excepcionalidade fica restrita ao uso Institucional Especial, exatamente aquele que compreende os equipamentos necessários, mas considerados pejorativos, como cemitério, casas de detenção, estação de água e esgoto e similares. Nesse sentido, caberia uma análise dos locais os quais estão definidos como ZINST, pois são equipamentos que, normalmente, desvalorizam os imóveis aos olhos do mercado imobiliário e nos interessa perceber se a Lei de Uso e Ocupação do Solo possibilita a valorização mais igualitária do solo urbano ou se reforça as desigualdades já existentes. Porém, essa Lei determina como ZINST apenas as áreas em que já existem os equipamentos institucionais, tal como segue,

Art. 31 – Integram a Zona Institucional (ZINST), as áreas onde estão localizados os seguintes equipamentos: I. aeroporto; II. cemitério; III. campus universitário; IV. pátio de manobras da Companhia Vale do Rio Doce.

Como a Lei não prevê outras áreas, além daquelas já consolidadas como ZINST, não há espaço para o debate acima anunciado. Cabe, apenas, verificar que se por um lado não é possível criticar a lei pela instauração de usos pejorativos em locais já desvalorizados, reforçando essa condição, também não é possível creditar a ela, incentivos à transformação,

pois não há a menção de proporcionar usos atrativos e potenciadores de melhorias para as mesmas áreas.

Na Zona de Preservação Permanente não são permitidas construções e atividades outras que a de reconstituição da vegetação nativa. São as ZPP aquelas áreas, consideradas pela Lei de Parcelamento do Solo Municipal como não edificantes e pelo Código Florestal (BRASIL, 1965) como áreas de preservação. Incluem-se nessa categoria,

As faixas de 15,00m (quinze metros) de largura de cada lado ao longo dos córregos situados no perímetro urbano, em atendimento ao disposto na Lei Federal nº 6766/79;

As faixas de 100,00m (cem metros) de largura de cada lado do Rio Doce, em atendimento ao disposto no Código Florestal e suas alterações;

A faixa situada entre a Av. Rio Doce, na Ilha dos Araújo até a margem do Rio Doce, em todo o contorno da Ilha;

As demais ilhas localizadas no Rio Doce;

A faixa de 30,00m (trinta metros) ao longo do trecho a ser desativado pelas obras de Canalização do Córrego Figueirinha;

As faixas marginais às nascentes, reservatórios e cursos d'água, na maior largura especificada em legislação federal, estadual ou municipal.

Em Governador Valadares, como em outras cidades brasileiras, no momento em que a Lei 6766/1979 foi aprovada, já havia um quadro de ocupação das áreas que passaram a ser consideradas como *non aedificandi*, como visto no *Capítulo 2*. Ao contrário do esperado, essa determinação não garantiu sua desocupação, nem mesmo a manutenção dos seus vazios restantes, mas contribuiu para o efeito inverso. Essas áreas por estarem fora do mercado acabaram por se tornar atrativas às pessoas que, por sua vez, também não conseguiam participar do comércio imobiliário.

Reforçava-se a tradição de separação entre a porção legal da cidade e a outra, às margens da legalidade. Nesse contexto, a instituição das ZPPs apresenta uma defasagem em relação à realidade. Apesar de sua importância e validade, inclusive por corresponder a determinações das legislações superiores, como a Lei 6766/79 e o Código Florestal, cabe apresentar o impasse dessa determinação, pois sabe-se das enormes dificuldades dela ser atendida. Não temos a pretensão aqui de dar a solução para uma questão tão complexa e polêmica; nossa intenção é mostrar que a instituição de parâmetros e disposições legais que não reconhecem a realidade e não apresentam alternativas para a sua adaptação às exigências postas, além de não resolver a questão, reforça a condição de ilegalidade já presente. Uma possível solução poderia ser a criação de instrumentos e parâmetros específicos para as regiões que apresentam essa situação – ocupação de áreas com restrição de uso. Afinal, o direito à moradia deve ser garantido, assim como, o direito ao meio ambiente, sendo que estes devem ser pensados de forma indissociada.

Além de determinar os usos, relacionando-os a determinadas porções da cidade, como visto, a Lei de Uso e Ocupação do Solo define os parâmetros para a ocupação dessas, determinando o quanto pode ser construído em cada zona. Esse é um ponto fundamental das atribuições dessa Lei, pois como comentado anteriormente, a definição do potencial construtivo é uma das variáveis na equação que define o valor imobiliário dos terrenos. Já dissemos, seguindo Ribeiro e Cardoso (2003, p. 130) que “o mapa de zoneamento é também um mapa de valores para o parque fundiário da cidade”. O caso de Governador Valadares é paradigmático disso. Entre todas as zonas existentes, justamente a área central, uma das mais valorizadas, que ainda mantém a condição de abrigar as elites, foi aquela escolhida para abrigar maior potencial construtivo.

A uniformidade no padrão dos gabaritos é quebrada pelo Art. 44 da LUOS. Esse artigo coloca a possibilidade de maior verticalização para algumas áreas específicas e de acordo com alguns parâmetros específicos. Esses últimos sofreram modificações ao longo dos anos como mostra a *Tabela 7*.

Tabela 7: Variação dos parâmetros do Art. 44, LUOS de 1993, Governador Valadares (Distrito-sede).

PARÂMETROS	PARÂMETROS DEFINIDOS PELA LEI 007/1993	PARÂMETROS DEFINIDOS PELA LEI 3966
TAXA DE OCUPAÇÃO	40%	80% NO PAVIMENTO TÉRREO 40% NOS DEMAIS PAVIMENTOS
GABARITO	18	18
AFASTAMENTO FRONTAL	3,00	3,00
AFASTAMENTO LATERAL E DE FUNDOS	$1,50 + 0,15(N-1)$	$1,50 + 0,15(N-1)$
LOTE MÍNIMO	360M2	450M2

Fonte: Dados da pesquisa, 2007.

As possibilidades abertas pelo Art. 44 não estão colocadas para toda a cidade, mas para alguns bairros específicos. Entre eles, está o Bairro Esplanada (ver *Figura 14*). Esse divide com a área central a característica de grande valorização comercial e, ainda, a de moradia tradicional das elites. Mais uma vez, fazemos nossas as palavras de Rolnik (1997, p. 201), que argumenta que a Lei ao declarar que ali – onde estavam concentrados os terrenos mais valiosos – poder-se-ia praticar os coeficientes mais altos e os usos mais diversificados, a Lei se transformou em um indexador, reiterando o *status quo* de distribuição de riqueza imobiliária na cidade. Vale completar que a verticalização tem sido uma estratégia para atualizar o interesse em áreas historicamente valorizadas da cidade, pela promessa de renovação imobiliária que materializa, fato há muito alertado por Munford (1998) em sua análise sobre a verticalização de Chicago no início do século passado.



Figura 14: Vista aérea do Bairro Esplanada, Governador Valadares
 Fonte: Google Earth, Digital Globe, Image, 2008.

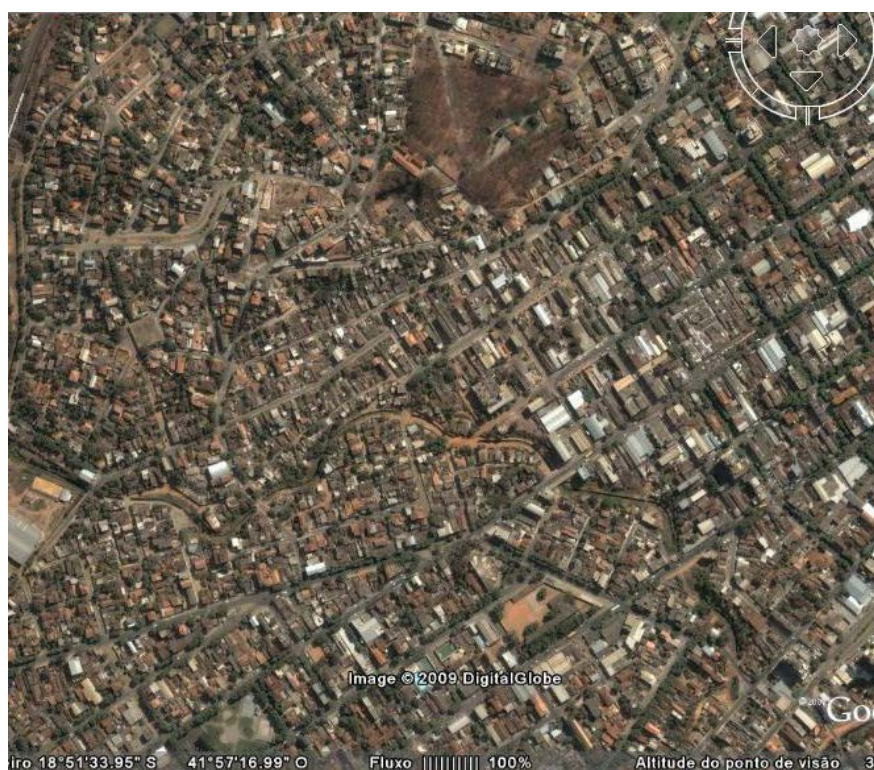


Figura 15: Vista aérea do Bairro Morada do Acampamento e Vila Mariana,
 Governador Valadares
 Fonte: Google Earth, Digital Globe, Image, 2008.

As outras áreas afetadas pelo mencionado Art. 44 são Vila Bretas, Lourdes, Vila Mariana, Morada do Acampamento (*Figura 15*). São bairros (com exceção para o Morada do Acampamento ou Acampamento da Vale) de ocupação também tradicional, assim como o Esplanada, mas diferente desse, caracterizada por classes mais populares, classes média baixa e baixa. As determinações do Art. 44 trazem também para essas áreas, um aumento da possibilidade construtiva. Sabe-se que além da localização, como anteriormente exposto, o potencial construtivo é um dos fatores mais influentes na conta do valor de cada porção do solo urbano. Em sentido oposto ao nosso alerta anterior, aumentar o potencial construtivo de áreas menos valorizadas aparece como um caminho para a melhoria da distribuição dos preços dos terrenos no mapa citadino.

Confrontando a Lei de Uso e Ocupação do Solo e o Plano Diretor, observamos que desse último, a LUOS absorve a questão da possibilidade do uso de instrumentos como parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação por dívida pública, assumindo, ainda, os locais definidos pelo Plano Diretor para sua efetivação. Essa determinação, apesar de sua importância, fica solta no conjunto da Lei de Uso e Ocupação do Solo, que não retrata o contexto de formulação de uma *outra* política urbana, tal como acreditamos, proporcionado pela Constituição Federal de 1988.

Em comparação com a Lei de Uso e Ocupação do Solo aprovada em 1988 (*Tabela 8*), percebemos que a Lei de 1993 segue o modelo colocado pela primeira. As modificações são mais de adaptação de nomenclatura e subdivisões que uma alteração radical na lógica através da qual o zoneamento foi elaborado. A Zona Institucional, inexistente na Lei de 1988, substitui as várias subdivisões da Zona de Comércio e Serviço; as Zonas de Preservação 1 e 2⁶⁹, da Lei de 1988, são referentes às Zona de Proteção Ambiental e APA da Ibituruna, respectivamente, na Lei mais recente. Apesar de não prever a Zona de Preservação Permanente nos moldes da LUOS de 1993, a LUOS de 1988, fazia a seguinte ressalva:

Art. 11 – Além das zonas de uso definidas por esta Lei, o processo de ocupação do solo urbano municipal deverá observar as áreas “*non aedificandi*”, de acordo com o disposto na Lei de Parcelamento do Solo e nas legislações federal e estadual pertinentes.

⁶⁹ A Zona de Preservação da LUOS de 1988 era subdividida em ZP1: “*aquelas que, por possuírem características físico-naturais adversas (alagadiças, inundáveis, etc), deverão ser ocupadas preferencialmente por equipamentos de uso esporádico (campos esportivos, praças, parques, etc.) ou transitório (circos, eventos cívicos, culturais, etc.), não se exigindo modelos de assentamento específicos*” e ZP2. Essa última era referente à preservação do Pico da Ibituruna, “*de acordo com o Decreto Estadual nº 22.662, de 14 de janeiro de 1983*”.

Tabela 8: Comparação entre o zoneamento referente à LUOS de 1988 e o zoneamento referente à LUOS de 1993, Governador Valadares (Distrito-sede).

LEI DE USO E OCUPAÇÃO DE 1988		LEI DE USO E OCUPAÇÃO DE 1993	
ZONA	SUBDIVISÃO	ZONA	SUBDIVISÃO
ZONA CENTRAL	ZC1	ZONA CENTRAL	ZC1
	ZC2		ZC2
	ZC3		ZM
ZONA DE COMÉRCIO E SERVIÇO	ZCS1	ZONAS DE COMÉRCIO E SERVIÇO	ZCS1
	ZCS2		ZCS2
	ZCS3		
	ZCS4		
	ZCS5		
	ZCS6		
	ZCS7 (SERVIÇOS AEROFERROVIÁRIOS)		
	ZCS8		
	ZCS9 (CAMPUS UNIVERSITÁRIO)		
ZONAS RESIDENCIAIS	ZR1	ZONAS RESIDENCIAIS	ZR1
	ZR2		ZR2
	ZR3		ZR3
	ZR4		ZR4
	ZR5		ZR5
	ZRE		
ZONA DE PRESERVAÇÃO		ZONA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	ZPP
	ZP1	ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	ZPA
	ZP2	APA IBITURUNA	
ZONA INDUSTRIAL	ZI	ZONA INDUSTRIAL	ZI
		ZONA INSTITUCIONAL	ZINST
ZONA ESPECIAL	ZE (CINTURÃO HORTIFRUTIGRANJEIRO)	ZONA DE EXPANSÃO URBANA	ZEU

Fonte: Dados da pesquisa, 2007.

Uma diferença importante é que a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1988 previa as *Zonas Residenciais Especiais* (ZRE), caracterizadas por terem regras diferenciadas, mais adequadas à regularização e implementação “*dos projetos públicos de urbanização e habitação sociais, cujos modelos de parcelamento e assentamento serão definidos de acordo com as especificações de cada caso*”. Conforme apresentado no Item 3.2.2.2, vislumbramos aí um sinal positivo, pois são instrumentos que possibilitam a inclusão na

legalidade, de áreas antes marginalizadas. Outro avanço, também anteriormente mencionado, é a assunção de que o estado no qual essas áreas se encontram tem suas origens, não em um processo natural. Como todo processo de produção do espaço é o resultado da somatória dos diversos conflitos e acertos de diferentes interesses econômicos, sociais, culturais e políticos e de suas anteriores impressões espaciais.

A lei mais recente, referente a 1993, não indica nenhuma zona específica para a regularização fundiária. Ela assume a ZR1 como aquela sujeita à regularização, enquadrando nesta, as áreas de fato necessitadas desses processos. Segue, assim, a Lei de Parcelamento do Solo (GOVERNADOR VALADARES, 1992), que diz “o *parcelamento para fins de interesse social será permitido apenas na ZR1 definida na Lei de Uso e Ocupação do Solo*”. Além disso, a Lei de Uso e Ocupação do Solo coloca a possibilidade da ocupação da ZEU – Zona de Expansão Urbana⁷⁰, para a provisão de habitação de interesse social, desde que iniciativa da administração municipal e “*aprovado pelo órgão competente e pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano*”.

Entendemos como uma determinação positiva a subordinação das decisões ao CMDU, pois os conselhos, como vimos defendendo, são órgãos híbridos nos quais as decisões são compartilhadas entre sociedade e Estado. Mesmo assim, merece ser discutida a decisão de implantar habitação de interesse social, em áreas isoladas, ainda não consolidadas. Nosso argumento é que essa alternativa está na contramão da postura que reconhecemos como ampliação do *direito à cidade*. Essa alternativa, ao invés de aumentar o acesso às áreas já consolidadas propõe uma alternativa habitacional que isola as pessoas da *vida na cidade*, tal como colocada por Lefebvre (2001;2008) e aqui assumida como ideal. Reduz a questão da habitação, em si mesma, enquanto a defesa é da habitação de modo ampliado. Como já dito, a idéia defendida é *habitar a cidade*, enquanto prática de apropriação da cidade pelo uso. Voltando, mais uma vez, a Lefebvre (2001) tem-se que o sentido dado à cidade é aquele conferido pela apropriação que dela faz o ser humano para a produção de sua vida. Quanto maiores são as oportunidades de participação na vida cidadina, maiores são as chances de apropriação dessa pelos cidadãos, em um processo realizado espacialmente. Como o espaço é o meio através do qual as relações são materializadas, a exclusão dos espaços nos quais sobrepuja a vida cidadina – o espaço do poder, da festa e da riqueza – leva à exclusão da possibilidade da sua apropriação. Assim, a habitação circunscrita em si mesma não possibilita aos seus moradores o exercício pleno do *habitar a cidade*, colocando-os em um processo crescente de alienação.

⁷⁰ A Zona de Expansão Urbana é definida como “*destinada preferencialmente à implantação de atividades produtivas de abastecimento alimentar e sítios de lazer*”.

Em 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade trouxe novo ânimo à questão, com a determinação de instrumentos que permitem a operacionalização de *outra* política urbana. No bojo dos debates sobre o Estatuto da Cidade e sua aprovação, foi aprovada, em Governador Valadares, a Lei Complementar nº 31, de 27 de abril de 2001 que versa sobre o Programa Municipal de Regularização Urbanística e Fundiária. A novidade dessa lei, como será apresentado no próximo item, é a criação da Zona de Habitação de Interesse Social – ZHIS.

4.2.1.3 LEI COMPLEMENTAR Nº 31, DE 27 DE ABRIL DE 2001

A Lei Complementar nº 31, de 27 de abril de 2001, aprovada no contexto dos debates em torno do Estatuto da Cidade e de sua aprovação implementa o Programa Municipal de Regularização Urbanística e Fundiária em Governador Valadares. De fato a regularização fundiária é um dos pontos fundamentais da Reforma Urbana. Primeiro, por ser umas das questões urbanas mais significativas, pois, como constataam vários autores, *“mais da metade de nossas cidades é constituída por assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, que contrariam de alguma forma, as formas legais de urbanização”* (ROLNIK, 2001). Soma-se a essa dura realidade, o fato de que historicamente as classes de baixa renda e aqueles sem renda nenhuma, foram – e ainda são – os mais prejudicados no processo de urbanização brasileiro. A idéia da Reforma Urbana tem como um de seus fundamentos reverter a desigualdade no acesso à cidade, estabelecendo, o que estamos aqui denominando de ampliação do *direito à cidade*.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, como discutido, materializou como direitos várias reivindicações da Reforma Urbana. Posteriormente, o Estatuto da Cidade, no intuito de promover ferramentas para a execução da regularização fundiária, determina a Zona Especial de Interesse Social – ZEIS. Tal como colocada no EC, as ZEIS são áreas urbanas em que a legislação pode permitir padrões diferenciados de uso e ocupação do solo, com vistas a promover a regularização de ocupações ou a facilitar a oferta de lotes e habitações para a população de baixa renda (BASSUL, 2005, p. 131). Assim, as ZEIS (ou ZHIS) se caracterizam, predominantemente, pela possibilidade legal de se estabelecer um plano próprio, adequado às especificidades locais. Nessa interpretação reside a grande importância e inovação das ZEIS, pois a referência principal é a necessidade de se trabalhar com o quadro apresentado pela realidade, a partir da assunção de parâmetros urbanísticos menos rígidos e ideais.

A Lei valadarensense que implementa o Programa de Regularização Fundiária também determina – a seu modo- as Zonas de Habitação de Interesse Social – ZHIS, definida como

a “Zona de Habitação de Interesse Social (ZHIS), compreendendo as áreas não regularizadas, ocupadas por populações de baixa renda, carente de infra-estrutura, nas quais haja interesse público em promover a urbanização e ação fundiária”. Se no formato e objetivos assemelha-se ao instrumento posto pelo Estatuto da Cidade, causa estranheza a determinação da lei valadarense de impor áreas não parceláveis, a partir de parâmetros convencionais, que remetem a Lei Federal de Parcelamento do Solo, Lei 6766 de 1979, como segue:

Art. 10, I – Serão considerados “não parceláveis” os terrenos:
 De risco geológico-geotécnico ou sujeitos à inundação;
 Alagadiços, a menos que sejam tomadas providências para assegurar o escoamento das águas;
 Com declividade igual ou superior a 45% (quarenta e cinco por cento) salvo se atestada sua viabilidade, mediante laudo técnico;
 Estabelecidos por preservação ambiental, lei como faixa de domínio e de preservação ambiental;
 Em que a degradação ambiental impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Apesar da validade dos parâmetros colocados, há que se ponderar sobre a situação real dessas áreas. Como visto, o processo de urbanização brasileiro tem sido marcado pela desigualdade de oportunidades; grande parcela da população não teve – ou tem – acesso às moradias formais e ao conjunto de serviços urbanos necessários à produção e reprodução da vida. Sendo assim, restou a essa parte da população quase nenhuma alternativa, além da ocupação das áreas ociosas, em sua maioria imprópria à habitação, e a improvisação tanto das moradias quanto do restante das necessidades do viver. Entre todos os fatores, a rigidez da legislação urbanística contribuiu para a manutenção e aumento dessa tipologia – não ideal - de alternativa habitacional. Além disso, os parâmetros rígidos reforçaram a sua ilegalidade, na medida em que essas não cabiam no formato legal elaborado para condições ideais. A novidade, pela qual a ZHIS (ou ZEIS) foram saudadas, é a possibilidade jurídica e normativa de adaptação de parâmetros urbanísticos às realidades existentes.

De fato, é necessário prudência na regularização de áreas de risco. Quando não for possível, ou viável, a solução das causas do risco, o caminho mais acertado parece ser a remoção das populações que abrigam essas áreas. Contudo, o impasse é maior em relação às áreas ambientalmente frágeis e/ou protegidas, que não apresentam risco à vida das populações ocupantes e são irregularmente ocupadas. Tem sido recorrente a polêmica, da qual Governador Valadares não é exceção, sobre o que fazer com a ocupação delas. Longe de um acordo, ela representa o conflito existente entre o ponto de vista daqueles que defendem a regularização dessas ocupações e de outro lado, a defesa da proteção ambiental acima de tudo, entendendo que as ocupações não devam ser legalizadas. Fernandes (2008) argumenta que essa, do ponto de vista jurídico, é uma falsa questão, pois

os dois são valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz conceitual, qual seja, o princípio da função socioambiental da propriedade. O desafio, então, completa o autor, é compatibilizar esses dois valores e direitos, o que somente pode ser feito através da construção não de cenários ideais, certamente não de cenários inadmissíveis, mas de cenários possíveis.

Entendemos que os parâmetros colocados pela lei valadarense, não se referem a construção de cenários possíveis, mas refere-se ainda a um cenário que ignora a realidade tal como está colocada. Nesse ponto, questionamos a inserção dessas limitações apriorísticas para a regulação de ZHIS, que por definição, são áreas que necessitam de normas e intervenções particulares, isto é, menos generalistas e adaptáveis a cada caso.

Alguns últimos comentários ficam para a possibilidade de participação popular, determinada pela Lei, através dos artigos 31, 32, 33 e 34. Esses determinam a existência dos Grupos de Referência, responsáveis por acompanhar a elaboração dos planos de intervenção para cada área específica. Esses são compostos por representantes da Associação de Moradores local, grupos comunitários formais e informais da área específica e das áreas de influência.

4.2.1.4 A LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA

Este item versa sobre a análise das leis ordinárias aprovadas em Governador Valadares entre 1993 e 2003, período de vigência do Plano Diretor aprovado em 1993. Serão apresentadas sínteses da legislação ordinária, nas quais são realçadas a presença de novos valores – direito à cidade; gestão democrática da cidade; função social da propriedade, e ainda, como parte desses, o direito a diferença, o direito ambiental, o direito à cultura, entre outros. A intenção desse extenso levantamento, como já dito, foi verificar em que medida as determinações da Constituição Federal de 1988, principalmente naquilo que diz respeito à política urbana, foram apropriadas na jurisdição local. A opção pela análise das leis ordinárias está subordinada ao interesse em perceber como no cotidiano, as determinações do Plano Diretor foram transformadas em normas específicas. Além disso, sua tramitação é mais livre das cobranças e fiscalizações – infelizmente – por parte da sociedade, que o momento de aprovação de leis especiais e maiores, como é o caso do Plano Diretor. Assim, apresentaremos as leis, que de alguma maneira incorporam o debate colocado pelos novos valores assumidos pela Constituição Federal de 1988, organizadas a partir dos temas que apareceram com maior predominância, ao longo do período estudado.

Antes de prosseguirmos, algumas observações são necessárias. O conjunto das leis estudadas sinaliza mudanças na legislação municipal urbana, mesmo assim ainda é significativo o número de leis que versam sobre a alteração de nomes de logradouros públicos. Com a mesma frequência, aparecem as leis sobre doações e/ou descaracterizações de áreas. Em geral, apresentam as mesmas características, independente do ano e da administração pública vigente. A Lei Federal nº 6766/1979 (ver *Capítulo 3*) determina que nos projetos de novos loteamentos, uma porcentagem do empreendimento deve ser destinada a equipamentos públicos. Nesses casos, essas porções de área são doadas às prefeituras municipais, para que depois seja decidido qual o tipo de equipamento público é o mais adequado para o local e para a comunidade que ali irá se instalar. Essa escolha deve ser pautada em critérios de planejamento urbano, que considerem, além da necessidade dos tipos de equipamentos necessários nas “unidades de vizinhança”, a dinâmica urbana como um todo, entendendo como parte dessa, o transporte coletivo, a proximidade de outros equipamentos semelhantes, e seu inverso, a ausência de outros. Porém, o grande número de leis referentes ao tema sugere que as doações e descaracterizações de áreas ultrapassam o sentido exposto acima, qual seja, dotar os novos loteamentos dos equipamentos públicos necessários, como determina a Lei Federal. Uma breve análise dessas leis mostra (isso é válido para todos os anos estudados) que muitas delas tratam de descaracterizações de áreas verdes. A mesma Lei nº 6766/1979, do mesmo modo que determina um mínimo de área para equipamentos públicos, determina uma porcentagem mínima para as áreas verdes. De acordo com o texto da lei (BRASIL, 1979),

A porcentagem de áreas públicas prevista no Inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% da gleba salvo os loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores que 15.000m (quinze mil metros), caso em que a porcentagem poderá ser reduzida.

Outro ponto que merece ser considerado, é que muitas vezes os beneficiários com as doações são entidades públicas, para construção de suas sedes⁷¹. Mesmo que essas sejam de utilidade pública, suas sedes não são necessariamente “equipamentos urbanos”, no sentido determinado pela Lei nº 6766/79. Os exemplos estudados mostram um grande número de doações para Lojas Maçônicas, Igrejas e/ou associações religiosas, entidades de classe, associações filantrópicas e a Centros de Bairros, que não apresentam uma função ou atividade específica. Essa sistemática estende a prática da doação de lotes, considerada uma reverberação de práticas clientelistas, funcionando como moeda de troca e favores

⁷¹ Em muitos desses casos, a proposta apresentada era a construção de algum equipamento público, como creche ou posto de assistência social, e até médica, acompanhando a construção da sede própria.

políticos, muitas vezes em áreas inadequadas, como áreas de risco geológico, ou como é muito comum em Governador Valadares, em áreas inundáveis. Ainda, nem sempre é seguido um planejamento, que determinaria, qual tipo de instituição seria mais adequado em cada local.

Apenas como ilustração, vale a pena mencionar alguns números, relativos ao ano de 2000: das 147 leis ordinárias aprovadas no ano, 34 dizem respeito a denominações de logradouros públicos, 7 respondem ao reconhecimento de entidades como utilidade pública, 14 são referentes a doações de área e as restantes tratam de temas diversos.

Os conselhos nas leis ordinárias

Como mostra a *Tabela 9*, abaixo, são várias as leis ordinárias aprovadas no período estudado, cujo tema são os conselhos.

Tabela 9: Resumo das leis ordinárias que versam sobre conselhos, Governador Valadares (Distrito-sede)

ANO	NÚMERO DA LEI	TEMA TRATADO
1993	3801	ESTABELECE OS CRITÉRIOS PARA A ESCOLHA DO PRIMEIRO CONSELHO DELIBERATIVO DO INSTITUTO PREVIDENCIÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNADOR VALADARES
	3712	DÁ NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 5º DA LEI 3647, DE 18 DE DEZEMBRO DE 1992, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SERVIÇO E ASSISTÊNCIA SOCIAL DE GOVERNADOR VALADARES
1994	3934	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR E DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR
	3977	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR E DO FUNDO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR
	3972	CONSELHO SOBRE TRANSPORTE COLETIVO
1995	4175	ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI Nº 3418, DE 20 DE SETEMBRO DE 1991, QUE DISPOE SOBRE A CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE
	4107	CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES
1996	4247	CRIA O FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
	4245	CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
	4240	DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO
	4239	DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE CULTURA
	4238	DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE LAZER
	4223	DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO
	4193	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CONSELHO CONSULTIVO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
1997	4422	DISPÕE SOBRE ALTERAÇÕES DA LEI Nº.4.245, DE 14 DE MAIO DE 1996, QUE CRIOU O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL -CMAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
	4393	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO, NA FORMA PREVISTA NO ARTIGO 4º., 1º., IV, 2º., 3º. E 4º. E ARTIGO 5º., DA LEI FEDERAL Nº. 9.424, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
1998	4458	DÁ NOVA REDAÇÃO AO INCISO II DO ART 3º DA LEI 3531 QUE CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE CONSERVAÇÃO E DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE GOVERNADOR VALADARES
	4522	DISPOE SOBRE A CRIAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES E DO CONSELHO DE MUNICIPAL DE GESTÃO DEMOCRÁTICA
1999	4676	CRIAÇÃO DO CONSELHO DO IDOSO
2000	4728	PROPÕE MUDANÇAS NA REGULAMENTAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

	4835	CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL ANTI-DROGAS
	4769	CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
	4740	DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO NO ART 4º DA LEI 3418, DE 20 DE SETEMBRO DE 1991, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE GOVERNADOR VALADARES, DA CONFERENCIA MUNICIPAL DE SAÚDE E DÁ OUTRA PROVIDÊNCIAS
	4728	DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÕES DA LEI N 4245, DE 14 DE MAIO DE 1996, QUE CRIOU O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CMAS
2001	4851	ALTERA A LEI 4769, QUE CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
	4856	CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
	4857	CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR
	4871	CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DO DIREITOS DA MULHER
	4895	CONSELHO MUNICIPAL ANTI-DROGAS
	4904	INSTITUIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTES - CMES
	4943	CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA
2002	4961	INSTITUI O CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO
	4963	CRIAÇÃO DO CONSELHO DE INTEGRAÇÃO DA COMUNIDADE NEGRA DE GOVERNADOR VALADARES
	4999	CRIAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAL E DISTRITAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL
	5054	CRIAÇÃO DO O CONSELHO MUNICIPAL DE CONSERVAÇÃO E DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE GOVERNADOR VALADARES – CODEMA
	5077	ALTERA LEI Nº 5.054, DE 19 DE SETEMBRO DE 2002, QUE "CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE CONSERVAÇÃO E DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE GOVERNADOR VALADARES - CODEMA
	5112	DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO NA LEI Nº 5.054, DE 19 DE SETEMBRO DE 2002, QUE "CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE CONSERVAÇÃO E DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE GOVERNADOR VALADARES - CODEMA
2003	5191	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL DE GOVERNADOR VALADARES - CONSEA/GV
	5244	CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DA JUVENTUDE - CMJ/GV NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES
	5252	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO- FUNDETUR

Fonte: Câmara Municipal de Governador Valadares.

Reconhecemos os conselhos como uma nova institucionalidade, à medida que se configuram como *órgãos híbridos* (PEREIRA, 2000), ou seja, a responsabilidade é dividida entre Estado e sociedade, organizados nesse espaço, que pode ser deliberativo ou consultivo. Assim, conformam-se como um “espaço” institucional distinto, tanto do Estado

quanto dos movimentos sociais, numa instância intermediária de debate e deliberação que não significa a supressão das instâncias formais e da atuação livre, autônoma e democrática da sociedade civil. Cumpre lembrar que os conselhos constituem-se como um dos instrumentos de gestão democrática, previstos na Constituição Federal de 1988. Contudo, é importante lembrar que a existência dos conselhos não significa, em si, uma “virtuosidade”; a sua existência significa sim, a possibilidade da construção de um espaço mais democrático, mas para que isso seja concretizado, alguns requisitos se fazem imprescindíveis. Essa discussão foi realizada por diversos autores, entre os quais, Gohn, 2000; Raichelis, 1998; Teixeira, 2000; Tatajiba, 2005; Dagnino, 2006.

Importante para o debate promovido por esta tese é a Lei nº 3934 que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Habitação Popular e do Fundo Municipal de Habitação Popular. Como colocado pelo texto da Lei, o objetivo do Conselho, de caráter consultivo, é *“assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas na área da habitação popular”*. Contudo, observamos alguns limites, como por exemplo, a opção por um conselho de caráter consultivo, além das várias restrições quanto à composição dos membros, não sendo estabelecida a heterogeneidade desejada. Em 2001, essa é alterada pela Lei nº 4856, de 16 de abril de 2001, que *“dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Habitação de Governador Valadares”*. Lembrando que a habitação adequada – ou melhor, a falta dessa – é um dos mais graves problemas brasileiros, a criação de leis específicas sobre a questão não é novidade. Nem tampouco, a criação de diretorias, secretarias, e outros tipos de órgãos e setores públicos específicos para o assunto. Como já visto, ainda no período do regime militar foi criado o SERFHAU. Posteriormente, o Banco Nacional de Habitação, mais conhecido como BNH. Os resultados dessas iniciativas, infelizmente, não corresponderam às expectativas, nem às necessidades. Nessa trajetória, a criação do Conselho Municipal de Habitação ilustra um novo modo de tratar o problema, a partir de um outro enfoque e entendimento da questão. Um confronto das duas leis nos possibilitará algumas reflexões (*Tabela 10*).

Tabela 10: Resumo das diferenças entre as determinações das leis 3934 e 4856, Governador Valadares (Distrito-sede).

LEI 3934, DE 1994	LEI 4856, DE 2001
CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR	CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
ÊNFASE NA HABITAÇÃO POPULAR	POLÍTICA HABITACIONAL COMO UM TODO
CARÁTER CONSULTIVO	CARÁTER DELIBERATIVO
É ATRIBUIÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA ADMINISTRAR O FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR	É ATRIBUIÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA GERIR OS RECURSOS DESTINADOS À HABITAÇÃO, INCLUSIVE OS DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR
CABE AO CONSELHO INDICAR AS DIRETRIZES E PROPOR AO EXECUTIVO, NORMAS PARA A GESTÃO DO FMHP	CABE AO CONSELHO “ACOMPANHAR E AVALIAR A GESTÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA DOS RECURSOS (...) CABENDO-LHE DECIDIR SOBRE A SUSPENSÃO DE DESEMBOLSOS CASO CONSTATADAS IRREGULARIDADES”
CABE AO CONSELHO FISCALIZAR E ACOMPANHAR A APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO, ASSIM COMO A RESPECTIVA PRESTAÇÃO DE CONTAS	CABE AO CONSELHO FISCALIZAR “RELATÓRIOS CONTÁBEIS REFERENTES À APLICAÇÃO DOS RECURSOS, INCLUSIVE OS REFERENTES AO FMHP”
10 MEMBROS	14 MEMBROS
05 REPRESENTANTES DO EXECUTIVO MUNICIPAL 05 REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL, ASSIM DIVIDIDOS: 01 DA ASSOCIAÇÃO HABITACIONAL; 01 DE ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS; 01 REPRESENTANTE DO MOVIMENTO SINDICAL; 01 REPRESENTANTE DA IGREJA CATÓLICA E 01 REPRESENTANTE DAS IGREJAS EVANGÉLICAS.	07 REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO, SENDO O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO, 01 REPRESENTANTE DA DIRETORIA DE HABITAÇÃO E 05 REPRESENTANTES INDICADOS PELO EXECUTIVO; 07 REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL, SENDO 04 REPRESENTANTES DAS ENTIDADES POPULARES E 03 REPRESENTANTES DE ENTIDADES VINCULADAS À PRODUÇÃO DE MORADIA. OS PRIMEIROS DIVIDEM-SE EM 03 REPRESENTANTES DE ENTIDADES DO MOVIMENTO POPULAR POR MORADIA, 01 REPRESENTANTE SINDICAL; OS SEGUNDOS SÃO ESCOLHIDOS ENTRE 01 REPRESENTANTE DE ENTIDADE EMPRESARIAL; 01 REPRESENTANTE DE ENTIDADE DE PROFISSIONAIS LIBERAIS; 01 REPRESENTANTE DE ENTIDADE DE ENSINO SUPERIOR.
A PRESIDÊNCIA SERÁ ELEITA ENTRE OS MEMBROS	A PRESIDÊNCIA É EXERCIDA PELO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO
O MANDATO DE TODOS OS “REPRESENTANTES NÃO-GOVERNAMENTAIS” É DE 2 ANOS, PODENDO SER RECONDUZIDOS UMA ÚNICA VEZ.	O MANDATO É DE DOIS ANOS

**Fonte: Câmara Municipal de Governador Valadares.
Leis Ordinárias Nº 3934 e Nº 4856**

Confrontando as duas leis percebemos importantes mudanças na direção da conformação de um conselho “mais democrático”. Uma diferença fundamental nesse sentido é a substituição do caráter consultivo, dado pela Lei de 1994, para o deliberativo, colocado pela Lei de 2001.

São elucidativas as ponderações de Teixeira (2000). O autor coloca que, embora não sejam eleitos como representantes da maioria da população, a legitimidade dos membros do conselho decorre da sua estreita vinculação à sociedade através das entidades representadas e do processo de interlocução que estas desenvolvem ou podem desenvolver com a população. Contudo, alerta Teixeira (2000), é preciso ter em conta que os conselhos deliberam sobre políticas que devem ter o caráter de universalidade e sua composição é restrita a setores específicos da sociedade. Esses estão, geralmente, interessados nos resultados dessas políticas e podem resvalar para o corporativismo e o particularismo. Esse alerta é precioso se trazido para o contexto do Conselho Municipal de Habitação de Governador Valadares, pois sua composição está vinculada a entidades e/ou outros grupos de representação ligados à produção da moradia. Não cabe neste trabalho uma análise mais rigorosa sobre esse Conselho, mas é importante sabermos que ampliar o número de membros e dar ao Conselho a condição de deliberativo não significa seguramente a conquista de um funcionamento democrático.

Voltando às considerações de Teixeira (2000), temos que a legitimidade do caráter deliberativo dos conselhos enfatiza a necessidade de publicizar o debate que ocorre no seu interior e a importância do funcionamento de espaços mais abertos e plurais, que possam servir de instâncias críticas em relação a essas deliberações. Esta abertura dos conselhos à sociedade é uma opção estratégica que exige dos agentes governamentais qualificações específicas e responsabilidades públicas. Os conselhos não são substitutos do Estado; sua função é torná-lo mais permeável e sensível à lógica da sociedade e cidadania. Nesse sentido, cabe falar de outra alteração que a Lei de 2001 realiza: a composição dos membros. Além de aumentar o número de membros, abre a possibilidade de participação aos movimentos populares, relacionados às questões de moradia. A Lei de 1994 trabalhava com representações dadas por outros motivos, como a vinculação religiosa. Sabemos ser possível o representante da Igreja Católica, por exemplo, ser também representante de um movimento popular. Contudo, não havia margem para a participação de um representante dos movimentos populares, não vinculado às Igrejas, Católica ou Evangélica. Mesmo considerando um avanço, há ainda que avaliar sobre a participação do cidadão comum, não organizado, excluído de qualquer participação. Fazemos nossas as palavras de Teixeira (2000), quando ele diz que um dos grandes desafios na construção da nova institucionalidade democrática é criar canais de comunicação permanentes e interativos entre os cidadãos, o governo e as próprias entidades representativas. Caso essa comunicação não se estabeleça de fato, caímos em um *déficit* de representatividade. Esse é outro grande risco dos Conselhos que resulta na reprodução dos vícios tradicionais da representação parlamentar, quando a falta de vinculação orgânica e efetiva com as bases

sociais, sem a necessária prestação de contas do desempenho do mandato, e da responsabilização de decisões e de construção conjunta da agenda de políticas.

Outro desafio é que esses espaços híbridos se conformem de fato, como espaços de “partilha de poder”. Um dos aspectos que diz respeito à partilha de poder é a possibilidade de partilha na decisão sobre gestão de recursos. Dessa forma, a posição dos conselhos em relação a gestão e fiscalização dos recursos é outro ponto fundamental no sentido da democratização. A Lei de 2001 aumenta o poder do Conselho, ao torná-lo responsável pela suspensão dos desembolsos, caso sejam constatadas irregularidades. Essa lei também atribui ao Conselho a competência de *“acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos e a execução dos programas, projetos e ações”*.

As duas leis propuseram conselhos paritários. Como já dito, essa medida é necessária, mas não garante que a paridade ultrapasse o parâmetro numérico. É preciso, também nesse caso, uma avaliação mais aprofundada sobre o funcionamento do Conselho Municipal de Habitação de Governador Valadares – o que fica como sugestão para um próximo trabalho – para qualquer consideração mais assertiva sobre os resultados de seu funcionamento.

Ainda é importante, no escopo desta tese, comentar as alterações relativas ao Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente de Governador Valadares – CODEMA. A Lei nº 4458, de 1998, altera a lei anterior Lei nº 3531 de 25/05/1992 que *“Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente de Governador Valadares – CODEMA”*. Trata-se de uma pequena alteração sobre membros que compõem o CODEMA: a Lei de 1992 colocava como um dos 19 membros, um representante da Câmara Municipal, indicado pelo Presidente da Câmara; a Lei de 1998, por sua vez, especifica essa indicação colocando que o representante da Câmara deve ser da “Comissão de Meio Ambiente da Câmara Municipal”. Posteriormente, em 2002, outras modificações são realizadas através das leis de número 5054, 5077 e 5112. Resumimos na *Tabela 11* abaixo, as principais alterações, discutidas a seguir.

Tabela 11: Resumo das leis ordinárias 5054, 5077 e 5112, Governador Valadares (Distrito-sede).

LEI Nº 5054	LEI Nº 5077	LEI Nº 5112
CRIA O CODEMA – CONSELHO MUNICIPAL DE CONSERVAÇÃO E DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE GV	ALTERA A LEI Nº 5054	ALTERA A LEI Nº 5054
COMPOSIÇÃO PARITÁRIA: 11 MEMBROS DE ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS E 11 MEMBROS DE INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (ESPECIFICADOS TANTO OS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS COMO AS INSITUIÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL)		COMPOSIÇÃO PARITÁRIA: 11 MEMBROS INDICADOS PELO PODER PÚBLICO E 11 MEMBROS DE ONGS (SEM A ESPECIFICAÇÃO DE QUAIS ONGS E DE QUAIS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS).
MANDATO DOS MEMBROS CONSELHEIROS: 2 ANOS		MANDATO DOS MEMBROS CONSELHEIROS: 2 ANOS
NÃO MENCIONA		COMPOSIÇÃO DA DIRETORIA: PRESIDENTE; VICE-PRESIDENTE E SECRETÁRIO.
A CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE SERÁ REALIZADA A CADA DOIS ANOS – EM ABRIL		A CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE SERÁ REALIZADA A CADA DOIS ANOS – EM JUNHO-SIMULTANEAMENTE À REALIZAÇÃO DO FORUM PERMANENTE DE DESENVOLVIMENTO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL
	DETERMINA QUE UM ASSENTO DO CONSELHO GESTOR DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO SEJA PARA UM MEMBRO DO IEF	

**Fonte: Câmara Municipal de Governador Valadares.
Leis Ordinárias Nº 5054, 5077 e 5112.**

A criação de conselhos, como anteriormente discutido, tem sido uma das alternativas para a conquista da ampliação da democracia, mesmo com a ressalva de que sua existência em si não significa a conquista desse objetivo. Entre as várias condições, necessárias a esse fim, estão o seu caráter deliberativo e paritário. Desde a Lei nº 5054, que determina sua criação, o CODEMA teve a paridade entre Estado e sociedade civil. A alteração realizada pela Lei nº 5112 mantém essa paridade, contudo não especifica quais órgãos governamentais e quais ONGs irão compor o Conselho, como acontecia anteriormente. Sobre a questão da paridade, ratificamos o exposto sobre o Conselho Municipal de Habitação de Governador Valadares: essa medida é necessária, mas não garante que a paridade ultrapasse o parâmetro numérico. É preciso, também nesse caso, para opiniões mais conclusivas sobre o CODEMA, uma análise mais detalhada do seu funcionamento.

Apesar das ressalvas, ainda defendemos que os conselhos significam, como coloca o já citado Teixeira (2000), *outra institucionalidade* no sentido da democratização. Nesse caminho, vale mencionar a Lei nº 4961, que institui o Conselho Municipal de Turismo, como um “*órgão de consulta, assessoramento e deliberação das matérias referentes ao turismo*”. Essa lei aparece em consonância com as diretrizes do Plano Diretor, aprovado em 1993, que coloca o turismo como uma das alternativas para o desenvolvimento de Governador Valadares⁷². Entre as características do COMTUR que merecem destaque, estão: as competências de administrar o Fundo Municipal de Turismo, aliada à responsabilidade de elaborar o Plano Municipal de Turismo e a elaboração do Plano Anual de aplicação de recursos. A Lei nº 4961, de 2002, revoga uma anterior, a Lei nº 4240, de 30 de abril de 1996. As leis nº 5251 e 5252 também referem-se ao turismo. Como já visto, não são as únicas ao longo do período estudado. Consideramos que a importância dada ao tema tenha seus motivos na compreensão do turismo como uma promissora atividade econômica, como vem acontecendo em várias outras cidades, tanto brasileiras como no exterior, para fazer frente ao “*processo de reestruturação econômica, que tem se intensificado nos últimos 25 anos*” (CAMPOS e SOMEKA, 2005). De modo geral, a esperança não tem sido depositada exclusivamente no turismo, mas no setor de serviços como um todo. De acordo, com o Diagnóstico realizado pelo Sebrae-MG⁷³ (SEBRAE-MG, 1999, p. 109),

Como analisado (...), o setor terciário vem sendo, ao longo dos anos, a principal mola propulsora do desenvolvimento valadarense, apoiado em sua função de polarização de outros municípios da região.

Nesse mesmo trabalho, o turismo é visto como atividade potencial, devendo, por isso receber mais atenção e investimentos, como segue:

O município (...) possui potencial natural que poderia ser melhor aproveitado para o turismo (...). Ademais, dado seu papel de polarizador regional, Governador Valadares poderia desenvolver o turismo de negócios ou de eventos.

Ainda em relação ao turismo, é importante realçar que, além dos benefícios diretos, isto é, aqueles auferidos pelos empresários e trabalhadores do ramo, a atividade gera uma série de efeitos indiretos (...). Nesse sentido, é desejável e deve ser incentivado por toda comunidade valadarense.

Uma última palavra, o turismo tem relação direta com o aproveitamento da cidade e seu entorno como geradores de riquezas. Aqui novos conflitos poderão aparecer, entre quem tem as propriedades atrativas ao turismo e quem não as tem; conflitos entre a sustentabilidade e a exploração turística; e ainda, os dos grandes empreendimentos e a dinâmica tradicional da cidade. Assim, creditamos à existência dos conselhos relacionados

⁷² O trabalho elaborado pelo SEBRAE, em 1999, sobre as potencialidades de Governador Valadares, também identifica o turismo como uma dessas, colocando-o como uma das alternativas mais promissoras de desenvolvimento.

⁷³ O Diagnóstico Municipal foi realizado pelo Sebrae-MG (SEBRAE-MG, 1999) em apoio ao Fórum Permanente para o Desenvolvimento de Governador Valadares, entre outubro de 1998 e janeiro de 1999.

ao tema a esperança de que a exploração turística em Governador Valadares possa ser debatida – e seus conflitos explicitados – em fóruns democráticos.

Reconhecemos que os conselhos são um dos instrumentos de ampliação da participação da sociedade no processo decisório – talvez, possamos, inclusive dizer que são os mais conhecidos. Reconhecemos também que outras medidas e processos precisam somar à existência dos conselhos para que o jogo democrático seja instituído de forma adequada. No caso de Governador Valadares, algumas dessas medidas aparecem institucionalizadas pela legislação municipal, como mostra o próximo item.

Outros meios de participação social nas leis ordinárias

Como anunciamos, outros meios de participação social, além dos conselhos, são colocados na realidade valadarenses, pelas leis sintetizadas na *Tabela 12*.

Tabela 12: Resumo das leis ordinárias que versam sobre outros meios de participação social, Governador Valadares (Distrito-sede).

ANO	NÚMERO DA LEI	TEMA TRATADO
1994	3952	DISPÕE SOBRE O DIREITO DE CONSULTA E IMPUGNAÇÃO DE PROJETOS DE OBRAS E PARCELAMENTO QUE TRAMITAM NA PREFEITURA MUNICIPAL
1996	4194	DISPÕE SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES
1997	4435	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CADASTRO MUNICIPAL DE ENTIDADES DE MOVIMENTOS SOCIAIS
2000	4729	CRIA O FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - FMH
2002	4980	REGULAMENTA A TERCEIRIZAÇÃO PELO MUNICÍPIO DA ÁREA DE SANEAMENTO
	4998	INSTITUI O CADASTRO DE ÁREAS PÚBLICAS EDIFICADAS E NÃO EDIFICADAS
2003	5135	DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DO MUNICÍPIO DISPONIBILIZAR, ATRAVÉS DA <i>INTERNET</i> , AS LEIS E DECRETOS MUNICIPAIS
	5139	TORNA OBRIGATÓRIA A DISPONIBILIZAÇÃO NA <i>INTERNET</i> DE INFORMAÇÕES SOBRE AS ATIVIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
	5149	DISPÕE SOBRE A ELABORAÇÃO DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA
	5192	ACRESCENTA DISPOSITIVOS À LEI 5139 QUE TORNA OBRIGATÓRIA A DISPONIBILIZAÇÃO NA <i>INTERNET</i> DE INFORMAÇÕES SOBRE AS ATIVIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Fonte: Câmara Municipal de Governador Valadares.

A Lei 3952, de 09 de agosto de 1994, que “*dispõe sobre o direito de consulta e impugnação de projetos e obras e parcelamento que tramitam na Prefeitura Municipal*”, garante aos vizinhos o direito de consultar os planos e projetos aprovados pela PMGV, e se for o caso,

por constituir ilegalidade ou irregularidade, solicitar a impugnação da aprovação. Essa determinação estende o *direito à cidade*, ao estender a possibilidade de fiscalização e controle – daquilo que será construído – à sociedade civil. Não estamos com isso dizendo que as decisões originadas da sociedade sejam sempre melhores e mais acertadas. Identificamos, como Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) que tanto a sociedade, como, de outro lado, o Estado, não são “atores unificados”. Ao contrário, são heterogêneos e sua análise deve vir sempre acompanhada dessa mediação. Logo, há várias posições dentro da sociedade, que transitam, das mais democráticas e pluralistas até as mais conservadoras e autoritárias. Ainda de acordo com esses autores, o reconhecimento da existência de diferentes projetos no interior mesmo da sociedade civil e sua identificação cuidadosa podem apontar para uma visão muito mais complexa e realista dos processos. Assim, seria evitada a concepção maniqueísta que considera a sociedade civil como o demiurgo do aprofundamento democrático e a sociedade política, o Estado especialmente, como a “encarnação do mal” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). O processo de construção democrática deve, então, ser considerado como um intrincado jogo de forças em disputa, que se trava nas mais diversas arenas e que inclui uma gama muito diferenciada de atores, em lugar de ficar reduzida a polaridade sociedade civil e Estado. Mesmo com essas ponderações, ratificamos nossa crença que a existência de espaços que ensejam a participação é meritória, pois coloca a oportunidade da interação entre sociedade e Estado. O desafio é que essa interação assuma efetivamente “a partilha do poder de governar” (TATAGIBA, 2006). O *direito à cidade* através do princípio constitucional da gestão democrática da cidade (BRASIL, 1988) fundamenta as medidas relativas à publicização de informações (Leis 4998, 5135, 5139, 5152 e 5192). Como um dos fundamentos democráticos, está a transparência de gestão e das ações do Estado.

A Lei nº 5149 trata do Estudo de Impacto de Vizinhança. Esse é um dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, que visa garantir aos moradores participar do processo de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, dando voz a bairros e comunidades que estejam expostos aos impactos dos grandes empreendimentos (CYMBALISTA, s/ data). Nesse sentido, há uma ampliação no que se entende como direitos de cada cidadão sobre a cidade. Mais uma vez, a cidade é vista como bem coletivo e qualquer intervenção particular pode ser limitada em nome do bem comum e/ou usufruto de todos. Há uma reversão na lógica absolutista da propriedade, que garante a total autonomia de ação, independentemente, de suas repercussões sobre o urbano como um todo. Juridicamente, esse novo entendimento está respaldado pela determinação anterior da função social da propriedade e da cidade. No caso específico das

determinações da Lei nº 5149, o Estudo de Impacto de Vizinhança tem como objetivos avaliar,

Art. 2º. (...) os efeitos do empreendimento ou atividade sobre a qualidade de vida da população residente na área de influência do projeto, com base nos seguintes aspectos:

- I - alteração no adensamento populacional no lote, na quadra ou na rua;
- II - alterações no uso de equipamentos urbanos e comunitários existentes ou necessidade de implantação de novos equipamentos;
- III - alterações possíveis no uso e ocupação do solo decorrentes do empreendimento ou atividade;
- IV - efeitos no valor dos imóveis das quadras circunvizinhas;
- V - efeitos sobre a geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI - efeitos sobre a ventilação e iluminação nos edifícios e terrenos circunvizinhos;
- VII - interferências na paisagem urbana, patrimônio natural e cultural;
- VIII - potencial de poluição sonora, geração de lixo e demais formas de poluição.

Como última observação a essa lei, é importante realçar a explicitação das chances de valorização (ou seu inverso – a desvalorização) mercadológica dos imóveis vizinhos ao empreendimento. Os mecanismos de valorização da terra urbana ficam – quase sempre – disfarçados sob um véu de naturalidade, que atribui ao crescimento ou a qualquer outra coisa do tipo, as diferenças comerciais entre áreas também diversas. Ainda, é válido mencionar a citação da preservação do patrimônio cultural e ambiental como motivos suficientes para a limitação de futuros empreendimentos – mais uma vez, o bem público assume o protagonismo sobre os interesses privados.

Os serviços urbanos, tal como o tipo de uso em determinado local, interferem na valorização urbana. Assim, do mesmo modo, que se faz importante a explicitação e participação no debate sobre os usos adequados a cada setor, é também imprescindível, para a democratização das cidades, a discussão sobre os serviços urbanos. Como visto, no *Capítulo 2*, são complexas as razões que moldaram o quadro de desigualdades, que inclui as desigualdades na provisão de serviços. Resumindo, pois não cabe aqui, tornar a explicá-las, lembramos que sua origem não está relacionada às impossibilidades técnicas ou ao crescimento *per si*; trata-se de uma opção política para o desenvolvimento local, que favoreceu, as classes mais privilegiadas, em detrimento daquelas menos favorecidas. Nesse sentido, defendemos a explicitação das decisões sobre o planejamento urbano, como um dos caminhos para a democratização das cidades. A Constituição Federal de 1988 assume essa posição ao colocar a gestão democrática da cidade como um modo para sua democratização (no sentido ampliado), e assim, como um meio para materializar a conquista dos diversos direitos, por ela mesma, referendados.

A Lei municipal nº 4980 incorpora as decisões constitucionais, ao subordinar a instituição das políticas públicas para o setor de saneamento, à elaboração do Plano Municipal de

Gestão de Recursos Hídricos, que por sua vez, deve ser realizada com a rigorosa participação popular, como nos conta o texto da lei, exposto a seguir.

Art. 1º - Fica estabelecido que toda a regulamentação e instituição de políticas públicas no setor de saneamento, incluindo-se água, o esgoto e o lixo, deverá ser cunhada nos preceitos de que toda e qualquer proposta de gestão pública e/ou privada deve estar inserida no Plano Municipal de Gestão de Recursos Hídricos.

Art 2º - O Plano Municipal de Recursos Hídricos deve contemplar de forma integrada os planos de intervenções dos setores doméstico, industrial, agrícola e energético.

Art 3º - A proposta de um Plano Municipal de Recursos Hídricos deverá ser precedida por um amplo debate junto aos setores público, empresarial e sociedade civil organizada, mediante audiências públicas.

[...].

2º - Qualquer proposta para a elaboração de um Plano Municipal de Gestão de Recursos Hídricos deverá ser concebida e executada com ampla divulgação e efetiva participação do cidadão, inclusive por meio de audiências públicas na sede e nos distritos do município. Para tanto, deverão ficar claras as metodologias para documentar a percepção global e focal da população sobre o referido plano.

As determinações vistas acima indicam a possibilidade da ampliação do acesso social pela ampliação da participação popular nos processos decisórios. Outras medidas, como a facilitação do acesso à infra-estrutura básica e a outros serviços fundamentais, como transporte coletivo, são tão necessárias, como complementares às primeiras. Trabalham, como os processos de gestão democrática, para a garantia das adequadas condições de reprodução da vida, e logo, para a conquista do *direito à cidade*. Passemos ao estudo, de algumas dessas medidas institucionalizadas no panorama valadarense.

A ampliação do acesso social nas leis ordinárias

Uma série de leis (*Tabela 13*), com diversos temas, foram reunidas aqui por terem em comum, o fundamento da ampliação do acesso de todos à cidade.

Tabela 13: Resumo das leis ordinárias que versam sobre a ampliação do acesso social, Governador Valadares (Distrito-sede).

ANO	NÚMERO DA LEI	TEMA TRATADO
1993	3674	DETERMINA A CONCESSÃO DE DESCONTOS NO IPTU PARA PESSOAS CARENTES
1994	3906	PROPÕE O CANCELAMENTO DA DÍVIDA ATIVA REFERENTE AO IPTU PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA
	3929	DISPÕE SOBRE A GRATUIDADE DE SEPULTAMENTO EM CEMITÉRIOS MUNICIPAIS
1995	4116	INSTITUI A SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR
1997	4414	DISPÕE SOBRE A MODIFICAÇÃO DOS ARTIGOS 1º E 2º DA LEI 3929 DE 28 DE JUNHO DE 1994 QUE DISPÕE SOBRE A GRATUIDADE DE SEPULTAMENTO EM CEMITÉRIOS MUNICIPAIS
1998	4472	AUTORIZA AS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE FUNCIONAREM NA RESIDÊNCIA DE SEUS TITULARES [DESDE QUE OBSERVADOS ALGUNS CRITÉRIOS]
	4526	<i>CRIA O PROGRAMA MUNICIPAL DE HORTAS COMUNITÁRIAS</i>
1999	4641	DETERMINA A INSTALAÇÃO DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO, EM DETERMINADAS RUAS DA ÁREA CENTRAL
2000	4810	ESTABELECE "A OBRIGATORIEDADE DA INSTALAÇÃO DE LOCAL PRÓPRIO PARA ESTACIONAMENTO DE BICICLETAS EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E DE USO COLETIVO
	4815	CRIA O PASSE-DESEMPREGO NO MUNICÍPIO
2002	4954	DETERMINA QUE, SIMULTANEAMENTE, À REALIZAÇÃO DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO SERÃO CONSTRUÍDOS PELO MUNICÍPIO OS RAMAIS PARA LIGAÇÕES ÀS REDES DE ÁGUA E ESGOTO DOS IMÓVEIS QUE AINDA NÃO AS POSSUAM;
	4969	PROPÕE SUBSÍDIOS PARA O PAGAMENTO DA INSTALAÇÃO DE PADRÕES DE ENERGIA ELÉTRICA PARA PESSOAS CARENTES;
	5018	"A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DISPONIBILIZARÁ, NOS CASOS PREVISTOS NESTA LEI, PLANTA POPULAR QUE SERÁ LIBERADA PARA PESSOA PROPRIETÁRIA DE UM ÚNICO TERRENO, NO QUAL PRETENDA ERIGIR PEQUENA CONSTRUÇÃO, DESTINADA À SUA PRÓPRIA MORADIA. [...] A PREFEITURA MANTERÁ À DISPOSIÇÃO DOS INTERESSADOS PLANTAS POPULARES PADRÃO PARA CONSTRUÇÕES DE 50 M ² , 60M ² , 70 M ² ".

Fonte: Câmara Municipal de Governador Valadares.

Como comentado no *Capítulo 2*, um dos graves problemas citadinos, não é falta de condições técnicas de implantação de serviços e infra-estrutura, mas a impossibilidade do acesso a esses. A questão refere-se à democratização social, bem trabalhada por Dagnino⁷⁴ (1994) e Boaventura Sousa Santos (2002) entre outros. Esses autores colocam que, além da efetivação de um sistema político democrático, é urgente e necessário, inclusive como sustentação do primeiro, a democracia social. Ou seja, o acesso as

⁷⁴ Dagnino (1994) articula a idéia de uma nova cidadania, como estratégia política, relacionada à participação popular no processo de construção de uma *outra* sociedade – essa socialmente mais democrática. Confira DAGNINO, Evelina. Os Movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo, 1994.

adequadas condições de vida deve ser estendido a todos cidadãos, para que esses se efetivem como tais.

Dois casos, entre as leis selecionadas, dizem respeito a descontos relativos ao IPTU. Em um deles, a Lei nº 3674 (19/02/93) determina a concessão de descontos no IPTU para pessoas carentes, desde que *“donos ou possuidores de um só imóvel que lhes sirva de moradia e às entidades comprovadamente filantrópicas no prédio onde exercem suas atividades, conforme sindicância sócio-econômica e outros expedientes a serem aplicados pela Prefeitura”*. O segundo é conformado pela Lei nº 3906, de 03 de maio de 1994, que propõe o cancelamento da dívida ativa referente ao IPTU para população de baixa renda, como segue:

I – Aposentados e pensionistas que: a) percebam, comprovadamente, proventos mensais de até 2 salários mínimos; b) sejam proprietários de apenas o imóvel, objeto da dívida e nele residam; II – Quaisquer pessoas que: a) percebam, comprovadamente, renda mensal de até 2 salários mínimos; b) sejam proprietários de apenas um imóvel que tenha até 70m² de área construída e nele residam.

Outras leis sinalizam o reconhecimento de que a carência de determinados serviços urbanos é motivada pela dificuldade financeira dos moradores, e não por outras questões, como isolamento ou empecilhos técnicos. São elas, a Lei nº 4954 (2002) que determina que *“simultaneamente à realização de obras de pavimentação serão construídos pelo Município os ramais para ligações às redes de água e esgoto dos imóveis que ainda não as possuam”* e a Lei nº 4969 (2002) que *“propõe subsídios para o pagamento da instalação de padrões de energia elétrica para pessoas carentes”*.

A Lei nº 4116, de 22 de setembro de 1995, merece ser citada por instituir a Secretaria Municipal de Habitação Popular, responsável por gerir o Fundo de Habitação Popular. Entre suas finalidades destacam-se, como incorporação de novos valores:

- I. Formular a política habitacional do município de Governador Valadares privilegiando a clientela de baixa renda; (...)
- IV. Desenvolver programa de distribuição de lotes urbanizados através da concessão do direito real de uso; (...)
- VI. Promover a desapropriação de vazios urbanos para fins habitacionais; (...)
- VIII. Regularizar os assentamentos situados em terras públicas que não ofereçam risco à população; (...)
- X. Propor e assegurar terrenos apropriados para a implantação de moradias preservando o meio ambiente; (...)
- XII. Promover a urbanização e o saneamento básico em áreas irregularmente ocupadas; (...)
- XXI. Indicar as diretrizes e propor ao executivo, normas para a gestão do Fundo Municipal de Habitação Popular.

A instituição de uma secretaria específica para esse tema, assinala, pelo menos, o reconhecimento da grande dimensão da questão e a necessidade urgente de buscas de soluções. É, ainda, válido notar, no texto da lei a proposta de *“desapropriação de vazios urbanos para fins habitacionais”*. Essa decisão está na contra-mão da tradicional lógica de

desenvolvimento de Governador Valadares, fundada no crescimento periférico. Essa lógica é explicada pela especulação imobiliária, pois se não fosse a valorização e comercialização do solo urbano, ela não teria nenhum sentido. Combater a lógica do crescimento periférico é ao mesmo tempo um combate à especulação imobiliária, que por sua vez, significa relativizar a idéia de cidade como mercadoria, substituindo-a pela sua valorização como um bem coletivo. A preocupação com o meio-ambiente, e ainda, com o saneamento básico, como um de seus vieses, mostra que essa já está incorporada às novas propostas de desenvolvimento urbano, pelo menos no que diz respeito às normas. De certa forma, também significa a valorização da cidade como um bem público, pois trata-se de um patrimônio de todos. Além disso, o interesse em cuidar da qualidade da habitação da classe de menor renda tem relação direta com a melhoria da qualidade de vida dessa mesma população. Nesse aspecto, podemos – de modo otimista – pensar que houve uma extensão no que se refere ao *direito à cidade*. Infelizmente, a Secretaria de Habitação Popular teve vida curta. A Lei nº 4235, de 16 de abril de 1996, dispõe sobre a revogação da Lei nº 4116 que cria a Secretaria de Habitação Popular. Revoga esta última e não coloca outra alternativa para sua substituição, decisão que, por nós, é avaliada como uma perda.

Em sentido oposto, a Lei nº 4472, de 20 de abril de 1998, enquadra-se como um passo à frente na busca por melhores condições de vida para a para as classes populares e médias. Trata-se de um incentivo à geração de renda, materializado na autorização às microempresas e empresas de pequeno porte funcionarem na residência de seus titulares, desde que observados alguns critérios como,

- não estejam situadas em áreas ou zonas de preservação ambiental;
- não estejam situadas em torno de bens tombados e preservação permanente;
- não estejam situadas em zonas especiais previstas na Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano;
- não ocupem faixas ou áreas *non aedificandi*;
- não ocupem partes comuns ou unidades de edificações multi familiares de uso exclusivamente residencial, sem autorização, com unanimidade, do condomínio.

A Lei nº 4526, de 05 de setembro de 1998, que “*cria o Programa Municipal de Hortas Comunitárias*”. É interessante a proposta da lei, que sugere a incorporação do princípio da função social da propriedade, ao propor o uso das “*áreas públicas e privadas desocupadas e ociosas, além de terrenos existentes em escolas públicas da rede municipal de ensino*”. Entendemos que a idéia baseia-se na possibilidade de usufruir da terra urbana, mesmo que de propriedade privada, por entender que se essa está ociosa, independente da questão da propriedade. Aqui faz-se valer a distinção entre o uso e o valor de troca, referente à propriedade; há, como em outros casos já vistos, a retomada da cidade como uso, relativizando o valor de troca.

Em sentido inverso, está a Lei nº 4496, de 28 de maio de 1998, sobre plantio de árvores. A princípio bem intencionada, ela reforça a idéia da estética sobre o *direito à cidade*, ou seja, da estética priorizada sobre outras questões como a desigualdade das condições de ambiência entre as várias partes da cidade. A Lei prioriza o plantio dessas nas principais vias de acesso à cidade. Sabe-se, como já visto, que uma boa qualidade de ambiência é um dos fatores externos e objetivos, sobre os quais se pode trabalhar em busca de uma melhor qualidade de vida. Assim, questiona-se a insistência em cuidar das vias principais e áreas centrais, quando a medida poderia ter sido tomada em alguns bairros da periferia, interferindo em nome da qualidade de vida, da estima do morador em relação ao local, reforçando os laços afetivos e identitários. Esse questionamento torna-se, ainda mais necessário, quando consideramos as grandes diferenças de qualidade urbana – e de vida – nas áreas centrais e/ou vias principais e os bairros periféricos.

Ainda sobre plantio de árvores, a Lei nº 4549, de 24 de novembro de 1998, merece destaque em pelo menos dois artigos. O Art 12 determina que *“não é permitido o loteamento de áreas que possuem bosques com matas nativas representativas de ecossistemas naturais, com potencial para serem transformados em unidade de proteção ambiental tais como Parque Municipal, Reserva Biológica ou Área de Preservação Permanente”*. O Art 13 coloca que *“a aprovação de projetos de parcelamento do solo para loteamentos e desembramentos fica condicionada à arborização das vias e, se necessário, dos locais destinados às áreas verdes, sob responsabilidade do empreendedor, nos termos desta lei”*. Esse último artigo significa uma grande mudança de intenções sobre o que deve ter um loteamento antes de ser comercializado, ou em outras palavras, no entendimento das obrigações dos empreendedores dos loteamentos, se comparado aos empreendimentos realizados nas décadas de 60 e 70. É muito interessante apontar que trata-se de um “superfaturamento” – no bom sentido – das necessidades dos loteamentos, através da incorporação no rol das necessidades básicas, da questão da qualidade da ambiência, da qual a presença de arborização e/ou áreas verdes é um quesito fundamental. Vale dizer, ainda, que endossamos esse entendimento, pois acreditamos que o *direito à cidade* é pautado pelo direito à qualidade de vida.

Um tema, que não poderia faltar ao debate sobre acesso à cidade, é o da mobilidade e transportes urbanos. A ditadura do carro particular, como vem sendo denominado o total protagonismo dos automóveis particulares no sistema de transporte das cidades brasileiras, vem dando sinais de colapso. Como em outros temas, Governador Valadares não é exceção nesse panorama, considerando, evidentemente, suas características de cidade de médio porte. Nessa conjuntura, várias cidades de grande porte, principalmente as metrópoles, vêm a algum tempo, tomando medidas inibidoras do trânsito de automóveis,

principalmente nas áreas que concentram o maior trânsito de veículos, normalmente as áreas centrais. A Lei nº 4641, de 23 de julho de 1999, busca fazer o mesmo em Governador Valadares, ao determinar a instalação de estacionamento rotativo, em determinadas ruas da área central. O serviço denominado “Zona Azul”, segundo a Lei, ou será explorado pelo Município ou delegado a terceiros, sob regime de concessão. Ficou prevista a sua regulamentação em norma específica, em um prazo de 60 dias; essa já condicionada a determinação de que os recursos arrecadados serão, pelo menos em parte, destinados ao Conselho Municipal da Criança e do Adolescente e ao Conselho Municipal de Assistência Social.

Enquanto o uso dos automóveis particulares é obstaculizado, através da cobrança pelo seu estacionamento, a utilização das bicicletas é incentivada, justamente, pela facilitação do seu estacionamento. A Lei nº 4810 estabelece “a *obrigatoriedade da instalação de local próprio para estacionamento de bicicletas em estabelecimentos públicos e de uso coletivo*”. O transporte em bicicletas vem despertando a atenção em todo o mundo, por ser barato, flexível, e ainda, um meio de transporte não poluente. No caso específico de Governador Valadares, essa medida é ainda mais importante, por estar valorizando uma prática que já se constitui como tradição local.

A Lei nº 4844 determina a autorização para a construção de um mini hospital no Bairro Altinópolis. Como será visto a seguir (*Capítulo 5*), o Bairro Altinópolis é reconhecido como “*área de risco*” (PMGV, 2003). Considerando que é uma área desprovida de infra-estrutura e historicamente “*deixada a própria sorte*”, a iniciativa da construção de um equipamento de saúde representa, em um primeiro momento, o reconhecimento da existência do bairro e das necessidades de sua população. Em um segundo momento, significa a valorização do local, não só do ponto de vista do mercado, mas – e principalmente – das condições de vida de quem ali habita. De certa forma, a intenção do provimento de serviços essenciais às áreas mais pobres é o reconhecimento da habitação em seu sentido mais amplo que a simples moradia. É, ainda, em uma compreensão otimista, o reconhecimento de que a falta desses não pode ser justificada pelo crescimento da cidade; diferente disso, é uma questão sobretudo política e de mercado.

Outra lei, a Lei nº 5140, cujo tema é a princípio bastante diverso do acima citado, também tem seus fundamentos no interesse de ampliação e facilitação de apropriação da cidade pelos seus moradores, tomando-a como bem coletivo. Essa propõe o “*Pró-Ecovit – Programa Municipal de Arborização Urbana com árvores frutíferas, a ser desenvolvido, em caráter permanente, mediante iniciativa e colaboração da população e entidades privadas com o Poder Público Municipal*”. Trata-se de um programa de arborização urbana, com árvores frutíferas, que visa, enquanto melhora a ambiência urbana, contribuir para a

educação ambiental, além de servir como alimento à população. A operacionalização do programa supõe a participação da população, sendo, inclusive, responsável pelo trato das árvores, colheita e distribuição dos frutos como disposto no Art 4º, Parágrafo único,

Parágrafo Único. O trato das árvores, colheita e distribuição dos frutos ficará a cargo da comunidade, que se auto-sugestionará nesses trabalhos, nas respectivas ruas, praças ou outros logradouros públicos, estimulando-se e treinando-se a participação da coletividade.

Outra mostra do interesse na ampliação da apropriação urbana pelos moradores, nos é fornecida pela Lei 5265 que determina o Programa de Agricultura Urbana no município. Essa lei determina o *“uso de terrenos públicos, por intermédio de contrato de cessão de uso, e em terrenos particulares ociosos, que venham a ser cadastrados”* para as atividades de agricultura urbana. Os objetivos dessa medida são apresentados no Art 2º, como segue,

Art. 2º - O Programa de Agricultura Urbana do Município de Governador Valadares tem por objetivos:

- I – combater a fome e a desnutrição;
- II – incentivar a geração de trabalho e renda;
- III – promover a inclusão social;
- IV – incentivar a agricultura social e economia solidária;
- V - incentivar a produção para o autoconsumo;
- VI – incentivar o associativismo;
- VII – incentivar o agro-eco-turismo;
- VIII – melhorar o meio ambiente urbano mediante a recuperação e a conservação dos espaços ociosos;
- IX – incentivar a venda direta do produtor;
- X – reduzir o custo do acesso ao alimento para consumidores de baixa renda;
- XI – incentivar o uso das plantas medicinais e a fitoterapia.

Vemos a apropriação da cidade para geração de riquezas; contudo, essa riqueza não está mais restrita à especulação imobiliária, mas está ampliada ao uso do solo urbano. Outro aspecto importante é a utilização pelo Poder Público, de instrumentos fiscais e tributários, previstos no Estatuto da Cidade, a essa altura, já aprovado, como o IPTU progressivo no tempo, para motivar a adesão dos proprietários de vazios urbanos, ao Programa de Agricultura Urbana. Como em outras vezes, o fundamento jurídico dessas determinações é a função social da propriedade e da cidade, como se apreende do texto da lei:

Art. 5º - Por atenderem a função social da propriedade, os terrenos particulares em que se instalar o Programa de Agricultura Urbana não serão objeto de tributação progressiva prevista no artigo 7º da Lei Federal 10.257/2001, mantendo-se o valor do IPTU enquanto perdurar o cultivo mediante o Programa.

Art. 6º - Para efeito de tributação pelo IPTU, os imóveis particulares não edificados e destinados à agricultura urbana serão equiparados a imóveis edificados não residenciais, com alíquota de 0,6% (seis décimos por cento) desde que atendidos os seguintes requisitos:

- I – estejam cadastrados junto a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento – SEMA;
- II – 10% (dez por cento) da produção será cedido a uma instituição filantrópica ou de educação, cadastradas junto à SEMA;
- III – a atividade de agricultura urbana seja implantada por no mínimo 02 (dois) anos consecutivos.

Sustentabilidade e patrimônio cultural nas leis ordinárias

A preservação do meio ambiente e o patrimônio cultural são novas variáveis na equação urbana, como já visto. Condicionam determinações e possíveis soluções em várias questões como habitação, regularização fundiária, uso e ocupação do solo, para citar aquelas que mais se destacam. Além disso, são tratados de modo “exclusivo” em algumas leis, como sintetizado na *Tabela 14*:

Tabela 14: Resumo das leis ordinárias que versam sobre a sustentabilidade e o patrimônio cultural, Governador Valadares (Distrito-sede).

ANO	NÚMERO DA LEI	TEMA TRATADO
1994	3898	DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE DEFESA AMBIENTAL
	3935	DOAÇÃO AO MUNICÍPIO, DA AÇUCAREIRA
1996	4296	DEFINE ÁREAS NO MUNICÍPIO PARA O DESPEJO DE ENTULHOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL
1997	4400	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE BOSQUES ÀS MARGENS DO RIO DOCE E SEUS AFLUENTES
1999	4647	CONDICIONA O ESGOTAMENTO DE LAGOAS NATURAIS À PRÉVIA AUTORIZAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO, COM A ANUÊNCIA DO CODEMA
	4646	ESTABELECE A PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E CULTURAL DO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES
	4690	ESTABELECE A CRIAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO HORTO FLORESTAL E DO ATERRO SANITÁRIO
2000	4791	DEFINE COMO ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL AS MARGENS DO RIO DOCE [REGULAMENTA EXTRAÇÃO DE AREIA]
2002	5020	CRIAÇÃO DO HORTO FLORESTAL E A LEI Nº 5031
	5031	INSTITUI, NO MUNICÍPIO, A COLETA SELETIVA

Fonte: Câmara Municipal de Governador Valadares.

O dia-a-dia citadino sofre alterações com a incorporação da sustentabilidade como norma. A Lei nº 4296, de 11 de setembro de 1996, define áreas no município para o despejo de entulhos da construção civil. A preocupação assume uma proporção maior, no caso desta lei, em relação à proteção das águas correntes e dormentes, com ênfase para as margens do rio Doce. Além dessas, sobressai o cuidado com a APA do Pico da Ibituruna. A Lei nº 5031 institui no Município, a coleta seletiva. Vale observar que ela ultrapassa o entendimento da sustentabilidade como “verde” e concilia a preocupação ambiental com a social. A proposição da coleta seletiva é fundada na preocupação social, como mostra o texto da lei:

a coleta seletiva e a reciclagem do lixo são entendidas como atividades que compreendem a classificação e o aproveitamento dos resíduos urbanos, desenvolvidas, de forma organizada, pela sociedade com o apoio do governo municipal, com o objetivo de reduzir os custos e danos ambientais decorrentes do armazenamento do lixo, poupar o uso de recursos naturais utilizados como

matérias-primas e propiciar geração de renda para a população desempregada e sub-empregada”. Outras disposições da lei merecem ser citadas pois evocam o sentido da sustentabilidade entendida como “cuidado com o meio ambiente, enquanto direito a ter direitos, inclusive as gerações futuras, e as populações mais carentes e excluídas da sociedade de consumo.

É uma diretriz garantir a “*acessibilidade dos serviços de coleta de lixo a um número maior de habitantes*”. Somam-se a essa, ao mesmo tempo, em que a tornam possível, outras medidas como:

1. A concessão de incentivos às empresas privadas que adotarem a reciclagem; 2. a obrigatoriedade do controle dos aterros sanitários pelo setor público; 3. torna-se atividade constante, em caráter educacional, a conscientização da reciclagem e prática da coleta seletiva de lixo, nas escolas públicas da rede municipal; 4. o poder público municipal poderá prestar atendimento social à parte da população de rua empregada no programa, desde que devidamente cadastrados nas associações existentes.

A extração de areia do rio Doce também teve sua rotina alterada. A Lei nº 4791 regulamenta a extração de areia, em área determinada, limitando a atividade aos “caiqueiros” regularmente autorizados pelo órgão competente da municipalidade, proibida a extração por dragas ou outro meio mecânico. A mesma lei também determina o reflorestamento da área.

Ainda em relação à proteção do rio Doce, está a Lei nº 4400 que dispõe sobre a criação de bosques às margens do rio Doce e seus afluentes. A lei reforça a restrição à sua ocupação apenas por áreas verdes. Vale comentar que são várias as leis sobre esse mesmo tema, referentes a diversos momentos. A sucessão dessas leis indica que elas não foram, à medida de sua publicação, colocadas em prática, ou se o foram, isso aconteceu de modo inoperante, pois a lacuna permanecia aberta, demandando a necessidade de outras medidas que pudessem contemplá-la.

A Lei nº 4647, de 02 de agosto de 1999, condiciona o esgotamento de lagoas naturais à prévia autorização pelo Poder Executivo, com a anuência do CODEMA – Conselho de Desenvolvimento do Meio Ambiente. Finalmente, a Lei nº 4690, de 20 de dezembro de 1999, estabelece a criação da Área de Proteção Ambiental do Horto Florestal e do Aterro Sanitário, destinada a:

- I – à proteção do ecossistema para manutenção do regime hidrológico;
- II – à preservação dos remanescentes florestais;
- III – à recomposição florestal ciliar ao redor da lagoa;
- IV – à melhoria das condições para recuperação e à proteção da fauna e flora da área;
- V – à conservação e à recuperação das margens;
- VI – a estimular a melhoria da qualidade ambiental das áreas circunvizinhas;
- VII – à criação de parque florestal, horto, área de lazer e hortas comunitárias.

Esta Lei previu a regulamentação da Área de Proteção Ambiental em 60 dias, assegurando a participação da sociedade civil na sua administração.

Mantendo a expectativa sobre a participação popular nos processos decisórios, é criado o Fundo Municipal de Defesa Ambiental. Constituído pela Lei nº 3898, tem como objetivos criar condições financeiras e de gerenciamento dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações de preservação ou recuperação ambientais e das atividades de educação ambiental. A novidade significativa aparece em determinações que criam possibilidades para uma gestão mais participativa, como a exigência da prestação de contas ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, a necessidade da anuência deste à política de aplicação dos recursos do Fundo, e ainda, a obrigação da aprovação pelo dito Conselho, do Regimento Interno do Fundo. A submissão dessas ações do Fundo ao Conselho amplia – pelo menos do ponto de vista teórico – a possibilidade de controle pela sociedade dos investimentos e gastos públicos neste tema.

A Lei nº 3935, de 01 de julho de 1994, é importante, pois trata da doação ao município, da Açucareira⁷⁵ (Figura 16), patrimônio significativo para os valadarenses.



Figura 16: Açucareira com o Pico da Ibituruna ao fundo.
Fonte: Acervo da autora, 2007.

⁷⁵ Edifício onde antes funcionava a Companhia Açucareira Rio Doce (CARDO), que se tornou uma importante referência da história econômica local, foi um empreendimento mantido pela Companhia Belgo Mineira para a produção de açúcar e álcool. Efetivada em 1948, chegou a produzir 600 sacas de açúcar e 10 mil litros de álcool por dia, sendo desativada em 1978. Atualmente o imóvel pertence ao município. Está em situação precária de conservação, mas sensibiliza a população, sendo vários os projetos para sua readequação e conservação. Atualmente, é utilizada na realização de eventos, sendo o mais famoso, a *Festa à Fantasia*, que reúne milhares de pessoas, dividindo opiniões sobre a adequação desse tipo de uso ao estado de conservação da construção.

A política de preservação do patrimônio cultural em Governador Valadares foi estabelecida pela Lei nº 4646, de 02 de agosto de 1999. Essa mesma lei constitui, em seu Art. 9, o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural – CDPC⁷⁶. É necessário lembrar que a política de patrimônio cultural em nível estadual, vinculava a existência de conselhos, entre outras coisas, ao repasse de verbas oriundos do ICMS cultural para cada município.

Entre as atribuições do CDPC, realçamos,

- I – Assessorar a Administração Municipal no que se refere a normatização de sua política cultural, artística e paisagística; (...)
- IV – Propor à Prefeitura Municipal o tombamento dos bens móveis e imóveis, de propriedade pública ou particular, existentes no município, que dotados de excepcional valor histórico, arqueológico, paisagístico, bibliográfico ou artístico, justifiquem o interesse público na sua preservação; (...)
- VIII – Definir, com base em elementos técnicos, o perímetro de proteção do entorno dos bens imóveis tombados, estabelecendo as limitações administrativas decorrentes, em conformidade com a legislação aplicada; (...)
- X – Sugerir, quando necessário, as formas de ressarcimento e compensação aos proprietários de bens protegidos;
- XI – Propor aos proprietários de bens protegidos, formas de incentivo e estímulo à sua conservação; (...)
- XVI – Conceder autorização prévia, estipulando as condições para realização de construções na vizinhança de bem tombado, evitando que impeçam ou reduzam sua visibilidade; (...)
- XXIII – Propor o cancelamento da autorização de alvarás de demolição ou reforma de imóveis;
- XXIV – Expedir normas regulamentadoras sobre qualquer assunto que envolva as atividades do Conselho; (...)
- XXVI – Fiscalizar o cumprimento ao disposto no artigo 6º desta Lei, para instruir os respectivos processos de isenção de impostos municipais, procedendo à vistoria no imóvel cujo benefício é pretendido;

Vemos que entre as atribuições do CDPC está a responsabilidade por várias decisões importantes, como a proposta de tombamento e a elaboração das normas referentes ao patrimônio cultural. Temos, ainda, interesse em comentar o inciso VIII do referido Art. 9, sobre a definição do perímetro de proteção do entorno dos bens imóveis tombados. Essa determinação pode ser vista como uma mostra da prioridade do patrimônio, nas áreas especificadas, sobre outros interesses, como o aumento do potencial construtivo. Mais uma vez, tem-se no que diz respeito à norma, a “cidade-uso coletivo” vitoriosa sobre a “cidade-mercadoria”. Todavia, uma ressalva é necessária: tal como o texto da lei coloca, o perímetro de proteção do entorno só pode ser estabelecido em relação a imóveis tombados. Isso advém de outra fragilidade da política de patrimônio determinada pela Lei em debate – o tombamento é a única medida de proteção ao patrimônio cultural estipulada. Mesmo

⁷⁶ Uma análise mais detalhada sobre os primeiros anos de funcionamento deste Conselho foi realizada em GUIMARÃES, CRISTIANA. O Patrimônio Cultural de Governador Valadares (MG): algumas reflexões. **Revista CPC USP**, nº 05, novembro 2007.

considerando a importância desse instrumento de proteção, é consenso, hoje, sua insuficiência para abarcar todas as questões do patrimônio, principalmente aquelas ligadas à dinâmica urbana. Um exemplo são as orientações do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais - IEPHA/MG (2007) que apontam:

São diversos os mecanismos à disposição dos municípios, tanto de controle urbanístico como de ordem fiscal e penal. O Plano Diretor [...] deve estabelecer as diretrizes gerais da política local de proteção. Do ponto de vista do controle urbanístico, são bastante eficazes as medidas que regulam o uso e a ocupação do solo, consubstanciadas na respectiva legislação urbanística. Do ponto de vista das medidas de ordem penal e fiscal, estabelecem-se critérios de incentivo à preservação ou compensações a danos ao patrimônio. [...]. Algumas cidades, já a [preservação do patrimônio] incorporam no seu zoneamento básico, definindo setores especiais de preservação, com regras urbanísticas próprias, com potencial construtivo compatível ou restrito, de modo a não estimular sua destruição ou substituição. No caso de leis já existentes, é possível o estabelecimento de um sobre-zoneamento que confira regras adicionais aos trechos urbanos em que essas já tenham sido estabelecidas [...] podendo chegar à proposição de diretrizes para intervenção no desenho urbano.

A utilização de instrumentos não exclusivos integra a proteção ao patrimônio cultural na dinâmica urbana como um todo. Argumentamos que o patrimônio cultural, assim como a sustentabilidade, não devem ser tratados como casos especiais, mas devem ser vistos como valores constitutivos da dinâmica urbana ampliada – são itens que devem ser considerados na equação urbana, como parte dessa, não como uma coisa excepcional ou um apêndice. Além disso, evita a superposição de poderes e conflitos entre jurisdições diferentes. O inciso XXIII do Art. 9 da lei agora analisada apresenta um desses impasses, pois autoriza o CDPC a “*propor o cancelamento da autorização de alvarás de demolição ou reforma de imóveis*”. Instaura-se um caso de conflito de competências na própria administração municipal que poderia ser minimizado caso o tema “patrimônio cultural” não fosse, ainda, tratado como “caso especial” na dinâmica urbana.

De acordo com as orientações do IEPHA acima citadas, estão os incisos X e XI que propõem os incentivos aos proprietários de bens protegidos, tanto para reformas quanto conservação. Contudo, sabe-se que na prática essa equação não foi de fácil solução: o único bem familiar tombado, até então, suscitou uma grande polêmica na cidade, sendo motivo de diversos protestos e de um processo judicial. Algumas iniciativas no sentido de cancelar o tombamento foram tentadas, pela família e pelo poder municipal, já em outra gestão, por pressão dessa, e de certo modo, da sociedade como um todo. Através do Decreto Municipal nº 8.413 de 26/12/2005, a administração municipal revogou o tombamento do bem imóvel urbano, conhecido como Venda do Seu Margarido (VENDA, 2006; TRANSPARÊNCIA GV, 2006). O cancelamento do tombamento foi interditado judicialmente, através de uma liminar favorável à ação judicial de iniciativa popular, movida por alguns vereadores, solicitando a anulação do referido Decreto. A não aceitação deste

tombamento está motivando um dos recursos mais antigos, graves e irremediáveis que acompanham a história da preservação do patrimônio cultural no Brasil: o proprietário, inconformado, deixa seu imóvel, literalmente tombar, fisicamente falando (*Figura 17*).



Figura 17: Venda do Seu Margarido
Fonte: Acervo da autora, 2007.

Algumas ações, como abraços simbólicos, projetos e reuniões foram realizados em relação à Venda do Seu Margarido, sem, contudo, conseguir efetiva sensibilização. Ao contrário, no imaginário local, a preservação do patrimônio tornou-se um perigo...

Vale, ainda sobre o CDPC, mencionar a distribuição dos nove membros; aqueles referentes à sociedade civil foram selecionados entre representantes e/ou reconhecidos conhecedores de valores culturais e artísticos, como vemos a seguir:

- Art. 10 – O Conselho a que se refere o artigo 9 será composto pelos seguintes membros e seus respectivos suplentes:
- I – por 1(um) representante da SMEC;
 - II – por 1(um) representante da FUNSEC;
 - III – por 1(um) arquiteto, indicado pelo CREA;
 - IV – por 1(um) profissional com conhecimento específico na área de História, indicado pela UNIVALE;
 - V – por 1(um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento com conhecimento da política de desenvolvimento urbano do município e da legislação pertinente;
 - VI – por 2(dois) representantes de entidades da área de artes plásticas;

VII – por 1(um) representante de entidades e/ou órgãos que atuam na defesa do meio ambiente;

VIII – por 1(um) representante do setor de promoções culturais e turismo.

Parágrafo Único - A escolha dos membros do Conselho referido neste artigo deverá recair sobre pessoas da comunidade, de reputação ilibada e competência em assuntos compreendidos nos objetivos desta Lei.

Caberia o questionamento se, em se tratando de um órgão que pressupõe a participação da sociedade, essa não deveria ser representada de um modo mais amplo. É interessante observar, ainda, que há um representante, entre aqueles do Estado, vinculado ao desenvolvimento urbano; entretanto, entre os representantes da sociedade civil não há nenhum ligado à construção civil ou similar. Mais uma vez, vemos que o patrimônio cultural não é reconhecido como parte da dinâmica urbana, mas *“coisa de intelectuais, artistas e gente letrada”*.

A título de conclusão, pode-se afirmar que apesar de serem novas variáveis, a preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural foram assumidas na legislação municipal. A crítica que se faz é que mesmo sendo limitadoras de algumas ações e atividades, são - principalmente, o tema do patrimônio cultural - dissociadas do “restante” do urbano. A seguir, apresentamos um exemplo.

A cidade é margeada pelo Rio Doce (*Figura 18*), sendo a sua ocupação e desenvolvimento devedores dessa condição (ver *Capítulo 2*). A preocupação com a paisagem urbana, resultante dessa característica, não está evidenciada nas políticas de proteção do patrimônio e/ou de preservação ambiental.



Figura 18: Vista de Governador Valadares desde a Ibituruna.

Fonte: Jérôme Sarthe, 2002. Disponível em
www.hippolyte.free.fr/brazil/thumbnail.html

Na outra margem no rio Doce, em frente à cidade, há um acidente geográfico importante, símbolo identitário para os valadarenses e marco da paisagem local (*Figura 19*). Os moradores o chamam “Pedra da Ibituruna”, ou simplesmente “a Ibituruna”. A pedra, pelo confronto entre sua altitude e a planura da cidade, é avistada desde longe sinalizando o território valadarense. Além disso, garante à cidade, a condição de sede de campeonatos nacionais e internacionais de diversas modalidades de vôo livre e, conseqüência disso, o título de Capital Mundial do Vôo Livre.



Figura 19: Vista da área central com o Pico da Ibituruna ao fundo.

Fonte: www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=416524

Em relação à Ibituruna, a política de patrimônio e de preservação ambiental tem atuações diversas. O CDPC reafirma o tombamento estadual, realizado pela Constituição Estadual de 1989, como conjunto paisagístico. Porém, não são perceptíveis medidas para preservação das condições da paisagem em relação ao conjunto cidade/rio/Ibituruna. A permissão da construção de edificações com gabaritos altos, em locais que impossibilitam a visibilidade do rio, favorece a futura conformação de uma barreira, à semelhança das orlas marítimas brasileiras. Impedem, ainda, a vista da Ibituruna, ou a diminuição do impacto da sua altitude em relação ao terraço fluvial, sobre o qual se consolidou a cidade. Há uma perda significativa causada pela não articulação do ambiente construído com as especificidades da paisagem natural. Isso seria, do nosso ponto de vista, um dos principais traços a serem preservados como identidade e patrimônio cultural.

O direito à diferença nas leis ordinárias

Um dos novos valores colocados pela Constituição Federal de 1988 diz respeito à igualdade de todos perante a lei. O Art. 5º trata do princípio ao expor:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade privada, nos termos seguintes (BRASIL,1988).

Defendemos que não há igualdade possível, sem a compreensão de que ela deve absorver as diferenças intrínsecas a cada cidadão, quaisquer que sejam essas. Essa idéia é muito bem sintetizada por Boaventura Sousa Santos (2002), quando ele diz: *“As pessoas têm direito à igualdade quando a diferença significa discriminação. E têm direito à diferença quando a igualdade implica descaracterização”*. Um conjunto de leis assume, no contexto valadarense, essa posição, conforme apresentado na *Tabela 15*.

Tabela 15: Resumo das leis ordinárias que versam sobre o direito à diferença, Governador Valadares (Distrito-sede).

ANO	NÚMERO DA LEI	TEMA TRATADO
1993	3837	DISCIPLINA A APLICAÇÃO DO ART 56, VIII, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, QUE DISPÕE SOBRE RESERVA DE CARGOS E EMPREGOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA
1994	3883	DISPÕE SOBRE A CONSTRUÇÃO E ADAPTAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DESTINADOS A ATENDER PORTADORES DE DEFICIÊNCIAS FÍSICAS
1996	4342	INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE ATENÇÃO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA
1997	4434	DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE AMPARO AO IDOSO
1998	4528	DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO DO ALUNO PORTADOR DE NECESSIDADES ESPECIAIS PREFERENCIALMENTE NA REDE REGULAR DE ENSINO
	4477	DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO DO ACOMPANHANTE DE PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA NO PROGRAMA DE TRANSPORTE GRATUITO [REVOGADA PELA LEI 5429, DE 29/12/2004]
1999	4634	INCENTIVO FISCAL ÀS EMPRESAS QUE ABRIREM VAGAS DE TRABALHO AOS DEFICIENTES FÍSICOS
2000	4794	DISPÕE SOBRE TRANSPORTE PARA DEFICIENTES FÍSICOS EM TRATAMENTO MÉDICO OU HOSPITALAR NA REDE MUNICIPAL
	4797	CRIA O PROGRAMA ESPECIAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA E ESPORTES AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA FÍSICA DO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES
2001	4884	CONCEDE PRIORIDADE DE ATENDIMENTO EM HOSPITAIS E POSTOS DE SAÚDE, SEDIADOS NESTE MUNICÍPIO, ÀS PESSOAS IDOSAS, ÀS MULHERES GRÁVIDAS, AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIAS FÍSICAS E MENTAIS.
	4912	IMPLANTAÇÃO DA EQUOTERAPIA NO ARSENAL TERAPEUTICO, NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE DE GOVERNADOR VALADARES
2002	4955	RECONHECE A LINGUAGEM GESTUAL CODIFICADA PELA LÍNGUA BRASILEIRA DE SINAIS – LIBRAS – E OUTROS RECURSOS A ELA ASSOCIADOS
	5009	criação da COORDENADORIA DE APOIO E ASSISTÊNCIA À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA FÍSICA
	5099	criação do PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DIFERENCIADA PARA CRIANÇAS DIABÉTICAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO
2003	5128	ASSEGURA TRANSPORTE GRATUITO EM AMBULÂNCIA E TRATAMENTO ODONTOLÓGICO PARA PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA FÍSICA
	5142	AUTORIZA O PODER PÚBLICO A INSTALAR INFORMAÇÕES EM BRAILE NOS ABRIGOS DE ÔNIBUS
	5144	DISPÕE SOBRE O ACESSO E PERMANÊNCIA DE DEFICIENTES ACOMPANHADOS POR CÃO GUIA EM LOCAIS ABERTOS AO PÚBLICO
	5150	ASSEGURA ÀS PESSOAS SURDAS E MUDAS O DIREITO DE SEREM ATENDIDAS NAS REPARTIÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS POR MEIO DA LÍNGUA BRASILEIRA DE SINAIS – LIBRAS.

Fonte: Câmara Municipal de Governador Valadares.

Esse tema – direito à diferença – está diretamente ligado ao direito à cidade, apesar de a princípio, escapar das questões (mais óbvias) de planejamento urbano. Além disso, e pelo número significativo de vezes em que o tema aparece na legislação, faz-se necessário comentá-las. Antes, uma anotação necessária: como é apreendido, pela *Tabela 15*, a

grande maioria das leis, que relacionamos ao direito à diferença, são relativas aos cuidados e interesses dos portadores de necessidades especiais.

Não temos a pretensão, no âmbito desta tese, de aprofundar a discussão sobre inclusão social e direitos dos portadores de necessidades especiais. Nossa intenção limita-se a apresentar a existência desse debate, sinalizando seu pertencimento ao rol mais amplo de direitos humanos e sociais, que vem sendo institucionalizado a partir da década de 80. Segundo Rulli Neto (2002) sobressaem na Constituição Federal de 1988, os Art. 7, inciso XXXI; Art 23, inciso II; Art 203 e 208, e o artigo sobre a acessibilidade – Art 227 §2. Completando, faz-se necessário lembrar a Lei 8213/91 que prevê (Art. 93) que a empresa com 100 ou mais empregados está obrigada a preencher 2% a 5% dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiências habilitadas; e ainda, a Lei 10098, de 19 de dezembro de 2000 que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade. Essa última define a acessibilidade como *“possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos transportes e dos sistemas e meios de comunicação, por pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida”*. Essa mesma lei determina que todos os espaços de uso público, inclusive as vias e edificações de diversas tipologias, sejam adaptados – quando já existentes - ou executados de modo a serem acessíveis para as pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. Ela, ainda, frisa a necessidade de contemplação das condições de acessibilidade nos veículos de transporte coletivo.

Essas determinações constitucionais e leis federais são seguidas nos outros níveis administrativos – estadual e municipal. Assim, reencontramos as várias leis municipais que tratam o assunto. Como já explicado, defendemos a interação entre o local e o mundo. Dessa forma, não creditamos apenas à existência das leis federais, o significativo número de leis municipais sobre o assunto. Do mesmo modo, não defendemos a autonomia absoluta que faria supor que a aprovação dessas leis se deve apenas à sua iniciativa no âmbito local. Feitas essas considerações, voltemos aos comentários sobre as decisões municipais.

A Lei nº 3837 coloca em pauta o direito à diferença ao disciplinar a *“aplicação do Art. 56, VIII, da Lei Orgânica Municipal, que dispõe sobre reserva de cargos e empregos na administração pública para pessoas portadoras de deficiência”*. Não cabe aqui abordar toda a polêmica que gira em torno das questões das cotas, mas entendemos que o fato de se pensar na sua possibilidade significa o reconhecimento de condições estruturais de desigualdades social, econômica, e no caso apresentado, também cultural. Como foi dito, os direitos dos cidadãos são os mesmos, mas as condições para exercê-los não.

A ampliação do *direito à cidade* é bem demonstrada nas leis 4477, 4794, 5128, 5142 e 5144 que intentam prover às pessoas portadoras de necessidades especiais, mobilidade e acesso à cidade. A materialidade do espaço é o lugar onde se desenvolvem as ações cotidianas. Essa afirmativa significa que espaço e sociedade são indissociáveis. Nesse sentido, como apresentado no *Capítulo 1*, o espaço tanto é modificado pelas mudanças e hábitos sociais, como os conforma, em um processo recíproco e sempre inacabado; ou como colocado por Santos (1996) é “*a síntese sempre provisória entre o conteúdo social e as formas espaciais*”. Uma cidade acessível, ou sem barreiras físicas (já que estamos falando da materialidade do espaço), promove mais oportunidades aqueles que têm dificuldades de locomoção e necessidades especiais. Do mesmo modo, que um transporte público eficiente, que atenda todos os bairros, pode eliminar o isolamento dos moradores das periferias. Implementar medidas de acessibilidade, sobretudo no espaço urbano, democratizando seu uso, possibilita que os ambientes se tornem acessíveis a todos, em seu sentido mais amplo. A preocupação com o acesso à cidade, como inclusive já visto, não diz respeito apenas aos portadores de necessidades especiais, mas coloca-se como questão fundamental para a construção de uma sociedade *de fato* democrática.

O tratamento diferenciado aos portadores de deficiência física, visando igualar as oportunidades, é instituído pelas leis municipais números 3883, 4342, 4528, 4634, 4797 e 5150. Essas reconhecem o direito de proporcionar igualdade de oportunidades, pela assunção das diferenças. Esse princípio é fundamental para pensarmos em uma sociedade inclusiva: todas as pessoas portadoras de deficiência devem ter suas necessidades especiais atendidas. É no atendimento das diversidades que se encontra a democracia.

A democracia enquanto prática social está entrelaçada às questões de cidadania. A ampliação da cidadania, por sua vez, supõe a igualdade e redistribuição de oportunidades de trabalho, ascensão social, moradia, lazer, e ainda, a igualdade em relação as questões simbólicas. Nesse sentido, pode-se pensar a inclusão social como cidadania. A cidadania, por sua vez, compreende direitos civis, sociais e políticos. Marshall (MARSHALL, 1965 *Apud* BRUMER, PAVEI e MOCELIN, 2004) explica que os direitos civis referem-se à liberdade individual, os direitos políticos à participação no exercício do poder político, através da representação ou participação, e os direitos sociais compreendem o bem-estar do indivíduo, isto é, direitos à segurança, ao trabalho, ao lazer, à educação, à saúde entre outros.

4.3. CONSOLIDANDO A TRANSIÇÃO: GOVERNADOR VALADARES E O MUNDO NA DÉCADA DE 90

Como visto, argumentamos que a Constituição Federal de 1988 coloca para o desenvolvimento urbano, novos valores, assim como novos desafios. A novidade não é a existência em si dos problemas e carências urbanos, mas o reconhecimento e a legitimação de que não são as condições adequadas. A partir das determinações constitucionais, esses passam a representar situações de descumprimento a lei. Sendo assim, sua reivindicação, além de legítima, é legal. Complementando, os esforços e trabalho no sentido de resolver a situação de cidadania incompleta, em que vive a maior parte de nossas cidades, é no mínimo uma “exigência jurídica”.

Em Governador Valadares, no âmbito da legislação municipal, há a assunção dos novos valores e o enfrentamento dos novos problemas urbanos, no sentido no sentido apontado por Oliveira⁷⁷ (1978, *Apud* Monte-Mor, 2003). O Plano Diretor assume os principais pontos da Constituição Federal de 1988, mas em muitos casos essa assunção não ultrapassa a esfera conceitual. Isso significa dizer que apesar dos valores incorporados em seu texto, o PD não apresenta os meios para sua implementação. A Lei de Uso e Ocupação do Solo, como discutido, não materializa o novo. A Lei Complementar nº 31 sobre o Programa de Regularização Fundiária é em si um avanço, mas como acontece no PD, junto à assunção conceitual dos *novos valores*, estão empecilhos e dificuldades que barram sua efetivação de modo ampliado.

Em relação à legislação ordinária, também foi percebida a presença, dos *novos valores* – o *direito à cidade*, a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade. Esses funcionam de balizas para leis que versam sobre temas diversos, mas que têm em comum – na sua origem – o sentido de mudar a lógica tradicional do entendimento e uso do espaço urbano. Os temas perpassam a preocupação em assegurar direitos aos portadores de necessidades especiais, e a outras minorias, incorporando o direito à diferença. Aparece também a preocupação com a preservação ambiental e, com menor ênfase, preocupação com o patrimônio cultural, representando a assunção de novos temas no arranjo urbano. O tema “conselhos” ganha relevo, pelo grande número de leis que abordam o assunto, seja nas diversas alterações ao longo dos anos ou na instituição de novos conselhos

⁷⁷ De acordo com Monte-Mor (2003), em ensaio de 1978, Francisco de Oliveira teria descoberto o “ovo de Colombo” ao dizer que “a *urbanização* da economia e sociedade brasileiras nada mais é senão a extensão a todos os recantos e setores da vida nacional das relações capitalistas; embora seja ainda, em muitos casos, apenas uma tendência, sua marca é peculiar: já não se pode voltar atrás”.

responsáveis por diferentes dimensões que conformam a vida urbana. Concluímos que a invenção dos conselhos foi inteiramente assumida a nível municipal, representando a assunção de sua consequência e motivo – o alargamento da participação popular. Argumentamos que a participação da sociedade nos processos decisórios assume um papel central para a democratização, como já visto (*Capítulo 1*). Nesta tese, a participação é vista como um instrumento da construção de uma maior igualdade, na medida em que ela contribuiria para a formulação de políticas públicas orientadas para esse objetivo.

Concluindo, apesar dessas várias inovações, faz-se necessário ponderar, mediando o otimismo, que são poucas as leis que efetivam rupturas no *status quo*. Os temas, que interferem menos na estrutura vigente, conquistam maior amplitude, como no caso das leis relacionadas às necessidades das pessoas portadoras de deficiência. Outros, como a valorização da terra urbana, ganham menos visibilidade no debate. Vimos que instrumentos tradicionais, como o zoneamento, foram mantidos, inclusive em formatos muito parecidos aos da década de 80. O Coeficiente de Aproveitamento, que regula o potencial construtivo para cada lote, foi extinto, aumentando a lista das alterações no uso e parcelamento do solo urbano favorecedoras dos grandes proprietários de terrenos.

Acreditamos, no entanto, como coloca Milton Santos na força do local e das transformações lentas. O tratamento dado ao tema dos portadores de necessidades especiais ilustra isso: um assunto específico, a princípio, a uma minoria, ganhou sustentação pública e foi incorporado no cotidiano da cidade. Aos poucos, poderá modificar seu funcionamento. Materializa-se aquilo que Touraine (1994) diz sobre os movimento sociais: ultrapassa a simples conquista do objeto reivindicado, conformando uma questão política que enlaça toda a sociedade. Esperamos que outros âmbitos possam ter a mesma sorte (no sentido de destino) e o novo possa ser estendido e ampliado a outras dimensões do urbano. Para isso, é preciso, contudo, que seja previamente estabelecido um “*jogo com novas regras*”⁷⁸.

⁷⁸ Esse é o subtítulo da cartilha sobre o Estatuto da Cidade, elaborado pelo IAB-MG, CREA-MG, SENGE-MG e AMM.

CAPÍTULO 5: NOVOS VALORES, VELHAS QUESTÕES

A cidade brasileira é hoje o país. O Brasil está estampado nas suas cidades. Sendo o país, elas são a síntese das potencialidades, dos avanços e também dos problemas do país. Vamos falar dos problemas. Nossas cidades são hoje o *lócus* da injustiça social e da exclusão brasileiras (VILLAÇA, 2003: 29).

Do mesmo modo como apresentamos no decorrer deste trabalho a trajetória de transformações nos valores que subsidiam a legislação urbana, propomos neste capítulo um confronto entre a situação sócio-espacial de Governador Valadares, apresentada pelo diagnóstico elaborado no âmbito do PROECI e aquela fornecida por pesquisas realizadas pela PMGV na década de 2000 – o Levantamento Aerofotogramétrico de 2000 (PMGV, 2000) e o levantamento das áreas de risco (PMGV, 2003). A comparação entre as condições das “áreas de risco” (PMGV, 2003) mapeadas em 2003 e a situação das “áreas pobres” (FJP, 1980b), identificadas em 1980, mostra que são muitas as semelhanças entre seus problemas e carências. A análise das informações contidas no mapeamento urbano, nos dois diferentes momentos, indica, por sua vez, que a precariedade está concentrada em determinadas áreas, do mesmo modo como seu inverso, as boas condições. Sobressaem nas duas épocas, as desigualdades intra-urbanas.

As desigualdades do espaço são também – pela própria definição do espaço como um híbrido – desigualdades sociais. Nosso argumento é que as desigualdades sócio-espaciais além de determinar o presente, condicionam o futuro à medida que interferem nas condições de produção e reprodução da vida. Assim, um lugar com menos possibilidades fornece aos seus moradores também menores possibilidades e oportunidades, inclusive no que diz respeito à participação no jogo político de construção da própria cidade. As diferenças sócio-espaciais não advêm de um processo natural, próprio ao processo de crescimento da cidade. Ao contrário, são conseqüências de escolhas ideológicas, políticas, e econômicas.

Nesse ponto, apesar das ressalvas necessárias⁷⁹, recorreremos às explicações herdeiras da tradição marxista que explicam a dinâmica urbana, alertando que no sistema capitalista a terra urbana e as edificações integram as mercadorias.

Contudo, como explica Rodrigues (2003, p. 16) a terra é uma mercadoria *sui generis*, pois não é produto do trabalho, não pode ser reproduzida e tem seu preço constantemente

⁷⁹ Não interessa neste trabalho aprofundar o debate sobre a disputa de classes e, como já explicado, o nosso entendimento do espaço se distancia da idéia deste apenas como reflexo das relações sociais de produção.

elevado. É uma mercadoria sem valor, no sentido de que seu preço não é definido pelo trabalho na sua produção. Esse é definido diferencialmente pela localização, pela infraestrutura disponível em cada porção de terreno, pelos equipamentos nas suas proximidades e por sua qualidade paisagística. Na maior parte dos casos, esta diferenciação decorre da produção social da cidade. Dentre os vários agentes que produzem o espaço urbano, destaca-se o Estado, que tem presença marcante na produção, distribuição e gestão dos equipamentos de consumo coletivos necessários à vida nas cidades. Quando o Estado assume a provisão de um destes, está canalizando, através de impostos e taxas, parte do trabalho da sociedade. O Estado reúne esses recursos e atua de forma não homogênea no espaço urbano. A heterogeneidade de atuação no espaço urbano faz com que as áreas passem a ter valorizações diferentes, dependentes dos recursos investidos e dos serviços ali existentes. Configura-se a espiral de construção e manutenção das desigualdades no espaço urbano: a valorização desigual da terra acarreta outra distribuição desigual dos equipamentos e infraestrutura. Essas desigualdades, simultaneamente como causas e consequência, distribuem as pessoas também de modo diferenciado no espaço, a partir do critério da renda/custo da terra em cada local.

Para explicar a atuação do Estado, alguns autores (RODRIGUES, 2003) colocam que este privilegia, *a priori*, as elites, sendo assim, as áreas destinadas a essa, aquelas mais bem equipadas, melhores localizadas, e logo, em um processo circular, mais valorizadas comercialmente. Nesta tese, defende-se outro argumento. Não se trata de um privilégio *apriorístico* de uma ou outra classe social, mas da capacidade e possibilidade de interferir nas decisões, e assim, sobrepor suas necessidades e desejos no jogo de forças que constrói a cidade. Infelizmente, temos visto que na realidade brasileira, e no caso aqui específico, em Governador Valadares, as elites têm conseguido realizar essa tarefa de maneira mais eficaz que as demais populações. As dificuldades, que consideramos grandes, concretas e de difícil mudança, estão localizadas, no nosso ponto de vista, na construção dos canais de participação e do poder de influência efetiva das outras classes que não as elites.

De fato, se voltarmos ao início do processo de urbanização brasileira pode-se dizer – de modo resumido, mas não errôneo – que somente as elites conseguiram fazer parte dos espaços de decisão. Foram beneficiadas, com a prioridade dos investimentos canalizada para a infraestrutura necessária para o suporte da industrialização e com a política de baixos salários, pois eram as donas das indústrias. As classes média e baixa, ao contrário, foram prejudicadas com a vigência da lógica de que o investimento nos custos de reprodução das classes trabalhadoras, não era investimento, mas “custos sociais”. Naquele momento as classes trabalhadoras ficaram alijadas do *fazer a cidade*. Essa realidade

aproxima-se daquilo que Lefebvre identificou como estratégia da burguesia, de “expulsão” das classes trabalhadoras do espaço do poder, do excedente coletivo e da festa cultural. A não participação nesses espaços leva a não participação da realização do cotidiano de modo ampliado, restando apenas a alternativa de um cotidiano alienado.

Contribui para esse quadro a situação política brasileira, a partir da década de 1960, com a implantação da Ditadura Militar, e conseqüentemente, a impossibilidade de contestação do *status quo* vigente. No caso do urbano, foram interrompidos, como já mencionado, os incipientes debates e projeto sobre a Reforma Urbana. Os anos 70, por sua vez, explica Villaça (2000, p.13) marcaram uma importante etapa no desenvolvimento da consciência popular urbana no Brasil, com o fortalecimento dos movimentos populares. Nos anos 80, especialmente com a mobilização estimulada pelas possibilidades de influenciar na elaboração da nova Constituição do país, os movimentos populares cresceram muito em organização, adesões e atuação. O resultado desse processo, no âmbito do urbano, está materializado na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade. Esses apresentam vários limites quando comparados com as reivindicações populares (ver Anexo 2). Apesar disso, argumenta-se nesta tese sobre a sua positividade. Estão colocados como norma, em um sentido que nos é caro, o *direito à cidade*, a função social da propriedade, e em defesa dos dois anteriores, a gestão democrática da cidade.

Infelizmente, como será apresentado a seguir, apesar das inovações herdeiras da Constituição Federal de 1988, a legislação urbana em Governador Valadares e o modo como esta foi implementada ainda são insuficientes caso o propósito seja de fato a transformação da realidade existente em um novo modo de vivenciar o urbano. Em outra hipótese, caso o interesse seja a manutenção das desigualdades, por aqueles que conseguem impor sua vontade nos processos decisórios sobre a cidade, a situação está adequada. A questão é perceber quais interesses estão sendo prioritários no processo urbano.

5.1 AS DESIGUALDADES INTRA-URBANAS

A observação dos dados fornecidos pelo Diagnóstico elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 1980b) mostra que a dinâmica urbana seguia a direção centro- periferia no que diz respeito a concentração de recursos, infra-estrutura e vitalidade. No *Capítulo 3*, vimos que a área central e suas adjacências, como o Bairro de Lourdes, o Bairro Esplanada ou a Ilha dos Araújo concentravam alguns serviços fundamentais como ruas pavimentadas, coleta de lixo, e ainda, o transporte público. A comparação da realidade desses bairros, e

de outros, contemporâneos desses, indica que o motivo dessas diferenças não podem ser explicados pelos argumentos, que tentam naturalizar a questão, como o “bairro ainda é novo” ou “a cidade cresceu demais”. Diferente disso, vemos na década de 80 que bairros mais novos, mas destinados às classes mais ricas, recebiam primeiramente os serviços urbanos que outros, mais antigos, mas ocupados pelas classe de renda baixa, ou ainda, em pior situação, pela população mais carente (ver Anexo 1). A comparação dos dados sobre distribuição da renda na década de 80 (ver Figura 20) e aqueles já apresentados no Capítulo 3 (ver Figuras 8,9,10,11 e 12) nos permite verificar que são coincidentes as áreas de melhor infra-estrutura com aquelas identificadas como residência da classe de renda alta e/ou concentração do uso comercial e de serviços.

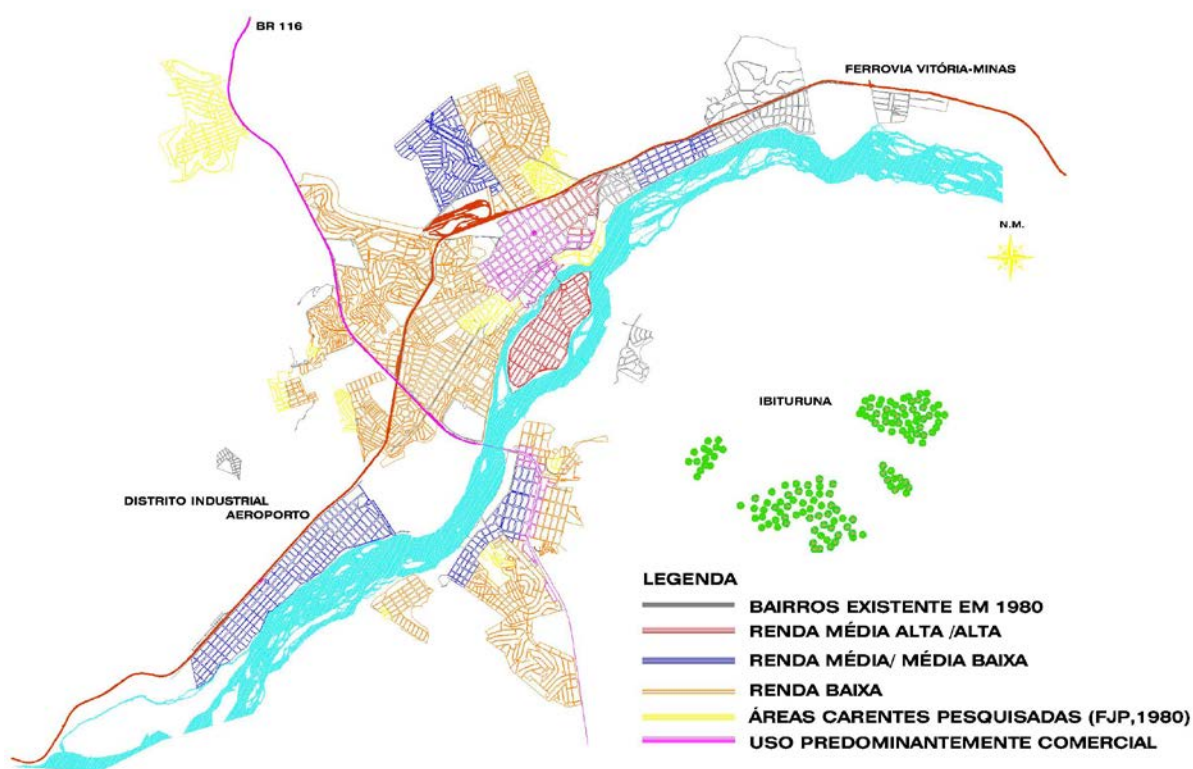


Figura 20: Mapa da distribuição de renda, em 1980, no distrito-sede, Governador Valadares.
Fonte: Dados da pesquisa elaborados a partir do Diagnóstico (Fundação João Pinheiro, 1980).

As áreas com ausência completa dos serviços urbanos, como rede de esgoto, pavimentação, coleta de lixo e atendimento pelo transporte público são aquelas onde viviam as populações de renda baixa e situadas a noroeste da Ferrovia Vitória-Minas. As áreas situadas no lado oposto da linha férrea, mesmo quando destinadas às populações de renda baixa, apresentavam atendimento pela rede de esgoto e algumas poucas ruas pavimentadas. Além da BR116, o único bairro que apresentava alguns dos serviços de infra-estrutura citados era o Santa Rita, identificado como moradia da classe média-baixa.

Esse apresenta coleta de lixo e uma pequena porção de ruas pavimentadas e serviço de rede de esgoto. A situação da infra-estrutura era pior na outra margem do Rio Doce, sendo as pouquíssimas porções, servidas pela rede de esgoto e coleta de lixo, aquelas que concentravam as atividades comerciais e a moradia da classe média-baixa. Toda essa região apresentava, de acordo com o Diagnóstico (FJP, 1980b), além da Rodovia BR 116, apenas uma via pavimentada, que coincidia com o percurso do transporte público.

Sobre o transporte coletivo, uma tabela, fornecida pelo mesmo trabalho (FJP, 1980b) indica que os bairros mais distantes tinham a menor frequência no atendimento, com intervalos que chegam a 60 minutos nas linhas Atalaia, Bela Vista, Capim, Ipê, Santa Paula e Vila dos Montes, que atendiam nas extremidades os bairros com os mesmos nomes (ver *Anexo 1*). Os intervalos das linhas que servem aos bairros Altinópolis, Esperança, Palmeiras, São Paulo e suas proximidades também eram muito superiores ao que seria adequado, variando entre 40 e 50 minutos. O trabalho da Fundação João Pinheiro (FJP, 1980b) atribui essa deficiência às poucas densidades apresentadas pelos bairros mais periféricos. O reconhecimento deste problema reforça a crítica ao modelo de expansão urbana conhecido como crescimento periférico. Sabe-se que o crescimento periférico não é um processo de crescimento urbano calcado na naturalidade; ao contrário, carrega em si contradições, criadas pela escolha da valorização da terra como fio condutor da dinâmica urbana, como já visto.

A valorização da terra como direcionadora da lógica urbana pressupõe que as áreas mais valorizadas serão sempre aquelas receptoras de um número maior de investimentos, sendo por isso, as mais caras, e logo, ocupadas apenas por aqueles que podem pagar um alto preço para viver satisfatoriamente. Voltando a nossa premissa, de que a escolha sobre os investimentos e recursos é feita em um jogo de forças político e econômicas (RAFFESTIN, 1993) concluímos que, em Governador Valadares, até a década de 80, comandavam esse jogo, as elites. Assim, os locais por essas ocupados, recebiam a maior parte do investimento.

Infelizmente, a análise da realidade de Governador Valadares fornecida pelo levantamento aerofotogramétrico realizado em 2000 (PMGV, 2000) não nos indica uma ruptura no modelo visto acima. Ao contrário, os dados indicam uma realidade cheia de contrastes. Esses vão desde as diferenças de topografia, menos ou mais acidentada, passam pelo desenho do traçado urbano e pela qualidade da ambiência e chegam às disparidades relativas à infra-estrutura.

A direção da expansão urbana – do centro para periferia – é também a direção da diminuição da qualidade espacial. Além dessa regra, de cunho mais geral, é preciso

observar outra. Os enclaves marcados pela mudança na topografia, principalmente quando essa se torna mais acidentada, ou, com exceção para a Ilha dos Araújo, a presença e proximidade de cursos d'água, concentram condições ruins. Outro fator que marca as áreas com menor qualidade é a presença de “barreiras”, no sentido de Lynch (1998), como são as Rodovias 116 e 381 e a Ferrovia Vitória-Minas que cortam a cidade. Todas essas áreas têm em comum o fato de serem consideradas pelo mercado imobiliário como “produtos” de menor valor. Sendo assim, podemos concluir que a dinâmica urbana é marcada pela lógica do mercado. Essa trabalha ao inverso do que seria a lógica da construção de uma cidade justa (cidade do uso para todos), ou seja, fornece as necessárias condições espaciais apenas aqueles que podem pagar por elas. Assim, o usufruto da cidade em sua plenitude tem um preço alto, ficando acessível apenas a uma minoria de seus moradores.

O mapa abaixo (*Figura 21*) apresenta um esquema da variação nas condições de infraestrutura e moradia no espaço urbano valadarense. Como explicado anteriormente, foram utilizadas as informações disponibilizadas pelo levantamento aerofotogramétrico (PMGV, 2000). São nossos indicadores na elaboração do citado mapa: a existência ou não de pavimentação, a possibilidade de acesso a todas as edificações, a presença de divisão entre os lotes (não necessariamente muros), traçado com geometria regular, características da topografia e a proximidade ou não de cursos d'água, pela situação de vulnerabilidade às enchentes que propiciam.

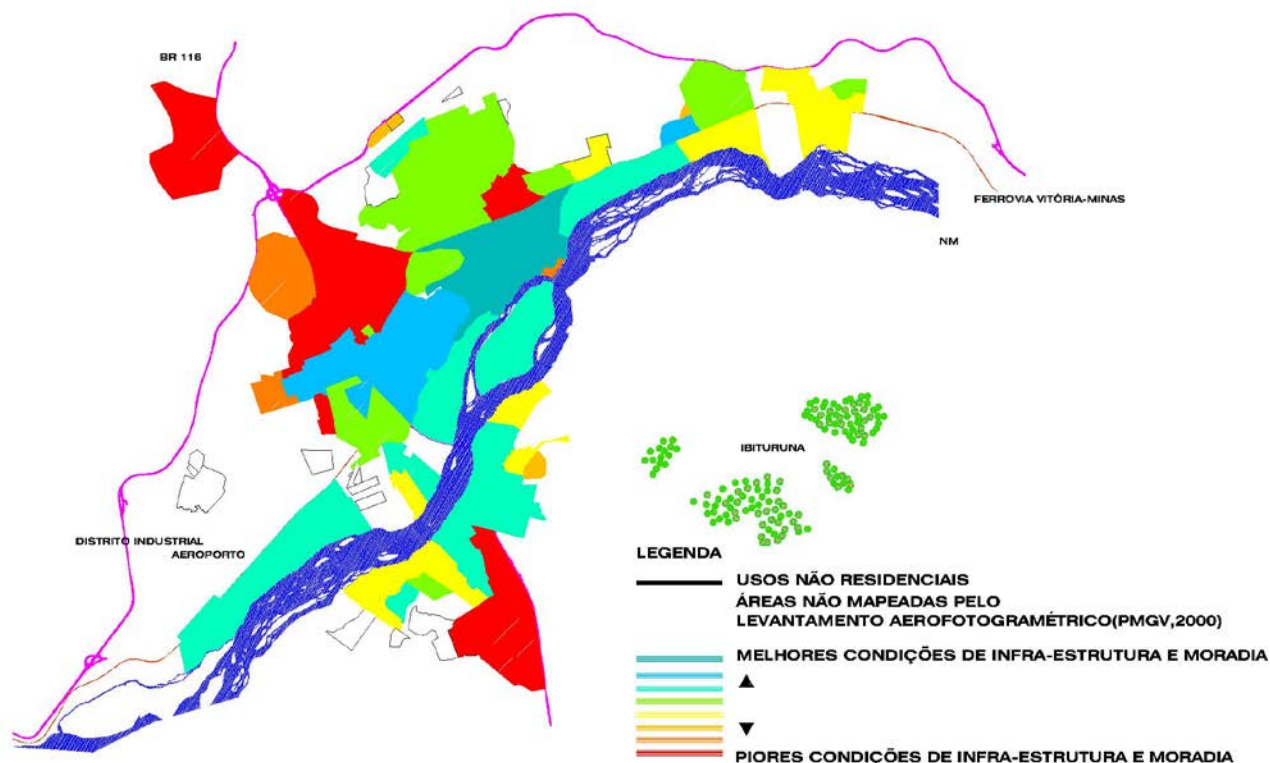


Figura 21: Mapa-síntese de diferenças intra-urbanas, no distrito-sede, Governador Valadares.
 Fonte: Dados da pesquisa elaborados a partir do Levantamento Aerofotogramétrico (PMGV, 2000).

O mapa citado indica a concentração de carências de infraestrutura e situações inadequadas, como topografia excessivamente acidentada ou vulnerabilidade às enchentes. O oposto disso é representado pela área central. Há entre elas algumas gradações, principalmente no que se refere a ocupação das áreas de topografia acidentada e/ou próximas a cursos d'água, mas que apesar desses problemas somam boas condições de infraestrutura e no padrão ocupacional. Retornando à história do processo de ocupação e desenvolvimento de Governador Valadares, temos que a cidade planejada ocupou o terraço fluvial do rio Doce, ainda nas primeiras décadas do século passado. Esse era limitado pelo rio de um lado e um relevo acidentado de outro, barreira reforçada pela alteração no trajeto da linha férrea, na década de 1950. A oeste, o córrego Figueirinha marcava o “fim da cidade” (ver *Figura 2*). Além dessa área, foram se instalando, como visto, os usos indesejados e aqueles sem condição de arcar com o custo de viver na área central. A expansão da cidade aconteceu a partir de novos e sucessivos cinturões em torno da área central e, evidentemente, alcançou as áreas de topografia acidentada e ainda, aquelas que margeavam o leito do rio Doce, como de outros cursos d'água, do qual destaca-se o

córrego Figueirinha. Em um primeiro momento, apenas as classes mais empobrecidas precisaram sair da área central, em vários aspectos, privilegiada. Contudo, com o crescimento populacional, houve a necessidade da expansão das áreas nobres e essas passaram a ocupar locais nos quais as condições naturais já não eram mais tão propícias, como a Ilha dos Araújos, na década de 50. Nas décadas de 70 e 80, entre outros locais, se consolidou a ocupação do bairro Grã-Duquesa, cuja topografia é muito acidentada, criado com o propósito de se constituir como uma alternativa à moradia na Ilha dos Araújos, após a grande enchente de 1979. O processo continua até os dias atuais, com a consolidação de dois eixos principais destinados às classes média alta e alta: a sucessão de bairros que seguem a Avenida Minas Gerais, após o Grã-Duquesa, e o vetor nordeste que acompanha a linha férrea em direção ao Campus Universitário.

Enquanto as elites ganham, com o passar do tempo, novas alternativas habitacionais, que driblam com melhoramentos e adequada infra-estrutura os problemas advindos das características naturais, as classes populares sofrem a falta desses. Do mesmo modo como o vetor norte e o nordeste representam a direção das novas áreas nobres, a BR 116 constitui-se como eixo de aglomeração das áreas carentes. Nessas somam-se às más condições das características naturais a falta dos melhoramentos que amenizam a situação “original”. Cabe mencionar as exceções conformadas pelo bairro Santa Rita a sudoeste e pela outra centralidade representada pelo Vila Isa e São Raimundo do outro lado do rio Doce.

Além da concentração em torno da Rodovia Rio-Bahia, marcam as áreas de carência enclaves entremeados no restante do tecido urbano. Destacam-se o Morro do Carapina e do Querosene, pela sua ocupação antiga, em uma área – na época – indesejada. O bairro São Tarcísio “espremido” entre a área central e o rio Doce e as margens do córrego Figueirinha que atravessa a porção oeste da cidade. Vale observar, que internamente em cada bairro há diferenças que não são perceptíveis no mapa apresentado pelo seu caráter esquemático. Essas diferenças acontecem junto a equipamentos insatisfatórios, como por exemplo, o cemitério São João, na área central.

Um retrato das realidades identificadas pelo levantamento aerofotogramétrico (PMGV, 2000), nos é dado pelo texto de Rolnik (1997, p.185), que apresentamos com as adequações ao caso valadarense. As características dos territórios populares, reiteradas através dos tempos são: a presença de famílias na mesma edificação, quintais coletivos, familiares de diferentes idades e sexos compartilhando o mesmo cômodo. Já nos bairros nobres, as edificações abrigam uma só família; as casas são exclusivamente residenciais, os quintais, as áreas de lavar e os banheiros particulares. Do ponto de vista da provisão de serviços, nas áreas nobres há a disponibilidade de água encanada e rede de esgoto,

enquanto nas áreas mais pobres isso nem sempre é verdadeiro. Do ponto de vista da arborização, as casas das elites têm cada qual o seu jardim particular e as ruas são totalmente arborizadas; no outro lado não há qualquer tipo de arborização.

As faltas na materialidade do espaço não ficam restritas a elas. Cada uma dessas carências traz outras conseqüências para o cotidiano de quem as habita. A falta de pavimentação, por exemplo, significa a dificuldade de acesso, em dias de chuva, e principalmente, pelo transporte coletivo. As dificuldades relacionadas a esse último interferem diretamente nas oportunidades de emprego e estudo. A precariedade da coleta de lixo traz consigo a precariedade das condições de saúde, assim como, a falta de saneamento e drenagem adequados. A topografia excessivamente acidentada requer cuidados especiais no tratamento dos terrenos, o que não acontece, dado ao seu alto custo e à impossibilidade do acesso aos profissionais especializados.

As conseqüências desse modelo nos são mostradas pela pesquisa realizada pela PMGV (PMGV, 2003) que identificou algumas áreas como “*áreas de risco social*”. Essas estão situadas em alguns dos pontos identificados acima como aqueles onde a concentração de carências do ponto de vista da infra-estrutura e serviços urbanos é máxima (ver *Figura 22*).

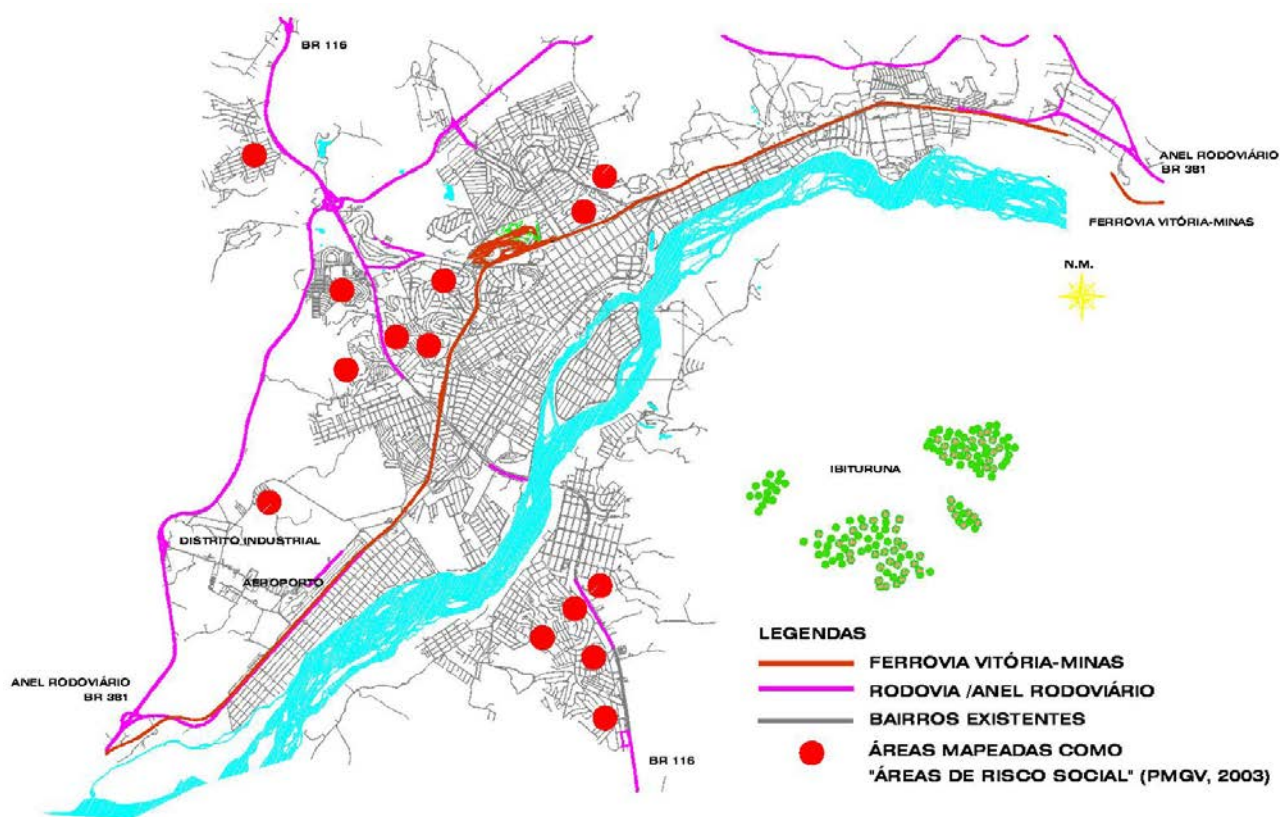


Figura 22: Mapa com as áreas de risco social, no distrito-sede, Governador Valadares.
Fonte: Dados da pesquisa elaborados a partir da pesquisa elaborada pela PMGV (PMGV, 2003).

São essas os Bairros Altinópolis, Alto Vera Cruz, Asteca, Atalaia, Penha/Vila União, Carapina, Jardim Primavera, Mãe De Deus, Morro Paraíso, Querosene, Santo Antonio, Jardim Do Trevo, Turmalina, Vila Ozanan, União/Ipe (ver *Anexo 1*):

Essas áreas têm uma população de 34383 habitantes, distribuídos em 411,88 hectares, como mostra a *Tabela 16* abaixo.

**Tabela16: Áreas de risco social mapeadas em 2003,
Governador Valadares (Distrito-sede).**

	ÁREA (ha)	POPULAÇÃO TOTAL	NUMERO DOMICILIOS RESIDENCIAIS	DENSIDADE MÉDIA DA ÁREA (hab/ha)
ALTINOPOLIS	43,23	3908	1164	90,40
ALTO VERA CRUZ	9,36	725	200	77,74
ASTECA	29,08	1554	374	53,44
ATALAIA	80,62	3060	1004	37,96
PENHA/ VILA UNIÃO	14,56	1124	299	77,16
CARAPINA	16,65	2784	594	167,21
JARDIM PRIMAVERA	3,75	792	192	211,09
MÃE DE DEUS	16,2	1062	322	65,56
MORRO PARAÍSO	14,2	1613	371	113,56
QUEROSENE	8,5	1276	421	150,12
SANTO ANTONIO	11,85	1648	416	139
JARDIM DO TREVO	71,53	3912	1072	54,69
TURMALINA	75,25	9611	2597	127,72
VILA OZANAN	14,8	869	212	58,68
UNIÃO IPE	2,3	445	99	193,48

**Fonte: Pesquisa realizada pela PMGV sobre áreas de risco social,
2002 e 2003 (PMGV, 2003).**

As características de cada área identificam a sua história. Os Bairros Jardim do Trevo e Penha são exemplos típicos do modelo conhecido – e já comentado – de crescimento periférico. Sua origem data da década de 1960, sendo a sua localização, até hoje, distante dos pontos mais dinâmicos da vida urbana. Outro lado, dessa mesma moeda, são as ocupações do Querosene e Carapina, ambas da década de 1950, fruto de invasões, em áreas centrais, mas indesejáveis ao comércio imobiliário. A sua desvalorização, como comentado no *Capítulo 2*, advém da topografia muito acidentada, principalmente, quando confrontada com o terraço fluvial, onde está instalado o “*ensanche*” valadarense. Outras, dessas quinze áreas identificadas como áreas de risco social, estão nas margens da Rodovia Rio-Bahia, e coincidentemente, registram sua ocupação a partir das décadas de 60, com acentuado crescimento em 70 e 80. Na década de 60, destacam-se, nas margens da Rio-Bahia, a ocupação dos bairros: Mãe de Deus, Altinópolis, Jardim Atalaia. Entre os anos 70 e 80 surgiram no ensejo da Rio-Bahia os Bairros Vila Ozanan, Azteca, Turmalina.



Figura 23: Vista aérea da região dos Bairros Altinópolis, Turmalina, Mãe de Deus e Santo Antônio.

Fonte: Google Earth, Digital Globe, Image, 2007.

Vale dizer que essas áreas reconhecidas em 2003, como de risco social não coincidem com aquelas identificadas pela Fundação João Pinheiro (FJP, 1980b), em 1980, como “áreas pobres”. A princípio, poderíamos supor que as desigualdades diminuiriam. De fato, alguns dos bairros mencionados na pesquisa de 1980 como áreas pobres, passaram por melhorias.

Um exemplo, nos é dado pela comparação das características do Santa Terezinha, nos dois diferentes momentos, que mostra melhorias. No entanto, isso não nos permite dizer que a cidade, como um todo, teve uma reversão em seu quadro de desigualdades. Nosso argumento, é que as áreas de carência – algumas – “andaram”, seguindo o vetor centro-periferia ou centro-enclaves. À medida que situações de melhorias chegam em determinados bairros, levam consigo um aumento do custo de viver ali, acarretando a impossibilidade da permanência de alguns moradores. Esses, então, se deslocam para outras áreas ainda mais inadequadas que as primeiras, e por isso, mais desvalorizadas e com custo reduzido. Concluindo, se pensarmos a cidade em sua totalidade, na década de 80, e ela, também em sua totalidade, na década de 2000, vemos que as desigualdades persistem, e junto com elas há a permanência de velhas questões. Essas serão melhor detalhadas no próximo item – passemos a ele.

5.2 VELHAS QUESTÕES

Em cada lugar, o tempo atual se defronta com o tempo passado, cristalizado em formas. Para o tempo atual, os restos do passado constituem aquela espécie de “escravidão das circunstâncias anteriores”. É nesse sentido que falamos da “inércia dinâmica” do espaço (SANTOS, 1985, p.113).

A comparação das características das áreas que concentram as carências levantadas pelos dois diagnósticos (FJP, 1980 e PMGV, 2003) mostra que são grandes as permanências referentes aos problemas que assolam seus moradores, apesar dos mais de 20 anos que separam os dois trabalhos. Os problemas vão desde as faltas relativas à moradia e à infraestrutura, perpassam as condições de saúde, as deficiências na educação, a precariedade nas condições de trabalho, com renda e empregos insuficientes. Primeiramente, apresenta-se uma síntese dessas dificuldades, nos dois tempos, reunidas em cada uma das categorias citadas – infraestrutura e moradia, saúde, educação, trabalho. Em um segundo momento, passamos à discussão do seu significado.

Infra-estrutura e moradia

Os dois trabalhos (FJP, 1980b e PMGV, 2003) mencionam que os serviços como abastecimento de água, rede de esgoto, coleta de lixo são escassos.

O diagnóstico realizado em 2003 salienta a questão da dificuldade de acessos a cada residência, enfatizando os problemas trazidos pela falta de pavimentação das vias (ver *Figura 24*), como a falta da drenagem, a ausência dos serviços de coleta de lixo, ou ainda, a imobilidade no período chuvoso. Os dados sobre a carência dos serviços de infraestrutura

mostram que a rede de esgoto falta em 20% das moradias, o abastecimento de água não atende a 10% dessas, a energia elétrica não existe em 5%, enquanto o serviço de coleta de lixo falta em 36% das moradias.

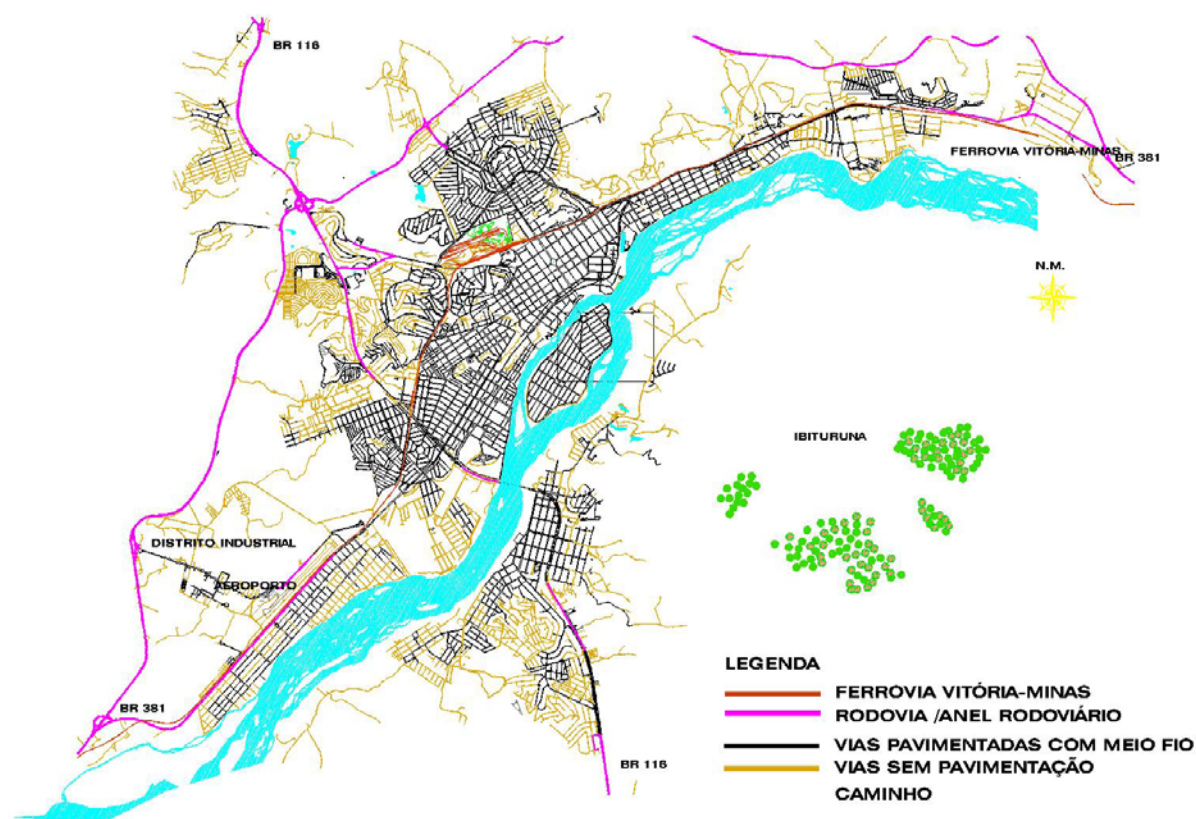


Figura 24: Mapa da pavimentação em 2000, no distrito-sede, Governador Valadares.
Fonte: Dados da pesquisa elaborados a partir do Levantamento Aerofotogramétrico (PMGV,2000).

A conclusão da pesquisa feita em 1980 mostra uma realidade parecida. O abastecimento de água atende a 39% das moradias, 45% utilizam o fornecimento de energia elétrica, apenas 10% dessas contam com o serviço de rede de esgoto e, vergonhosamente, 93% não são atendidos pelo serviço de coleta de lixo. Vemos que para alguns serviços os percentuais diminuíram ao longo do tempo, enquanto o contrário também aconteceu. Contudo, a idéia aqui não é comparar os percentuais, pois as pesquisas foram realizadas a partir de metodologias diferenciadas, e ainda, a população total também é diferente em cada caso. A citação dos percentuais serve apenas como mostra do tamanho das carências e deficiências em cada tempo.

Em relação às moradias, a situação de precariedade também é a assinalada pelos dois trabalhos. A pesquisa referente à década de 80 apresenta que a maioria das moradias é do tipo unifamiliar, com a presença de mais um domicílio por lote. É significativo o número de

casas próprias, embora a propriedade da edificação esteja desvinculada da propriedade do terreno. As construções foram realizadas, na grande maioria dos casos, pelos próprios proprietários, com ajuda de familiares e/ou vizinhos. A conclusão é que *“a população carente quando não pode arcar com o preço das habitações tradicionais, soluciona o problema da moradia mediante a ocupação ilegal, o fracionamento de terrenos e o emprego de auto-construção e ajuda mútua”* (FJP, 1980). Um quadro semelhante é mostrado na pesquisa realizada em 2002 (PMGV, 2003). Além do alerta para as altas densidades, o diagnóstico (PMGV, 2003) problematiza sobre os riscos advindos da falta da qualidade técnica das construções, aliada às condições insatisfatórias de ocupação, como morros e encostas e margens de cursos d'água. As residências são construídas pelos proprietários, sem a capacidade técnica necessária. Chama a atenção, o número alto de moradias sem unidade sanitária, cerca de 33% do total pesquisado. Esse dado nos indica o grau de precariedade dessas moradias, que sintetizam o que Rolnik (1997) chama de urbanismo de risco:

marcado pela insegurança, quer do terreno, quer da construção ou ainda da condição jurídica da posse daquele território. O risco é, antes de mais nada, do morador: o barraco pode deslizar ou inundar com a chuva, a drenagem e o esgoto podem se misturar nas baixadas (...). No cotidiano, são as horas perdidas no transporte, a incerteza quanto ao destino daquele lugar, o desconforto da casa (...).

Saúde

No âmbito da saúde, o confronto entre as realidades apresentadas nos dois momentos indica, como no caso das condições de infra-estrutura e moradia, a permanência de vários problemas. Sendo os quadros, apresentados por cada diagnóstico, bastante similares, mesmo passados 20 anos entre um e outro. Vários problemas são consequência direta das privações do modo de habitar dessas populações, marcado - nos dois momentos - pela insalubridade das moradias, com inadequadas ventilação e iluminação, falta de saneamento básico, o armazenamento inadequado da água utilizada no consumo doméstico.

Educação

Os problemas apresentados são comuns às conclusões das duas pesquisas (FJP, 1980b e PMGV, 2003). Destacam-se a baixa escolaridade dos chefes de família – situação/condição que terá seu reflexo na renda desses, como será visto a seguir -, grande número de crianças e adolescentes fora da escola, assim como, elevados índices de atraso e evasão escolar.

Outro consenso nas duas pesquisas é a necessidade do incremento do número de programas e turmas de alfabetização de jovens e adultos, como também, dos programas de recuperação de série (supletivos). Medida que deveria, ainda segundo os dois trabalhos, ser considerada como urgente pelo alto índice de analfabetismo e baixa escolaridade na população em idade ativa. Os números ilustram a gravidade da situação. Em 2003, a média de analfabetismo entre pessoas da população em idade ativa chega a 19,5% nas áreas pesquisadas, enquanto 60% dessas não completaram primeiro grau. Em 1980, as estatísticas não são mais alentadoras: entre as pessoas com 7 anos ou mais que não freqüentam a escola, o percentual de analfabetismo, nas áreas pesquisadas⁸⁰, alcança os 46%. Outras 50,5% dessa população apenas completaram as primeiras séries do primeiro grau.

Como será visto a seguir, essa condição tem características grandes sobre as condições de trabalho e renda das populações pesquisadas.

Trabalho

A população em idade ativa das áreas carentes de Governador Valadares apresentam baixas condições de empregabilidade, seja pelo nível de escolaridade, ou pela pouca e/ou nenhuma qualificação profissional (PMGV, 2003).

Essa conclusão apresentada pela pesquisa realizada em 2003 (PMGV, 2003) atende também aos dados colocados pelo diagnóstico de 1980 (FJP, 1980b). Nos dois momentos a marca das condições de trabalho e renda, nas áreas carentes de Governador Valadares, é a alta taxa de desemprego, acompanhada pela falta de permanência nos empregos e baixa remuneração. Os dados nos dizem que em 2003, em 42% dos domicílios a renda per capita não ultrapassa $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Em 1980, os dados mostram que a renda do chefe de família não ultrapassa 1 salário mínimo em 53,8% dos casos. Outros 35,4% recebem entre 1 e 3 salários mínimos.

Velhas questões

Vimos que as carências se somam, interpenetram e aprisionam as populações em condições de pobreza. Tonucci Filho e Ávila (2008) completam, afirmando que há que se

⁸⁰ Vale lembrar que não é possível comparar os valores dos percentuais estatisticamente, pois trata-se pesquisas com objetos e metodologias diferentes. A apresentação desses dados deve ser avaliada desde o ponto de vista qualitativo, guardadas as peculiaridades próprias a cada momento pesquisado.

pensar que as áreas pobres não são apenas a manifestação material da pobreza e das desigualdades intra-urbanas, mas são também componente desta pobreza; são tanto causa, como consequência da exclusão sócio-espacial. A população residente em áreas informais é vítima dos “círculos viciosos” que reiteram a sua condição de pobreza (SMOLKA, 2003 *Apud* TONUCCI FILHO e ÁVILA, 2008).

Apenas a partir de uma ruptura nesse círculo vicioso, será possível pensar em uma transformação das condições de vida dessas populações. A questão que se coloca é: ainda é possível pensar na concretização dessa ruptura? A posição aqui defendida é que são inúmeras as dificuldades; no fundo, são quase impossibilidades. Apesar disso, argumentamos— como ponto de utopia — que a reversão desse triste quadro, do qual Governador Valadares é apenas mais um exemplo, é possível. O caminho para isso está na construção e efetivação da participação popular — a participação compreendida como sinônimo de *poder de influência nas decisões*. Teremos então, um novo quadro no qual todos conseguem impor seus desejos e necessidades - e não apenas as elites — no processo contínuo e cotidiano que faz e refaz a cidade. Assim, estaremos de fato, em um “*jogo com novas regras*”.

Como dito na Introdução, nosso ponto de utopia encontra a realidade, nas conquistas materializadas pela promulgação da Constituição Federal de 1988 e na reverberação de suas colocações no âmbito municipal. Contudo, pelos dados apresentados acima percebemos, tristemente, que essas conquistas ainda são insuficientes. Sem diminuir a importância das inovações legais, é hora de compreender seus limites, para, depois, tentar ultrapassá-los.

5.3 OS LIMITES DOS NOVOS VALORES E A PERSISTÊNCIA DAS VELHAS QUESTÕES

Como também apresentado ao longo deste trabalho, somos otimistas em relação às inovações apresentadas pela legislação brasileira sobre o urbano, principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa assume em seu texto novos valores sobre o urbano que indicam o caminho da construção de cidades mais justas e democráticas. A institucionalização desses não significa, contudo, a sua materialização. Há ainda um longo percurso a ser realizado nessa direção. Mesmo assim, defendemos que trata-se de um avanço, pois a partir da institucionalização de um outro modo de pensar o urbano, a sua reivindicação como direito, passa a ser, além de legítima, legal.

Além da Constituição Federal de 1988, a aprovação em 2001, do Estatuto da Cidade trouxe mais lenha a fogueira da luta pela democratização da cidade, em seus vários sentidos. A Lei Federal veio como respostas para entraves jurídicos e empecilhos na aplicação dos valores postos constitucionalmente.

Mesmo assim, muita coisa ficou a cargo dos municípios – cabe ao plano local decidir como serão postas em prática as novas possibilidades, valores e deveres. Em Governador Valadares vimos que, no período estudado neste trabalho, várias colocações constitucionais foram assumidas ao nível municipal. Desde a década de 80, a legislação urbana de Governador Valadares traz uma série de inovações e instrumentos correspondentes às proposições do MNRU e do PL Nº 775/83. O Plano Diretor, aprovado em 1993, revela a assunção das normas colocadas pela Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que antecipa algumas deliberações que serão detalhadas no Estatuto da Cidade em 2001, como os instrumentos urbanísticos de regularização fundiária. Estão presentes, tanto no Plano Diretor, como em várias leis ordinárias que regulamentam o tema urbano, pontos promotores do direito à cidade, direito à diferença, gestão democrática da cidade e dos seus recursos, preservação ambiental e proteção do patrimônio cultural. Entretanto, o estudo das leis valadarenses mostra que apesar de várias inovações, a implementação dessas, na prática, são restritas às modificações menos profundas, incapazes de alterar a estrutura vigente. Assim, não fazem frente ao histórico processo de desigualdades urbanas que marca o desenvolvimento de Governador Valadares.

Tomamos de empréstimo as palavras de Souza (2006, p. 589) para elucidar nosso ponto de vista. É claro que uma completa superação do problema das desigualdades sócio-espaciais é algo que está acima da capacidade de um plano diretor progressista. Sem uma profunda redução de disparidades sociais e espaciais, o que depende de decisões e processos supralocais e, no limite, deixar o modelo vigente para trás, permanecerão existindo concentrações de pobres em certas partes da cidade e de famílias abastadas em outras, partes essas, respectivamente, pouco e muito valorizadas. Apesar disso, uma alocação socialmente mais justa de investimentos públicos no espaço não deixa de ser uma “redistribuição indireta de renda”, a qual, no longo prazo, leva à redução dos desníveis de dotação dos espaços em matéria de infra-estrutura técnica e social, contribuindo para melhorar a qualidade de vida e a auto-estima coletiva dos pobres urbanos. Nesse sentido é lícito dizer que certas políticas públicas e instrumentos de planejamento implementados corajosamente podem conduzir a uma sensível diminuição da desigualdade.

Essas considerações são válidas para o caso aqui estudado, Governador Valadares. Se, diferente do que ocorreu, as leis tivessem sido postas e implementadas como permitiam as possibilidades, inclusive constitucionais, o quadro de intensas desigualdades poderia estar

minimizado. As oportunidades estavam presentes, a princípio no Plano Diretor, com os objetivos declarados de promover a regularização fundiária e urbanística, garantir a participação popular no processo de desenvolvimento urbano e aplicar a função social da propriedade “*com vistas à justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes das obras de infra-estrutura e serviços urbanos e a recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária resultantes da ação do Poder Público (GOVERNADOR VALADARES, 1993)*”. Contudo, no mesmo PD aparecem obstáculos a radicalização das mudanças com as limitações para a aplicação do parcelamento ou edificação compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação mediante pagamento com título da dívida pública. Destacamos ainda, entre outros, os limites para a concessão do direito real de uso, reduzido a cinco anos e as restrições das áreas nas quais são permitidas as ações de regularização fundiária. A Lei de Uso e Ocupação do Solo, como visto, mantém o “esquema tradicional” de divisão da cidade em zonas, cada qual com a permissão de determinados usos. Não há inovação na distribuição desses, e infelizmente, há a manutenção da lógica mercadológica com a exclusividade dos altos potenciais construtivos – representados pelo aumento considerável do gabarito permitido - às áreas mais valorizadas ou aquelas consideradas como “novas fronteiras” para o mercado destinado às classes média alta e alta. A Lei Complementar nº31, que dispõe sobre o Programa Municipal de Regularização Fundiária, é importante pela sua existência em si e ainda pela determinação das Zonas de Habitação de Interesse Social, mas perde seu valor enquanto inovação, ao retroceder aos parâmetros da Lei Federal de Parcelamento do Solo – 6766/1979. As várias leis ordinárias seguem o mesmo caminho: avançam teoricamente assumindo valores e concepções democráticas e redistributivas, mas retrocedem na determinação dos modos de implementação e execução. Além disso, se os espaços de participação fossem eficazes, as populações historicamente alijadas dos processos decisórios poderiam conquistar influência capaz de promover modificações no jogo que faz e refaz a cidade (RAFFESTIN, 1993). Vimos a multiplicação de conselhos, cada um para cada tema, mas em sua maioria ainda limitados em relação aos seus membros e atribuições.

A título de conclusão, reafirmamos que apesar de serem inúmeras as dificuldades, não comungamos da opção pelo “*There is no alternative*”. A trilha que leva às cidades mais justas e democráticas, apesar de tortuosa e espinhosa, está aberta e opções existem. Cabe ao poder público decidir pelo caminho da transformação. Cabe à sociedade (querer) reivindicar o direito à cidade, agora já reconhecido constitucionalmente.

CAPÍTULO 6: CONSIDERAÇÕES FINAIS

A burguesia dessa Inglaterra conseguiu esconder dela mesma a visão de uma miséria que a ofuscava (LEFEBVRE, 1999, p. 18)

À guisa de considerações finais desta tese, retomamos o debate sobre as possibilidades da construção de uma cidade com menos desigualdade a partir da via política, da participação efetiva, compreendida aqui, como o exercício do *direito à cidade*. No desenvolvimento dessas idéias nos apoiamos nas teorias de Lefebvre e Santos, que assumem a possibilidade de uma “*revolução urbana*” (LEFEBVRE, 1999) ou da transformação realizada pela “*força dos homens lentos*” (SANTOS, 1996) como um caminho para a transformação – sobretudo – do nosso cotidiano.

Lefebvre (1999) apresenta a idéia de que a lógica prevalente no urbano é a reprodução coletiva, não a acumulação, típica do capitalismo industrial. O sentido do urbano – entendido como um modo de vida não circunscrito às fronteiras bem delimitadas da cidade industrial – é acima de tudo político. Assim, a sociedade urbana pode modificar a lógica dominante – a lógica capitalista e industrial, no caso – na medida em que lhe coloca limites e subordina. Mas para que isso seja possível, é preciso reconstruir o cotidiano de um modo não alienado. É preciso assumir a condição política do cotidiano, da vida, o que não pode acontecer senão espacialmente. Portanto, contra o espaço alienado, é preciso acionar o território da resistência, a partir da leitura de outros discursos, diferentes do hegemônico, distantes – ou contrários – a lógica que tenta se impor como única. É preciso encontrar e ativar outras territorialidades e outras temporalidades, que são as frestas, as rachaduras e incompletudes do sistema. Milton Santos (1996) argumenta que os homens lentos representam essa outra territorialidade, pois à medida que não participam do sistema, escapam do absolutismo de sua racionalidade. Justamente por não estarem subsumidos por ela são capazes de construir mecanismos de resistência e transformação.

As classes médias amolecidas deixam absorver-se pela cultura de massa e dela retiram argumento para racionalizar sua existência empobrecida. Os carentes, sobretudo os mais pobres, estão isentos dessa absorção, mesmo por que não dispõem dos recursos para adquirir aquelas coisas que transmitem e asseguram essa cultura de massa. É por isso que as cidades, crescentemente inegualitárias, tendem a abrigar, ao mesmo tempo, uma cultura de massa e uma cultura popular, que colaboram e se atiram, interferem e se excluem, somam-se e se subtraem, num jogo dialético sem fim (SANTOS, 1996, p. 262).

Infelizmente essas alternativas otimistas ainda não se concretizaram em Governador Valadares. As possibilidades abertas pela nova legislação, tanto em nível nacional, como

municipal, não foram suficientemente aproveitadas, seja por falta de regulamentação, pela sua não implementação ou ainda pela corrupção dos seus valores primeiros no último instante.

Entendemos, na esteira de Raffestin (1993), que a feitura da cidade se dá a partir de um jogo, uma disputa entre forças e interesses diversos, cada qual com diferentes necessidades e desejos. Assim, nos parece que aqueles que ditam as regras nos processos de decisões sobre a cidade ainda não se deram conta de que essa é de todos – tanto as suas glórias, como seus problemas. Enquanto lutam e assumem para si, as glórias e bem-estar que ela proporciona, rejeitam as “partes feias”, inacabadas e violentas, como se essas não fossem parte da mesma cidade, do mesmo urbano e da mesma história. Nesse sentido, a idéia de cidade dual, merece ser olhada com cuidado, pois não se trata de duas cidades, mas de partes diferentes. Essas são extremamente desiguais na maioria dos casos, mas não desconexas, ou partidas, no sentido de separadas. A imagem de duas realidades opostas e desconexas contribui para a construção da idéia de que “o diferente não me pertence”, principalmente quando esse é mais pobre, feio e incompleto.

Como visto, na realidade valadarense, os moradores dessas áreas não têm acesso às decisões sobre a cidade, que afinal é uma só. Restam unânimes, no processo decisório, pelo menos por enquanto, as elites, moradoras das áreas nobres, e seus olhares restritos a essas, assim como seus interesses e reivindicações. São constantes as reclamações de buracos nas ruas, falta de policiamento, queda de energia, praças feias e mal ocupadas por moradores de rua. Os ecos – ou os assuntos - que chegam das áreas marginais “não pertencem” à cidade, aos cidadãos; são tratados como assombros, contra os quais é logo providenciada a devida proteção. Então, instaura-se a lógica da auto-segregação, seja nos condomínios horizontais ou nos condomínios verticais, murados e vigiados por 24 horas.

O resultado dessa dinâmica, como visto, e já explicitado, é um quadro de novos valores, mas velhas questões. Contudo, essa conclusão em nenhum momento é definitiva. Trata-se de um retrato – uma imagem congelada – de um processo dinâmico e sempre incompleto. É restrito a um recorte temporal e a uma opção de pesquisa que não tem outro sentido senão o metodológico. Novas imposições e circunstâncias aparecem, na roda viva que caracteriza o cotidiano citadino. Em 2006, foi aprovado outro Plano Diretor, cumprindo a exigência do Estatuto da Cidade e do Ministério das Cidades. O confronto entre os dois planos nos parece uma idéia consistente para um futuro trabalho. Além do novo Plano Diretor, Governador Valadares sofreu a intervenção de grandes obras como a Revitalização do Mercado Municipal, a construção de viadutos e outras obras viárias.

São todos esses motivos e objetos que justificam futuros trabalhos. No momento, encerramos esse, afirmando que, sem se configurar como exceção, esta tese não apresenta uma conclusão definitiva. Seria muito repetitivo dizer que, são muito maiores as dúvidas, que as certezas, apesar de verdadeiro. Assim, optamos por comentar apenas duas perspectivas, entre as muitas possíveis. A primeira, otimista, acredita que os interesses locais estarão unidos por seus conflitos, mas dispostos a negociar em torno deles, como um meio de reforçar as relações locais, ou como coloca Santos (2005), as horizontalidades. A outra perspectiva, mais pessimista, prevê que as oportunidades locais e exteriores, mesmo quando aproveitadas, o serão por pequenos grupos, mantendo, assim, as desigualdades históricas - já quase eternas – e deixando escapar, mais uma vez, a oportunidade de construção de uma cidade mais justa e democrática e de um local melhor para se viver. Em outras palavras, cabe aos seus moradores optarem pela assunção plena dos novos valores ou pela permanência das velhas questões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACESSIBILIDADE BRASIL.** Disponível em: <<http://www.acessobrasil.org.br/index.php?itemid=45>>. Acesso em julho de 2008.
- ALFONSIN, B. O significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q e CARDOSO, A L. (orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. pp. 93-102.
- ALFONSIN, B. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, E. (org). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte, Del Rey, 2001.
- ANDRADE, E. **A sustentabilidade apoiada pelas políticas urbanas federais e estaduais: o caso de Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros, Poços de Caldas e Uberlândia – MG**. 2006. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP, São Paulo.
- ANDRADE, R. F. e MAGALHÃES, B. de A. A formação da cidade. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). **Arquitetura da modernidade**. Belo Horizonte: UFMG; IAB-MG, 1998.
- ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARENDT, H. **A condição humana**. 10ª ed. Forense Universitária, 2001.
- AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L. e PEREIRA, M.L.D. **Democracia, participação e instituições híbridas**. 2002. Mimeo.
- AVRITZER, L. e SANTOS, B.S. Introdução. In: SANTOS, B.S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. pp. 561-598.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise di orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B.S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. pp. 561-598.
- AVRITZER, L. Sociedade civil: além da dicotomia Estado-Mercado. In: AVRITZER, Leonardo (coord.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte, Del Rey: 1994.
- AZEVEDO, S. e FERNANDES, R. (orgs.). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- BARREIROS, M A F & ABIKO, Alex Kenya. **Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano**. São Paulo: EPUSP/PCC, 1998. 21p.
- BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília, Senado Federal, 2005.
- BAUDRILLARD, J. **A sombra das maiorias silenciosas**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- BDMG. **Diagnóstico da economia mineira: população e infra-estrutura**. Vol 3. 19-[-?].
- BDMG. **Minas Gerais do Século XXI**. Disponível em www.bdmg.mg.gov.br/estudos/arquivo/minas21/vol_01_cap_01.pdf acesso em abril de 2008.
- BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. IN: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.
- BORGES, M.E.L. **Utopias e contra-utopias: movimentos sociais rurais em Minas Gerais**. 1988. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

- BRASIL, F.P. D. **Espaços Públicos, Participação Cidadã e Renovação nas Políticas Públicas Locais nos Anos 90**. 2004. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- BRASIL, F.P.D. e MENICUCCI, T. M.G. **Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana**. Textos para Discussão nº 24. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cadernos Mcidades: participação e controle social**. Novembro/2004.
- BRUMER, A; PAVEI, K e MOCELIN, D.G. Saindo da “escuridão”: perspectivas da inclusão social, econômica, cultural e política dos portadores de deficiência visual em Porto Alegre. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, nº 1, jan/jun, 2004, p. 300-327.
- CALDEIRA, T. e HOLSTON, J. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, L. (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004. pp. 215-256.
- CAMPOS FILHO, C. M. **Cidades brasileiras: seu planejamento ou o caos**. 4a. ed. São Paulo: Nobel, 2001.
- CAMPOS FILHO, C.M. e SOMEKA, N. Desenvolvimento local e projetos urbanos. **Arquitextos**, nº 059, abril/2005.
- CARDOSO, A L. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q e CARDOSO, A L. (orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. pp. 27- 52.
- CARDOSO, R. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (org). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CARLOS, A. F. A. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2004.
- CARNEIRO, Juno Alexandre. **Representações do urbano em Governador Valadares**. Governador Valadares, 2006. (mimeo).
- CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). **Arquitetura da modernidade**. Belo Horizonte: UFMG; IAB-MG, 1998.
- COHEN, J.; ARATO, A. **Civil society and political theory**. Cambridge: The Mit Press, 1992.
- CORREIA, C. Gestão democrática da cidade: construindo uma nova cultura política. . In: RIBEIRO, L. C. Q e CARDOSO, A L. (orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. pp. 153-162.
- COSTA, H. S. M. ; COSTA, G.M. . Repensando a análise e a praxis urbana: algumas contribuições da teoria do espaço e do pensamento ambiental. In: Clélio Campolina Diniz; Mauro Borges Lemos. (Org.). **Economia e território**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005, v. 1, p. 365-382.
- COSTA, H. S. M; COSTA, G. M., DIAS, J. B e WELTER, M. G. **O papel dos conselhos municipais na gestão das águas urbanas em Belo Horizonte: protagonistas ou coadjuvantes?** Disponível em <http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/diamantina_2008_2.php> Acesso em outubro de 2008.
- COSTA, S. **Política para quem precisa de política: movimentos urbanos, participação e democracia**. 1991. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- CYMBALISTA, R. Estudo de Impacto de Vizinhança. Boletim Dicas – **Idéias para a ação municipal**, s/ data. Disponível em http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=55.
- DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, E., OLVERA, A. e PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E., OLVERA, A. e PANFICHI, A. **A disputa**

- pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.
- DAGNINO, Evelina. Os Movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org). **Anos 90: política e sociedade no Brasil.** São Paulo, 1994.
- DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade:** comentários à lei federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2001.
- DAVIS, M. **Planeta Favela.** Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.
- DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular:** movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Anpocs, 1995.
- DURHAM, E R. **Movimentos sociais e a construção da cidadania.** Novos Estudos Cebrap, São Paulo, v.10, p.24-31, out. 1984.
- ESPINDOLA, H. S. **Associação comercial de Governador Valadares:** sessenta anos de história. Governador Valadares: ACGV, 1999.
- ESPINDOLA, H. S. **Sertão do Rio Doce.** Bauru: EDUSC, 2005.
- FERNANDES, E (org)..**Direito Urbanístico.** Belo Horizonte: Livraria Del' Rey Editora, 1998.
- FERNANDES, E. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, E. (org). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil.** Belo Horizonte, Del Rey, 2001.
- FERNANDES, E. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In: FERNANDES, Edésio e RUGANI, Jurema M. **Cidade, memória e legislação:** a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Belo Horizonte: IAB, 2002.
- FERNANDES, E. In: **Revista do Legislativo**, nº 32, set./dez./ 2001. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/revistalegis/revista32/olhar.pdf>>. Acesso em setembro de 2007.
- FERNANDES, E. Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. Disponível em http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/arquivos-e-imagens-oculto/curso-reg/00%20-%20Preservacao_ou_moradia.pdf. Acesso em outubro de 2008.
- FONSECA, J.R. **Figueira do Rio Doce.** Governador Valadares, 198-[?].
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo**, 2007.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Enciclopédia dos Municípios Brasileiros de 1959.** Lucas, DF, SERGRAF/IBGE, 1959.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Geografia do Brasil:** Região Sudeste. Rio de Janeiro, SERGRAF/IBGE, 1977.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Programa Estadual de Centros Intermediários:** concepções. Governador Valadares. Belo Horizonte:1980a.(mimeo).
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Programa Estadual de Centros Intermediários:** diagnóstico. Governador Valadares. Belo Horizonte:1980b.(mimeo).
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Programa Estadual de Centros Intermediários:** proposições. Governador Valadares. Belo Horizonte:1980c.(mimeo).
- GOHN, M G. **Teorias dos movimentos sociais:** paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo; Loyola, 2000.
- GRAZIA, De Grazia. **Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade.** In: CURSO DE GESTÃO URBANA E DE CIDADES, Maio de 2001, Belo Horizonte. Belo Horizonte: IEG/FJP, WBI, 2001.
- GRAZIA, G. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q e CARDOSO, A L. (orgs). **Reforma urbana e gestão democrática:** promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. pp. 53- 70.
- GUIMARÃES, C. O Patrimônio Cultural de Governador Valadares (MG): algumas reflexões. In: **Revista CPC USP**, nº 05, novembro 2007. Disponível em http://www.usp.br/cpc/v1/php/wf07_revista_interna.php?id_revista=9&id_conteudo=29&tipo=5. Acesso em abril de 2008.

- HABERMAS, J. O Espaço público 30 anos depois. Trad. Vera Ligia Westin e Lúcia Lamounier. **Caderno de Filosofia e Ciências Humanas**. Ano VII, nº 12, abr./1999. Centro Universitário Newton Paiva.
- HAESBAERT, R. A multiterritorialidade do mundo e o exemplo da Al Qaeda. Terra Livre, ano 18, vol. I, nº 18, pp 37-46. jan-jun/2002. [São Paulo]
- HAESBAERT, R. **Territórios Alternativos**. São Paulo: Contexto, 2006.
- IANNI, O. **A sociedade global**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1992.
- IEPHA/MG. **Política de Patrimônio**. Disponível em: www.iepha.mg.gov.br. Acesso em: 18 fev. 2007.
- JACOBI, P. Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde em São Paulo, 1974-1984. In: JACOBI, P. **Movimentos sociais e políticas públicas**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- KOWARICK, L. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.
- LEFEBVRE, 1999 – A CIDADE DO CAPITAL, p. 18
- LEFEBVRE, H. **Revolução Urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 4ª edição. São Paulo: Centauro, 2001.
- LEFEBVRE, H. **Espaço e política**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- LEHMANN, O. C. **Discurso de justificação do projeto de lei nº18**. Proferido no Senado Federal. Brasília, 1977.
- LEME, M. C. da S. (coord.). **Urbanismo no Brasil: 1895/1965**. São Paulo: Studio Nobel;FAUUSP; FUPAM, 1999.
- LYNCH, K. **A imagem da cidade**. São Paulo, Martins Fontes, 1998.
- MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. IN: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2ª ed. Petrópolis: vozes, 2001.
- MARICATO, E. Posfácio. In: DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- MARICATO, E. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L. B. (org.). **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.
- MONTE MOR, R. L. M. . Outras fronteiras: novas espacialidades na urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, L. B. (org.). **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.
- MONTE-MOR, R. L. A cidade e o urbano. BRANDÃO, C. A. L. (org.) **As Cidades da Cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006 (Coleção IEAT). pp. 185-197
- MONTE-MOR, R. L. Conferência UFMG, 2002.
- MONTE-MOR, R.L. Urbanização extensiva e novas lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M.; SOUZA, M.A.; SILVEIRA, M. L. (eds.), **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994. (pp. 169-181)
- MOURA, R. Rede urbana e reestruturação do território nacional: um percurso por entre representações. **VIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana: Cidade, Espaço, Tempo, Civilização, por uma transformação radical da sociedade como sociedade política**. Recife, novembro, 2003.
- MUMFORD, L. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. 4ªed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- MURTA, F. Entrevista concedida a Cristiana Guimarães. Agosto de 2007. (informação verbal).

- OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista. In: **Estudos Cebrap**, nº 2, São Paulo, Editora Brasileira de Ciências, out. 1982, p. 31.
- PECHMAN, R. M. A invenção do urbano: a construção da ordem na cidade. In: RIBEIRO, A. C. T. e PIQUET, R. **Brasil: território da desigualdade: descaminhos da modernização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 1991. pp. 123-133
- PEREIRA, M. L. D. Negociações e parcerias: o desafio da gestão urbana democrático-participativa. In: **Teoria e sociedade**, nº 6, p. 212-244, out./2000.
- PIETRO, M. S. Z. Função social da propriedade pública. In: **Revista Eletrônica de Direito de Estado**, nº 06, abr/maio/junho, 2006. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-6-ABRIL-2006-MARIA%20SYLVIA.pdf>>. Acesso em 10/10/2007.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR VALADARES (PMGV). **Levantamento aerofotogramétrico**. Mapa. Governador Valadares, 2000.(arquivo digital).
- PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR VALADARES (PMGV). **Plano de desenvolvimento local integrado do município de Governador Valadares**. Governador Valadares, 1972. (mimeo).
- PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR VALADARES. **Dados urbanísticos de Governador Valadares**, 2003. (mimeo).
- RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- RAICHELIS, R. Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.
- RIBEIRO, L. C. Q. e CARDOSO, A. L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. IN: RIBEIRO, L. C. Q. e PECHAM, R. (org). **Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. pp.53-80.
- RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C. Q e CARDOSO, A. L. (orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. pp. 11- 26.
- RODRIGUES, A. M. **A Moradia Nas Cidades Brasileiras**. 10ª ed. São Paulo: Contexto, 2003. (Repensando a Geografia)
- ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997.
- ROLNIK, R. e BONDUKI, N. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. IN: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.
- ROLNIK, R. **O que é cidade?** São Paulo: Brasiliense, 1988.
- ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, N. & ROLNIK, R. **Estatuto da cidade**: novos horizontes para a Reforma Urbana. São Paulo, Polis, 2001. (Cadernos Polis 4).
- RUBINO, S. Os dois lados da linha do trem: história urbana e intervenções contemporâneas em Campinas. In: FRUGOLI JR., ANDRADE, L. e PEIXOTO, F.(org.). **As cidades e seus agentes: praticas e representações**. Belo Horizonte: PucMinas e Edusp, 2006.
- RULLI NETO, A. **Direitos do portador de necessidades especiais**: um guia para o portador de deficiências e o profissional de direito. São Paulo: Fiúza, 2002.
- SAAE. **Histórico**. Disponível em< www.saaegoval.com.br >. Acesso em 02/01/2007.
- SADER, E. Apresentação. In: SADER, Emir (org). **Movimentos sociais na transição democrática**. São Paulo: Cortez, 1987.
- SANTOS JUNIOR, O. A. Gestão urbana, associativismo e participação nas metrópoles brasileiras. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2000. (PP 575/600).

- SANTOS, B.S. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. SANTOS, B.S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. pp.455-560.
- SANTOS, M e SILVEIRA, M.L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo; razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo : Nobel, 1991.
- SAULE JÚNIOR, N. Estatuto da Cidade: Instrumento para Reforma Urbana. In: SAULE JÚNIOR, N. & ROLNIK, R. **Estatuto da cidade: novos horizontes para a Reforma Urbana**. São Paulo, Polis, 2001. (Cadernos Polis 4).
- SAULE JÚNIOR, N. **Novas perspectivas do direito urbanístico: ordenamento constitucional da política urbana e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.
- SCHVASBERG, B. Tendências e problemas da urbanização contemporânea no Brasil. In: CASTRIOTA, L. B. (org.). **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.
- SEBRAE – MG. **Diagnóstico Municipal**. Governador Valadares, 1999.
- SENNETT, R. **Carne e pedra: o corpo e a cidade na civilização ocidental**. Rio de Janeiro: Record, 1997.
- SENNETT, R. **O declínio do homem público: as tiranias da intimidade**. Tradução: Lygia Araújo Watanabe. São Paulo; Companhia das Letras, 1988.
- SIMAN, L. M. C. **A história na memória: uma contribuição para o ensino da história de cidades**. 1988. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais.
- SINGER, P. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo: Nacional, 1974.
- SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. IN: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.
- SIQUEIRA, S. **Migrantes e empreendedorismo na microregião de Governador Valadares: sonhos e frustrações no retorno**. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: sociologia e política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- SOARES, R. **Memórias de uma cidade**. Governador Valadares, 1983.
- SOARES, W. **Da Metáfora à Substância: redes sociais, redes migratórias e migração nacional e internacional em Valadares e Ipatinga**. 2002. Tese (Doutorado em Demografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- SOJA, E. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1993.
- SOMARRIBA, M. M.; VALADARES, M. G.; AFONSO, M.R. **Lutas urbanas em Belo Horizonte**. Petrópolis: Vozes, 1984.
- SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- SOUZA, M. L. **A prisão e a agora**. Bertrand, 2007.
- SPOSATI, A. & LOBO, E. Controle social e políticas de saúde. **Cad. Saúde Pública**, vol.8, nº4, Rio de Janeiro, Oct./Dec., 1992.
- STRAUCH, N. **Zona metalúrgica de Minas Gerais e Vale do Rio Doce**. Guia da excursão nº2, realizada por ocasião do XVIII Congresso Internacional de Geografia. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Geografia, 1958.
- TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, 2005 - SciELO Brasil

- TATAGIBA, L. Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial: o caso do projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: DAGNINO, E., OLVERA, A. e PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.
- TEIXEIRA, E. C. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Claudia C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Instituto Polis (Publicações Polis, 37), pp. 97-120, 2000.
- TONUCCI FILHO, J.B.M. & ÁVILA, J. L. T. **Urbanização da pobreza e regularização de favelas em Belo Horizonte**. Disponível em http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A117.pdf. Acesso em outubro/2008.
- TOURAINÉ, A. **Crítica da modernidade**. Vozes, 1994.
- TRANSPARÊNCIA GV. **Primeiro destombamento de patrimônio histórico no Brasil**. Disponível em: <www.transparenciagv.com> . Acesso em: 24 mar. 2006.
- VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas. O que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**. Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade. Rio de Janeiro, v.15, n.2/v.16, n.1., p. 13-32, ago/dez., 2001 – jan./jul., 2002.
- VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.
- VENDA do Seu Margarido desmorona. **Hoje em Dia**, [s.l.], 6 ago. 2006.
- VILLAÇA, F. A recente urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, L. B. (org.). **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.
- VILLAÇA, F. Perspectivas do planejamento urbano no Brasil de hoje. 2000. Disponível em http://www.flaviovillaça.arq.br/pdf/campo_gde.pdf Acesso em novembro de 2008.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C & RAMOS, S.(orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999.
- VILLASCHI, J. Novas modalidades de urbanização e sua inserção regional: o Condomínio Alphaville Lagoa dos Ingleses, Nova Lima – MG. In: CASTRIOTA, L. B. (org.). **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.
- VIRILIO, P. **Guerra pura: a militarização do cotidiano**. Trad. Elza Miné e Laymert Garcia dos Santos. São Paulo : Brasiliense, 1984

Legislação consultada

- BRASIL. **Código Florestal Brasileiro**. Lei Nº 4.771, de 15 de Setembro de 1965. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislação>> Acesso em março /abril de 2007.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei Federal de Parcelamento do Solo. **Lei Federal nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislação>> Acesso em março /abril de 2007.
- BRASIL. **Lei Federal nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislação>> Acesso em março /abril de 2007.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 775, de 1983. In: BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília, Senado Federal, 2005.
- BRASIL. **Medida provisória nº 2220**, de 04 de setembro de 2001. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislação>> Acesso em março /abril de 2007.
- GOVERNADOR VALADARES. CÂMARA MUNICIPAL. **Lei Complementar nº 03**, de 1993. Disponível em <<http://www.camaragv.mg.gov.br/leis>> Acesso em março/abril de 2007.

- GOVERNADOR VALADARES. CÂMARA MUNICIPAL. **Lei Complementar nº 04**, de 1993. Disponível em <<http://www.camaragv.mg.gov.br/leis>> Acesso em março/abril de 2007.
- GOVERNADOR VALADARES. CÂMARA MUNICIPAL. **Lei Complementar nº 31**, de 2001. Disponível em <<http://www.camaragv.mg.gov.br/leis>> Acesso em março/abril de 2007.
- GOVERNADOR VALADARES. CÂMARA MUNICIPAL. **Lei nº 2.782**, 31 de maio de 1988. Disponível em <<http://www.camaragv.mg.gov.br/leis>> Acesso em março/abril de 2007.
- GOVERNADOR VALADARES. CÂMARA MUNICIPAL. **Lei nº 2.790**, 06 de julho de 1984. Disponível em <<http://www.camaragv.mg.gov.br/leis>> Acesso em março/abril de 2007.
- GOVERNADOR VALADARES. CÂMARA MUNICIPAL. **Lei nº 3.158**, 30 de dezembro de 1988. Disponível em <<http://www.camaragv.mg.gov.br/leis>> Acesso em março/abril de 2007.
- GOVERNADOR VALADARES. CÂMARA MUNICIPAL. **Legislação ordinária. Lei nº 3.668, de 27 de janeiro de 1993 a Lei nº 5272, de 29 de dezembro de 2003**. Disponível em <<http://www.camaragv.mg.gov.br/leis>> Acesso em março/abril de 2007.

ANEXOS

ANEXO 2: QUADRO RESUMO DA INCLUSÃO DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS DO MNRU EM NORMAS LEGAIS

PROPOSIÇÃO DA EMENDA POPULAR DA REFORMA URBANA	CF 1988	ESTATUTO DA CIDADE	MP 2.220	OUTRAS LEIS
DIREITO A CONDIÇÕES DE VIDA URBANA DIGNA E JUSTIÇA SOCIAL	ART. 182, CAPUT	ART. 2º, I		
DIREITO À GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE		ART. 2º, II E ARTS. 43 A 45	ARTS. 10 A 14	
CONDICIONAMENTO DO DIREITO DE PROPRIEDADE AO INTERESSE SOCIAL E AO ESTADO DE NECESSIDADE	ARTS. 182 E 183	ART 2º E OUTROS	ARTS. 1º A 9º	
DIREITO UNIVERSAL DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO PÚBLICA	ART. 5º, XXXIII	ART. 40, I, II, III		
PROTEÇÃO DA CASA DE MORADIA CONTRA DESAPROPRIAÇÃO				
DESAPROPRIAÇÃO ESPECIAL URBANA MEDIANTE PAGAMENTO EM TÍTULOS COM RESGATE EM 20 ANOS	ART. 182, §4, III (RESGATE EM 10 ANOS)	ART. 8º (RESGATE EM 10 ANOS)		
LIMITAÇÃO DA INDENIZAÇÃO AO VALOR DE INCIDÊNCIA DO IPTU		ART. 8º, §2, I		
IMISSÃO ADMINISTRATIVA DO PODER PÚBLICO NA POSSE DE IMÓVEL EM DESAPROPRIAÇÃO				LEG. FED. DESAPROPRIAÇÃO (IMISSÃO JUDICIAL)
DESAPROPRIAÇÃO PELO "VALOR HISTÓRICO" PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA		ART. 8º, §2, I, II		
RECUPERAÇÃO DE VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA DECORRENTE DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS	ART. 145, III	ART 2º, IX E OUTROS		
INICIATIVA POPULAR DE LEIS	ART. 29, XIII			
VETO POPULAR DE LEIS				
APLICAÇÃO JUDICIAL DA CONSTITUIÇÃO NA FALTA DA NORMA REGULAMENTADORA	ART. 5º, LXXI			
RESPONSABILIDADE DO ADMINISTRADOR PÚBLICO POR OMISSÃO		ART. 52		
IMPOSTO IMOBILIÁRIO PROGRESSIVO	ARTS. 156, §1º E 182, §4º	ART. 7º		
IMPOSTO SOBRE VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA	ART. 153, III			
DIREITO DE PREFERÊNCIA		ARTS. 25 A 27		
DESAPROPRIAÇÃO ESPECIAL	ART. 182, §4º, III	ART. 8º		
DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS				LEG. PATRIMÔNIO DA UNIÃO

TOMBAMENTO DE IMÓVEIS	ART. 216, §1º	ART. 4º, V, D		DECRETO-LEI 37/25
REGIME ESPECIAL DE PROTEÇÃO URBANÍSTICA E AMBIENTAL	ART. 225, III	ARTS 2º, XII, 4º V E VI		LEGISLAÇÃO AMBIENTAL
CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO		ART. 4º, V		DECRETO-LEI 271/1967
PARCELAMENTO E EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIOS	ART. 182, §4º, I	ARTS 5º E 6º		
PROTEÇÃO DA HABITAÇÃO POPULAR CONTRA A TRIBUTAÇÃO PROGRESSIVA E A EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIA				
SEPARAÇÃO ENTRE O DIREITO DE PROPRIEDADE E O DIREITO DE CONSTRUIR	ART. 182	ART. 4, V, E OUTROS		
COMBATE À OCIOSIDADE DO SOLO URBANO	ART. 182, §4º	ART. 2, VI E ARTS. 5º A 8º		
IDENTIFICAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS E DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS				LEG. PATRIMÔNIO DA UNIÃO
USUCAPIÃO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA DE IMÓVEIS PARTICULARES OU PÚBLICOS	ART. 183	ARTS. 9º A 14 (IMÓVEIS PARTICULARES)	ARTS. 1º A 9º (CONCESSÃO DE USO ESPECIAL IMÓVEIS PÚBLICOS)	
USUCAPIÃO COLETIVO PARA FINS DE MORADIA		ART. 10 (IMÓVEIS PARTICULARES)	ART. 2º (CONCESSÃO DE IMÓVEL PÚBLICO)	
PRIVILÉGIO PARA AÇÕES DE USUCAPIÃO		ART. 11		
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS OCUPADAS POR POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA		ART. 2º, XIX E ART. 4º, V	ART. 1º A 9º	
PROGRAMAS HABITACIONAIS PARA AQUISIÇÃO OU ALUGUEL	ART. 23, IX			
FIXAÇÃO DE LIMITE MÁXIMO PARA OS ALUGUÉIS INICIAIS				
ASSESSORIA TÉCNICA PARA PROGRAMAS HABITACIONAIS		ART. 4º, V		
RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS A FUNDO PERDIDO PARA A HABITAÇÃO POPULAR				LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E RESP. FISCAL
PROIBIÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS OU ADMINISTRADOS PELO PODER PÚBLICO EM EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS PRIVADOS				
PROIBIÇÃO DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA EM PROGRAMAS DE MORADIA POPULAR				
CRIAÇÃO DE UMA AGÊNCIA DE HABITAÇÃO				LEGISLAÇÃO CAIXA
CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS APLICADOS EM PROGRAMAS DE HABITAÇÃO POPULAR		ART. 4º, III		
NÃO INCIDÊNCIA DE ENCARGOS FINANCEIROS NOS INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO POPULAR				
PROIBIÇÃO DO USO DE MOEDA				LEGISLAÇÃO DE POLÍTICA

FISCAL OU CAMBIAL EM CONTRATOS HABITACIONAIS				MONETARIA
---	--	--	--	-----------

LIMITE DE 20% PARA O COMPROMETIMENTO DA RENDA FAMILIAR				
PERIODICIDADE MÍNIMA DE DOZE MESES PARA REAJUSTE DE ALUGUEL				LEGISLAÇÃO DE POLÍTICA MONETÁRIA
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS VINCULADA, DIRETA OU INDIRETAMENTE, AO PODER PÚBLICO	ART. 175, CAPUT			
PROIBIÇÃO DE SUBSÍDIOS PÚBLICOS A CONCESSIONÁRIOS PRIVADOS				LEGISLAÇÃO DE CONCESSÕES SUBSÍDIO A USUÁRIOS
LIMITAÇÃO DAS TARIFAS DE TRANSPORTE URBANO A 6% DO SALÁRIO MÍNIMO MENSAL				LEGISLAÇÃO REFERENTE AO VALE-TRANSPORTE
FUNDO DE TRANSPORTES ADMINISTRADO POR ESTADOS E MUNICÍPIOS				
AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA REAJUSTE DE TARIFAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS	ART. 175, § ÚNICO, III			
PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE PLANOS DE USO E OCUPAÇÃO E DE TRANSPORTES		ART. 40, §4º		
APROVAÇÃO DOS PLANOS PELO PODER LEGISLATIVO	ART. 182, §1º	ART. 40		

Fonte: BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade**: quem ganhou? Quem perdeu?
 Brasília, Senado Federal, 2005. P. 139-142.

